



**EHESP**

---

**Inspecteurs de l'Action Sanitaire  
et Sociale**

Promotion : **2007-2009**

Date du Jury : **Mars 2009**

---

**Vers une amélioration  
de l'accès à la formation continue  
des agents de catégorie C  
des services déconcentrés  
en Bretagne.**

---

**Séverine NIEL**

---

# Remerciements

---

Je remercie Madame Annie Le Guevel, Secrétaire Général à la DRASS de Bretagne, qui a assuré le rôle de maître de stage au cours de ma formation et m'a permis de réaliser mon mémoire dans les meilleures conditions.

Je tiens également à remercier toute l'équipe de la CEREFOC Bretagne pour la disponibilité accordée tout au long de mon stage et l'expertise technique partagée.

Je remercie l'équipe du service documentation de la DRASS Bretagne pour son aide précieuse dans ma recherche bibliographique.

Je remercie enfin l'ensemble des agents ayant accepté de participer aux entretiens de groupe.

---

# Sommaire

---

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>1 Les inégalités d'accès à la formation continue dans la fonction publique d'Etat : quelle prise en compte pour quelle réalité ? .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 L'évolution du cadre légal et réglementaire relatif à la formation continue dans la fonction publique : une appréhension différenciée de la question de son accessibilité. ....</b>	<b>5</b>
1.1.1 Les années 70-90 : la formation professionnelle se structure sur la base de garanties individuelles. ....	5
1.1.2 Les années 2000 et la réforme de la formation professionnelle des agents de l'Etat : des perspectives nouvelles pour assurer l'égalité d'accès ? .....	8
<b>1.2 Le moindre accès à la formation continue des agents de catégorie C dans la fonction publique d'Etat, quelle réalité ? .....</b>	<b>11</b>
1.2.1 Une problématique qui se pose au niveau national. ....	11
1.2.2 Une problématique prégnante au sein des services déconcentrés de Bretagne. ....	13
<b>1.3 Méthodologie d'étude des représentations sociales.....</b>	<b>15</b>
1.3.1 Pourquoi étudier les représentations sociales ? .....	15
1.3.2 Méthode utilisée et organisation des entretiens de groupe .....	17
1.3.3 Les limites rencontrées. ....	19
<b>2 L'accès à la formation continue des agents de catégorie C des services déconcentrés de Bretagne connaît des freins d'ordre personnel et professionnel. ....</b>	<b>21</b>
<b>2.1 Les freins relevant de l'offre de formation. ....</b>	<b>21</b>
2.1.1 Une offre de formation jugée insuffisante. ....	21
2.1.2 Et pourtant peu de besoins de formation sont exprimés.....	23

<b>2.2</b>	<b>Des freins illustrant un rapport intérêts-inconvénients peu incitatif.....</b>	<b>26</b>
2.2.1	Une opinion positive à l'égard de la formation construite sur des motivations professionnelles et personnelles.....	26
2.2.2	Des temps de formation difficilement conciliables avec charge de travail et vie personnelle.....	26
<b>2.3</b>	<b>Des freins institutionnels.....</b>	<b>30</b>
2.3.1	Les modalités actuelles d'élaboration du Plan Régional de Formation (PRF) connaissent des insuffisances.....	30
2.3.2	Un manque de communication interne.....	32
2.3.3	Les représentations différenciées de l'encadrement à l'égard de la formation continue.....	33
2.3.4	Un contexte institutionnel peu motivant.....	35
<b>3</b>	<b>Propositions pour améliorer l'accès à la formation des agents de catégorie C en Bretagne.....</b>	<b>37</b>
<b>3.1</b>	<b>Agir sur la demande par un meilleur accompagnement des agents et par une valorisation du fait de se former.....</b>	<b>37</b>
3.1.1	Susciter la demande en améliorant l'accompagnement des agents.....	37
3.1.2	Susciter la demande en valorisant mieux la formation dans la carrière des agents.....	41
<b>3.2</b>	<b>Améliorer le pilotage du dispositif régional de formation et diversifier l'offre de formation.....</b>	<b>43</b>
3.2.1	Améliorer le pilotage du dispositif régional de formation.....	43
3.2.2	Diversifier l'offre de formation à destination des catégories C et prendre en compte les contraintes des agents et des services.....	46
	<b>Conclusion.....</b>	<b>53</b>
	<b>Bibliographie.....</b>	<b>55</b>
	<b>Liste des annexes.....</b>	<b>I</b>

---

## Liste des sigles utilisés

---

<b>ARS</b>	Agence Régionale de Santé
<b>CERFOC</b>	Cellule Régionale de Formation Continue
<b>CODIR</b>	Comité de Direction
<b>CTPRI</b>	Comité Technique Paritaire Régional et Interdépartemental
<b>CTRI</b>	Comité Technique Régional et Interdépartemental
<b>DAGPB</b>	Direction de l' Administration Générale, du Personnel et du Budget
<b>DDASS</b>	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
<b>DGAFP</b>	Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique
<b>DIF</b>	Droit Individuel à la Formation
<b>DRASS</b>	Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
<b>DRF</b>	Délégation Régionale à la Formation
<b>EHESP</b>	Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique
<b>GPRH</b>	Gestion Prévisionnelle des Ressources Humaines
<b>IASS</b>	Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale
<b>IFOP</b>	Institut Français d'Opinion Publique
<b>IRA</b>	Institut Régional d'Administration
<b>INSEE</b>	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
<b>LOLF</b>	Loi Organique relative aux Lois de Finances
<b>RGGP</b>	Révision Générale des Politiques Publiques
<b>SGAR</b>	Secrétariat Général pour les Affaires Régionales
<b>VAE</b>	Validation des Acquis de l'Expérience

## Introduction

Au sein de la fonction publique, la distinction traditionnelle entre formation continue et formation initiale s'opère 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 de l'agent. Les actions de formation continue concernent, quant à elles, les agents déjà titularisés dans le corps et regroupent les actions de perfectionnement statutaires, les actions de perfectionnement et/ou d'adaptation à de nouvelles fonctions, les actions de préparation aux concours, les congés de formation et les bilans professionnels.

En France, la formation continue des fonctionnaires s'est structurée à partir des années 70. Elle a d'abord été considérée avant tout comme un droit individuel pour chaque agent et un outil de promotion sociale. Progressivement, elle s'est imposée comme un outil collectif au service de la modernisation de l'Etat et de la gestion des ressources humaines devant permettre d'accompagner les agents face aux évolutions. En effet, la formation continue et plus largement la gestion des ressources humaines prennent une importance croissante dans le contexte actuel de révision générale des politiques publiques (RGPP). La réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat impacte les missions des services de l'Etat et par conséquent les agents en poste pour lesquels de nouvelles compétences, une plus grande polyvalence et une adaptabilité accrue sont attendues. Marquée par des lourdeurs régulièrement dénoncées, la gestion des ressources humaines dans la fonction publique fait actuellement l'objet de plusieurs chantiers de modernisation : notation des fonctionnaires, mobilité, individualisation des rémunérations, formation professionnelle tout au long de la vie, diversité dans le recrutement... Dès lors, la formation continue n'apparaît plus comme un seul droit individuel mais comme un levier de la gestion des ressources humaines intervenant dans un contexte de réformes importantes et d'allongement des carrières.

Ce nouvel enjeu auquel la formation continue doit répondre renvoie à la question de son accessibilité. En effet, si les fonctionnaires accèdent plus facilement à la formation continue que ceux du secteur privé, des inégalités demeurent notamment entre les catégories d'agents<sup>1</sup>. Ainsi, les agents de catégorie C (toutes fonctions publiques

---

<sup>1</sup> L'ensemble des agents de la fonction publique est distribué en trois catégories hiérarchiques (A, B et C) qui correspondent au niveau de recrutement. Ainsi, les agents de catégorie C sont-ils recrutés sans diplôme ou niveau BEPC, alors que les B sur niveau Baccalauréat et les A sur niveau Bac+3.

confondues) bénéficient d'un taux d'accès à la formation<sup>2</sup> de 39% contre 54% pour les cadres B et 57% pour les cadres A.

Ce moindre accès des agents de catégorie C se pose de façon prégnante au sein des services déconcentrés de Bretagne. Selon les statistiques du ministère en charge de la santé, le nombre moyen de jours de formation<sup>3</sup> des agents catégorie C en 2006 (0,64 jour par agent) est l'un des plus bas de France, la moyenne nationale se situant à 1,68.

Ce constat d'un moindre accès à la formation continue des cadres C en Bretagne a été relayé à l'occasion de plusieurs réunions du comité technique paritaire régional et interdépartemental (CTPRI)<sup>4</sup>. C'est pourquoi, dans le cadre de mon stage au sein de la DRASS de Bretagne, j'ai été amenée à conduire une étude portant sur l'identification des freins à l'accès à la formation continue des agents de catégorie C et à dégager des pistes d'amélioration. En effet, les DRASS se sont vues confiées une mission de formation permanente en faveur des personnels de leur circonscription par instruction générale du 21 juin 1977 pour la mise en place des directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales. Cette fonction mutualisée au niveau régional et interdépartemental est assurée par les cellules régionales de formation (CEREFOC) depuis 1982.

Quatre hypothèses de départ ont constitué le « fil rouge » de l'étude : le contenu des formations ne correspond pas aux besoins des agents ; les modalités d'organisation ne sont pas adaptées (disponibilité de l'information, lieux des formations, méthodes, durée, périodes,...) ; le management est défaillant (manque d'impulsion et de soutien de la part de l'encadrement) ; les bénéfices attendus de la formation ne sont pas suffisamment identifiés ou les contraintes jugées trop importantes.

La méthode d'investigation principale utilisée a été celle de l'entretien de groupe. Cinq entretiens ont été conduits avec un échantillon de cadres C de la DRASS et des DDASS Bretagne afin d'étudier les représentations sociales des cadres C de Bretagne à l'égard

---

<sup>2</sup> Il s'agit du rapport entre le nombre d'agents catégorie C ayant suivi au moins une action de formation au cours d'une année (quel qu'en soit le type ou la durée) sur le nombre total d'agents présents au cours de l'année.

<sup>3</sup> Il s'agit du nombre total de jours formation des agents de catégorie C rapporté à l'effectif physique de la région.

<sup>4</sup> Le CTPRI est une instance paritaire placée auprès du DRASS. Il comprend en nombre égal des représentants de l'Administration et des représentants du personnel. Il connaît des problèmes généraux d'organisation et de fonctionnement des services.

de la formation continue. En effet, le travail de Serge Moscovici<sup>5</sup> (1961) souligne que les représentations sociales jouent un rôle déterminant sur les pratiques et comportements, rôle souvent plus important que les caractéristiques objectives de la réalité. Ainsi, l'objectif de mon étude était d'identifier les facteurs collectifs, propres au contexte des services déconcentrés bretons, qui pouvaient constituer des freins à l'accès à la formation continue pour les cadres C.

L'analyse des représentations sociales a ensuite été enrichie par d'autres sources d'information. L'exploitation du recueil des besoins en formation effectué en septembre 2008 pour l'ensemble des agents de la DRASS et des 4 DDASS de la région, l'observation directe de l'organisation en place en matière de formation et les entretiens conduits avec l'assistante sociale de la DRASS et la responsable de la CEREFOC m'ont permis d'appréhender les conditions d'organisation de la formation continue en région et de dégager un certain nombre de freins institutionnels à l'accès à la formation.

A partir des freins identifiés, de l'analyse des points forts et faibles de l'organisation actuelle et de la participation à des réunions en préfecture sur le thème de la formation, se sont dégagées des pistes d'actions devant permettre d'améliorer l'accès à la formation continue des cadres C en Bretagne.

Les enjeux d'une meilleure accessibilité des cadres C à la formation continue sont importants tant au plan local que national. La réforme de l'Etat dans son volet gestion des ressources humaines implique un développement des compétences pour combler les écarts entre les fonctions traditionnelles des agents et les besoins nouveaux de l'administration. Les métiers des cadres C sont de manière générale en profonde évolution. Les tâches de secrétariat qu'ils assumaient traditionnellement le sont de plus en plus par les cadres B et A. Au fur et à mesure de l'apparition de nouveaux outils, leurs missions ont gagné en intérêt et en responsabilité et leurs métiers évoluent vers des fonctions d'assistant(e) exigeant de nouvelles compétences de niveau plus élevé. Dès lors la formation des moins qualifiés constitue un enjeu majeur d'autant plus que les cadres C représentent une grande part des effectifs au sein de notre administration. Au sein des services déconcentrés du ministère en charge de la santé, ils représentent 38,8% des effectifs au 1<sup>er</sup> janvier 2009 (contre 28,1% pour les B et 33,1% pour les A). D'autre part, il est à noter que les cadres C occupent souvent des fonctions au contact du public et sont souvent les premiers interlocuteurs de nos partenaires. Ils véhiculent ainsi l'image de l'institution et leur formation doit donc constituer une priorité. Enfin, du point de

---

<sup>5</sup> Serge MOSCOVICI a introduit en 1961, dans son ouvrage intitulé *La psychanalyse, son image et son public*, le concept de représentations sociales.

vue même des agents, la formation et notamment la formation de préparation aux concours, constitue un enjeu de promotion sociale et de progression de carrière.

La question de la formation continue intéresse le métier d'inspecteur de l'action sanitaire et sociale (IASS) que ce dernier soit positionné en tant que responsable d'une cellule régionale de formation continue (CEREFOC) ou en tant que responsable de service.

En tant que responsable CEREFOC, le IASS est notamment en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan régional de formation (PRF). A ce titre, il se trouve au carrefour des besoins des agents et des besoins de l'administration en matière de formation. Il contribue, par un travail d'analyse, à la définition des priorités régionales de formation. La fonction de responsable formation n'est pas isolée des autres. Le IASS travaille en relation avec les correspondants départementaux formation, les chefs de services, le service des ressources humaines, la direction et les instances paritaires. D'une part, il doit mettre en œuvre des compétences humaines d'écoute, de communication et d'animation de réseau. D'autre part, il doit disposer de bonnes compétences techniques et méthodologiques en matière d'ingénierie de formation. De part sa connaissance des différents dispositifs de formation, il joue également un rôle de conseil auprès des agents qui ont un projet de formation.

En tant que responsable d'un service, le IASS doit être à en mesure de définir les écarts entre les compétences des agents et les besoins du service, de susciter et accompagner les demandes et projets de formation de ces derniers dans un cadre individuel mais également à l'échelle du projet de service. Le IASS chef de service a également la responsabilité de conduire les entretiens d'évaluation annuels comprenant un volet formation et de donner son accord sur les demandes de formation.

Dans ce contexte, la première partie de ce mémoire sera consacrée à l'analyse de l'évolution du cadre légal et réglementaire au regard de la problématique des inégalités d'accès à la formation continue. La seconde partie s'attachera à définir les différents types de freins à l'accès à la formation continue des cadres C en Bretagne. Enfin, la troisième partie proposera un certain nombre d'actions et recommandations pour stimuler leur appétit de formation.

# **1 Les inégalités d'accès à la formation continue dans la fonction publique d'Etat : quelle prise en compte pour quelle réalité ?**

Dès les débuts de la structuration de la formation continue des fonctionnaires dans les années 70, les pouvoirs publics se sont préoccupés de son accessibilité. Au fil du temps, les moyens destinés à y parvenir ont évolué traduisant ainsi les nouveaux enjeux auxquels la formation continue doit répondre dans la fonction publique.

## **1.1 L'évolution du cadre légal et réglementaire relatif à la formation continue dans la fonction publique : une appréhension différenciée de la question de son accessibilité.**

Si le préambule de la Constitution française de 1946 inclut le droit à la formation professionnelle dans les principes particulièrement nécessaires à notre temps (« *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture* »), ce n'est qu'à partir des années 70 que se structure le droit à la formation professionnelle des agents de la fonction publique.

### **1.1.1 Les années 70-90 : la formation professionnelle se structure sur la base de garanties individuelles.**

- A) La loi du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente pose le principe général du droit à la formation professionnelle des agents de la fonction publique.

La nécessité d'une formation continue offerte aux agents de la fonction publique, à tous les niveaux et non plus seulement à celui de la haute fonction publique, a pris corps et s'est véritablement structurée avec la **loi du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente**. La formation professionnelle y est élevée au rang d' « *obligation nationale* ». Ce texte fondateur repose sur une conception selon laquelle la formation continue n'est pas seulement destinée à permettre l'adaptation des salariés aux évolutions techniques et aux conditions de travail mais doit aussi contribuer au développement personnel et à la promotion sociale. Cette loi fonde les principes du droit à la formation des agents de l'Etat.

- B) La loi du 13 juillet 1983 portant droits et devoirs des fonctionnaires confirme le principe et le décret du 14 juin 1985 le rend opérationnel.

Le droit des fonctionnaires et agents publics à la formation professionnelle continue est clairement réaffirmé par la **loi du 13 juillet 1983 portant droits et devoirs des fonctionnaires**. Elle dispose que « *le droit à la formation permanente est reconnu aux fonctionnaires* » et que « *les fonctionnaires ont droit à des congés de formation professionnelle* ». Le **décret du 14 juin 1985 relatif à la formation professionnelle des fonctionnaires de l'Etat** précise les objectifs de la formation professionnelle à savoir de « *permettre aux fonctionnaires de l'Etat d'exercer les fonctions qui leur sont confiées dans les meilleures conditions d'efficacité, en vue de la satisfaction des besoins des usagers, de favoriser la mobilité et de créer les conditions d'une égalité effective pour l'accès aux différents grades et emplois entre les hommes et les femmes* ». Il définit également les types d'action de formation susceptibles d'être mobilisés à savoir les actions organisées par ou à l'initiative de l'administration, les actions organisées par l'administration en vue de la préparation d'examens ou de concours ainsi que les actions choisies par les fonctionnaires en vue de leur formation personnelle. Pour chaque type de formation, les droits et devoirs des fonctionnaires sont décrits. Si la notion de devoir de formation est présente explicitement dans les textes<sup>6</sup>, les statuts font d'abord de la formation permanente un droit pour les agents. Ainsi, l'agent ne peut se voir opposer un troisième refus consécutif de départ en formation sans un avis de la commission administrative paritaire (CAP). Le décret indique que dans le dossier de chaque fonctionnaire figure une fiche retraçant les actions de formation auxquelles il a participé, aussi bien en tant que stagiaire qu'en tant que formateur, et que doivent figurer dans le dossier l'ensemble des correspondances par lesquelles le fonctionnaire a sollicité sa participation à des actions de formation et des documents rapportant les suites qui ont été données à ses demandes.

L'organisation de la formation professionnelle au sein du ministère en charge de la santé se structure également dans les années 80 notamment à travers **les circulaires n° 394 du 1<sup>er</sup> octobre 1982 relative aux orientations de la formation professionnelle continue au ministère des affaires sociales et au ministère de la santé et n°256 du 5 juin 1984 relative aux CERFOC**. Elles prévoient la mise en place généralisées de cellules régionales de formation continue (CERFOC) au sein de chaque DRASS et dont

---

<sup>6</sup> L'article 22 de la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires prévoit que « *les fonctionnaires peuvent être tenus, dans l'intérêt du service, de suivre des actions de formation continue* ».

les missions sur le plan régional sont de préparer et mettre en œuvre un programme annuel de formation pour les agents de la circonscription. La formation constitue donc une des premières « fonctions supports » mutualisée au niveau régional et interdépartemental.

- C) Les accords conventionnels de 1989, 1992 et 1996 fondent un ensemble cohérent de réglementations et obligations pour l'Etat.

En complément du cadre légal et réglementaire, trois accords cadres nationaux ont été signés entre l'Etat et les partenaires sociaux en juin 1989, juillet 1992 et février 1996. La question de la lutte contre les inégalités d'accès à la formation constitue un élément central des 3 accords-cadres. Ces derniers rappellent que le droit à la formation est reconnu à chaque agent et ce quelque soit sa catégorie, son grade, son sexe, son âge, son administration d'appartenance, son service d'emploi ou son affectation géographique. Pour répondre à cet objectif, ils posent des objectifs quantitatifs de contribution financière minimale à la formation en pourcentage de la masse salariale : 1,2% en 1989, 2% en 1992 et 3,8% en 1996. Ces accords posent également des objectifs en terme de nombre de jours de formation par agent. Ainsi, outre les 3 jours de formation prévus pour tout agent dans l'accord cadre de 1989, celui de 1992 prévoit spécifiquement que les agents de catégorie C et D doivent bénéficier d'au moins 4 jours de formation sur la durée de l'accord (1992-1995) et celui de 1996 prévoit au moins 6 jours de formation pour les agents de catégorie C sur la durée de l'accord (1996-1998).

Par ailleurs, l'amélioration de l'accès des agents de catégories C et D ainsi que des femmes, jugée prioritaire, passe par l'amélioration de l'information des agents. C'est ainsi que l'accord cadre de 1992 prévoit la mise en place de correspondants locaux de formation dont le rôle de proximité est de susciter la formation des agents.

Ainsi, jusqu'à la fin des années 90, la formation a été principalement perçue comme un droit et un vecteur privilégié de promotion sociale. La définition de garanties individuelles offertes aux agents ainsi que la hausse des moyens financiers et humains consacrés à la formation professionnelle s'est accompagnée d'une progression des départs en formation et ce pour toutes les catégories d'agents. Cependant, cette approche n'a pas résolu entièrement la problématique des inégalités d'accès à la formation, celle-ci profitant avant tout aux mieux formés et lui valant des critiques importantes.

### 1.1.2 Les années 2000 et la réforme de la formation professionnelle des agents de l'Etat : des perspectives nouvelles pour assurer l'égalité d'accès ?

- A) La formation apparaît désormais comme un outil de la gestion des ressources humaines.

Les années 2000 ont été marquées par l'arrivée de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Celle-ci induit tout d'abord une exigence de pilotage et de transparence dans la gestion des crédits de personnel définis par la masse salariale et le plafond d'emplois rémunérés. La logique de performance renforcée par la LOLF met en évidence l'impératif pour l'État de mieux gérer les compétences de ses agents. Il importe tout particulièrement à l'heure de la LOLF de mettre en adéquation les démarches de formation des agents et les besoins d'évolution des compétences. La Gestion Prévisionnelle des Effectifs, Emplois et Compétences (GPEEC) initiée au début des années 90 connaît une nouvelle impulsion avec la LOLF. Elle repose sur l'analyse du personnel nécessaire en termes de niveau d'effectifs et de qualification à masse salariale donnée. Les démarches GPEEC conduisent à s'interroger sur la façon de combler les écarts constatés entre la ressource d'aujourd'hui et celle de demain. Ainsi, la formation s'inscrit pleinement, du moins dans les discours, comme l'outil privilégié pour assurer cette adéquation. Elle doit être actionnée afin de mieux accompagner le parcours professionnel des agents et d'assurer un meilleur ajustement entre les compétences et les emplois.

Les liens entre formation et gestion des ressources humaines ont été renforcés avec la réforme de la formation professionnelle des agents de l'Etat en 2006. Celle-ci est intervenue dans un contexte de réforme de l'Etat et d'allongement des durées de carrière nécessitant de moderniser la gestion des ressources humaines dans la fonction publique et de développer les compétences des agents tout au long de leur parcours professionnel. **L'accord cadre sur la formation professionnelle tout au long de la vie, signé le 21 novembre 2006** par le gouvernement Villepin avec la CFDT, la CFTC et la CGC, renouvelle l'organisation et la structuration de la formation professionnelle des agents publics. C'est le premier accord intervenu dans ce domaine depuis 1996. Il s'aligne sur les dispositions de l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 relatif à la formation tout au long de la vie conclu dans le secteur privé.

Cette réforme de la formation professionnelle dans la fonction publique est ensuite mise en œuvre par la **loi n° 2007-148 du 2 février 2007 relative à la modernisation de la fonction publique**. Pour les fonctionnaires de l'Etat, le **décret du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de**

**l'Etat** précise les conditions d'application de la réforme. Désormais, formation initiale et formation continue sont regroupées sous le terme générique de « formation professionnelle tout au long de la vie » inscrivant ainsi la formation dans le cadre général du déroulement de carrière des agents. La formation devient avant tout un outil de management, au service d'une politique de ressources humaines destinée à rendre l'Etat plus efficace et efficient et à rendre les agents publics compétents et mobiles. Néanmoins, les textes ne remettent pas en cause les finalités de la formation continue fixées dans le décret de 1985 : « *L'objet de la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics de l'Etat est de les habiliter à exercer avec la meilleure efficacité les fonctions qui leur sont confiées durant l'ensemble de leur carrière, en vue de la satisfaction des besoins des usagers et du plein accomplissement des missions du service. Elle doit favoriser le développement professionnel de ces fonctionnaires, leur mobilité ainsi que la réalisation de leurs aspirations personnelles. Elle concourt à l'égalité effective d'accès aux différents grades et emplois, en particulier entre femmes et hommes, et facilite la progression des moins qualifiés* ».

B) L'égalité d'accès, un objectif repris et de nouveaux outils institués.

Dans l'accord de 2006 les parties reconnaissent que des freins à l'accès à la formation subsistent et que celui-ci dépend encore trop souvent du niveau de formation initiale des agents, de la taille de leur administration, de leur service d'affectation, de leur situation familiale ou encore de leur sexe. L'accord réaffirme « *le prix qu'elles (les parties) attachent au principe d'égal accès de tous à la formation professionnelle* » en ce qu'il constitue un facteur essentiel pour assurer l'égalité des agents face à la carrière et aux responsabilités professionnelles.

Le protocole de 2006 et le décret n°2070-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires d'Etat confirment un certain nombre de droits individuels aux fonctionnaires. Ainsi, un deuxième refus consécutif portant sur une action de formation de même nature ne peut être prononcé qu'après avis de l'instance paritaire compétente. Par ailleurs, l'accès à une formation inscrite au plan de formation est de droit pour le fonctionnaire n'ayant bénéficié au cours des trois années antérieures d'aucune action de formation. Les textes prévoient, par ailleurs, l'ouverture de nouveaux droits aux agents de la fonction publique en matière de formation avec pour ambition de donner un nouvel élan à l'accès à la formation notamment des moins qualifiés. Elle introduit notamment le Droit Individuel à la Formation (DIF). Ainsi, tout fonctionnaire bénéficie d'un DIF d'une durée de 20 heures par année de service

cumulable sur 6 ans. Il s'agit d'un droit utilisé à l'initiative de l'agent mais ouvert à la négociation avec le responsable hiérarchique qui doit donner son accord. Ce dispositif illustre la volonté désormais de mieux articuler les compétences attendues (par l'administration) et les projets professionnels (des agents).

La réforme introduit également une meilleure reconnaissance de l'expérience professionnelle. Deux congés de 24 heures pour validation des acquis de l'expérience (VAE) et pour réalisation d'un bilan de compétences sont institués. Enfin, les agents bénéficient d'un entretien de formation annuel, d'un entretien de carrière après 5 ans de services et d'un bilan de carrière après 15 ans de service.

Avec la réforme de la formation professionnelle tout au long de la vie, la responsabilité des agents en matière de formation est plus grande puisqu'ils sont à l'initiative de la demande de DIF. On peut se demander si les agents vont s'emparer de cette opportunité ou laisser s'accumuler leurs droits sur leur compte. En effet, les actions éligibles au DIF sont les seules actions inscrites au plan régional de formation. Dans ces conditions, il y a un risque de voir les agents refuser de s'engager dans la démarche fautes d'actions inscrites au plan et répondant à leur demande, ce qui entrainerait une capitalisation systématique des heures de formation acquises et un accroissement excessif des comptes personnels.

La réforme de la formation professionnelle tout au long de la vie dans la fonction publique illustre une nouvelle conception de la formation où l'individu est le principal acteur de son destin professionnel, responsable de ses réussites comme de ses échecs, tandis que s'effacent progressivement les responsabilités des employeurs. Comme l'indique FOURNIER<sup>7</sup>, on est passé d'une approche du traitement de la question des inégalités d'accès à la formation continue accès sur les droits des agents et une logique de moyens à une approche visant à les responsabiliser pour en faire des acteurs de leur évolution.

---

<sup>7</sup> FOURNIER C., 2006, *Les besoins de formation non satisfaits des salariés au prisme des catégories sociales.*

## 1.2 Le moindre accès à la formation continue des agents de catégorie C dans la fonction publique d'Etat, quelle réalité ?

Les inégalités catégorielles d'accès à la formation continue dans la fonction publique, bien que moins prononcées que dans le secteur privé, demeurent une réalité. La collecte statistique des données relatives aux taux d'accès à la formation continue effectuée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) est assez récente (2001) et ne permet donc pas de réaliser une analyse évolutive depuis la signature des accords cadres dans les années 90. Par ailleurs, la collecte statistique demeure encore perfectible compte tenu des difficultés de certains ministères à renseigner l'ensemble des données. Néanmoins, un certain nombre d'enquêtes et rapports permettent d'illustrer la réalité des disparités catégorielles d'accès à la formation professionnelle au sein de la fonction publique.

### 1.2.1 Une problématique qui se pose au niveau national.

#### Répartition et taux d'accès à la formation par catégorie dans la fonction publique

Catégorie	Agents formés		Ensemble des agents de la fonction publique	
	Effectif	Taux d'accès	Effectif	% de la fonction publique
A	667 300	57,3	1 164 832	26,5
B	538 645	53,8	1 001 729	22,8
C ou D	866 010	38,9	2 228 279	50,7

Source : Enquête Formation continue 2000 - Cereq<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> L'enquête Formation continue 2000 a été conçue par le Cereq et l'INSEE. Elle a été réalisée auprès d'un échantillon de 28 700 personnes âgées de moins de 65 ans, qui avaient achevé leur formation initiale et n'effectuaient pas leur service militaire au moment de l'enquête. Ces personnes ont été interrogées, sous forme d'entretiens en face à face, sur les formations suivies après leur sortie du système scolaire, avec un questionnaire plus détaillé sur les quatorze mois précédant la date de l'enquête. Elle permet notamment d'analyser les taux d'accès à la formation continue des différentes catégories de salariés, c'est-à-dire les proportions de personnes ayant suivi au moins une action de formation d'au moins 3 h quel que soit son but et les modalités entre janvier 1999 et février 2000.

Alors que les agents de catégorie A représentent 26,5 % des effectifs de la fonction publique, ils comptent pour plus d'un tiers des formés. Les personnels de catégorie B sont aussi, mais dans une moindre mesure, sur-représentés dans les formés : comptant pour 23 % des effectifs, ils représentent 26 % des formés. Les personnels de catégorie C ou D sont, quant à eux, sous-représentés : 42 % ont suivi une formation sur la période étudiée alors que leur poids dans les effectifs de la fonction publique est de 51 %. Quelle que soit la fonction publique d'appartenance, les agents occupant des emplois de catégorie C ou D accèdent de façon moindre à la formation continue.

Par ailleurs, selon le rapport de l'ENA<sup>9</sup>, 765 000 agents de la fonction publique déclaraient en 2000 n'avoir suivi aucune formation depuis la fin de leurs études (soit ¼ des agents de la fonction publique). Ces agents ne déclarant aucune formation depuis la fin de leurs études présentent les caractéristiques suivantes : ils possèdent un niveau de diplôme peu élevé (40% des agents ne possédant qu'un CAP ou aucun diplôme), ils sont âgés de 41 ans en moyenne et près de 45% d'entre eux ont plus de 10 ans d'ancienneté. Certaines populations sont particulièrement touchées, notamment les femmes occupant un poste de catégorie C.

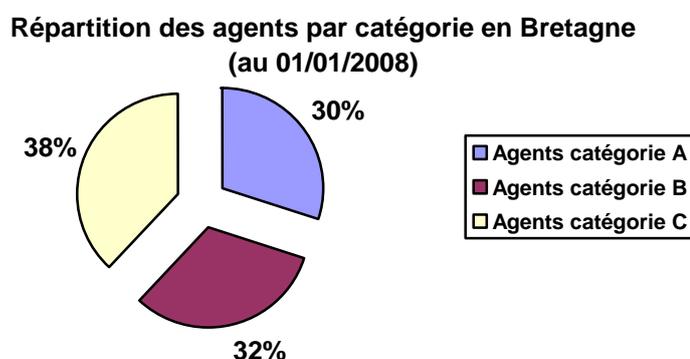
Les données recueillies par le ministère de la santé (DAGPB) confirment les constats précédents. Le bilan relatif à la formation professionnelle et continue des personnels en 2006 indique que 52,82 % des agents de catégorie C ont reçu au moins une formation continue dans l'année contre 78,57 % des agents de catégorie A et 76,52 % des agents de catégorie B. Par ailleurs, le nombre de jours de formation par agent en fonction est de 2,8 pour les C contre 4,1 pour les B et 4,9 pour les A.

---

<sup>9</sup> ENA, 2002, *La formation professionnelle dans la fonction publique*, p18.

## 1.2.2 Une problématique prégnante au sein des services déconcentrés de Bretagne.

Au sein des services déconcentrés de Bretagne, les agents de catégorie C sont les plus nombreux. Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, ils sont au nombre de 219 (hors vacataires et contractuels) sur un effectif total de 575 agents.

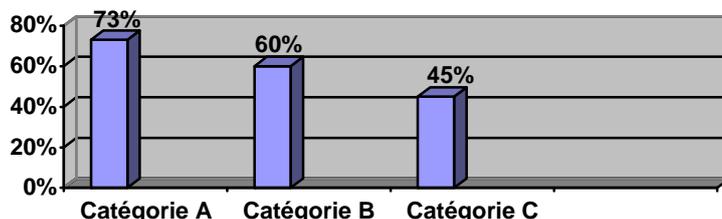


La structure démographique ne se distingue pas de celle des autres catégories A et B. En effet, la moyenne d'âge s'élève à 47 ans contre 49 ans pour les catégories A et 48 ans pour les B. La part des agents de plus de 45 ans est de 67% (69% pour les catégories B – 66 % pour les catégories A).

La majorité des cadres C de Bretagne appartient au corps des adjoints administratifs. Les fonctions de ces derniers sont précisées dans le décret n° 2006-1760 du 23 décembre 2006 relatif aux dispositions statutaires communes applicables aux corps d'adjoints administratifs des administrations de l'Etat. « *Les adjoints administratifs sont chargés de fonctions administratives d'exécution comportant la connaissance et l'application de règlements administratifs. Ils peuvent également être chargés de fonctions d'accueil et de secrétariat* ». Ils sont recrutés soit sans concours au grade d'adjoint 2<sup>ème</sup> classe soit par concours (sans condition de diplôme) au grade d'adjoint 1<sup>ère</sup> classe. Ils ne bénéficient d'aucune formation initiale contrairement aux agents administratifs de catégories A et B.

La réalité de l'accès à la formation continue des agents des services déconcentrés de Bretagne confirme le constat national selon lequel les agents catégorie C accèdent de façon moindre à la formation. En effet, selon les statistiques établies par la CEREFOC Bretagne au 31/12/2007, le taux d'accès à la formation des agents de catégorie C au cours des 3 dernières années (2005, 2006 et 2007) est inférieur à celui des autres catégories.

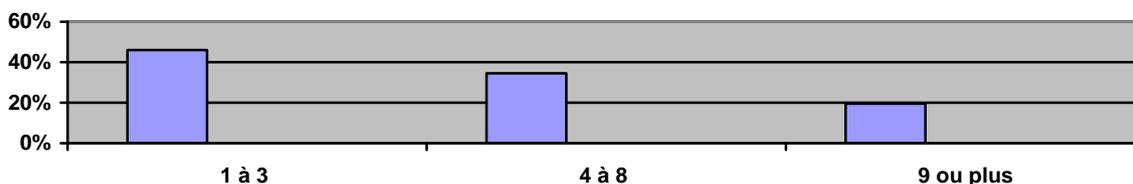
**Taux d'accès à la formation  
des différentes catégories d'agents en Bretagne  
(sur 2005, 2006, 2007)**



Cependant, cette disparité catégorielle d'accès à la formation des agents catégorie C semble plus prégnante en Bretagne que dans les autres régions. D'une part, le taux d'accès des cadres C à la formation continue est de 45% contre 53% au niveau national<sup>10</sup>. D'autre part, le nombre moyen de jours de formation<sup>11</sup> des agents catégorie C en 2006 (0,64 jour par agent) est l'un des plus bas de France, la moyenne nationale se situant à 1,68 jour.

Néanmoins, ce constat global est à nuancer. Nous avons pu constater que les agents de catégorie C avaient des comportements variés à l'égard de la formation comme en témoigne le nombre de formations suivies par chaque cadre C en 2005, 2006 et 2007. Celui-ci s'étend de 0 à 20. 35% des agents de catégorie C n'ont suivi aucune formation depuis 2005 (% établi sur un nombre moyen d'agents présents sur 2005-2006-2007). Parmi les agents qui accèdent à la formation, on constate de grandes disparités de comportement quant au volume de formations suivies.

**Nombre d'actions de formation suivies par les agents formés  
en 2005, 2006 et 2007 en Bretagne**



<sup>10</sup> Ministère de la santé et des solidarités, DAGPB, 2007, « *Bilan relatif à la formation initiale et continue des personnels en 2006* », Annexe 1, Tableau N°7.

<sup>11</sup> Il s'agit du nombre total de jours formation des agents de catégorie C rapporté à l'effectif physique de la région.

Cette diversité des comportements à l'égard de la formation continue nous invite à mieux comprendre les origines du manque global d'appétence des cadres C à l'égard de la formation continue.

### **1.3 Méthodologie d'étude des représentations sociales des agents.**

L'étude des freins à l'accès à la formation continue des agents de catégorie C en Bretagne s'est appuyée principalement sur l'analyse de leurs représentations sociales.

#### **1.3.1 Pourquoi étudier les représentations sociales ?**

- A) Les conditions sociales et historiques constituent des facteurs importants mais insuffisants pour expliquer l'accès à la formation continue.

Les facteurs principaux qui pèsent sur la probabilité de suivre une formation dans la fonction publique sont les mêmes que ceux observés dans le secteur privé : le diplôme, la catégorie d'emploi et l'âge<sup>12</sup>. Ainsi, on se forme d'autant plus que l'on est diplômé, cadre et âgé de moins de 50 ans. Les agents de catégorie C recrutés sans condition de diplôme et donc supposés disposer d'un faible niveau de formation initiale seraient moins enclins à se former que les autres catégories catégorie A et B pour lesquels des conditions de diplômes sont requises.

D'autre part, selon on sait que de mauvaises expériences au cours de l'éducation initiale peuvent susciter un rapport négatif des individus à l'école et ainsi les décourager de participer à des activités de formation des adultes, surtout si celles-ci apparaissent en continuité avec l'école<sup>13</sup>.

Ces conditions sociales et historiques n'épuisent cependant pas les raisons du moindre accès des agents de catégorie C à la formation continue en Bretagne. En effet, les sociologues et psychosociologues s'accordent pour dire que l'analyse de toute pratique sociale suppose que soient pris en compte plusieurs facteurs essentiels : les conditions

---

<sup>12</sup> PEREZ C., 2003, *La formation des agents de la fonction publique au miroir du secteur privé*.

<sup>13</sup> DORAY P., BELANGER P., LABONTE A., 2004, *Les contours de la demande insatisfaite de formation*, p 6.

sociales et historiques des individus, les conditions matérielles et organisationnelles de l'entreprise dans laquelle s'inscrit la pratique sociale ainsi que la façon dont les individus se l'approprient et où les facteurs représentationnels jouent un rôle déterminant.

Dès lors, pour comprendre les freins à l'accès à la formation des agents de catégorie C en Bretagne, je me suis attachée d'une part, à analyser les conditions objectives d'organisation de la formation en région, et d'autre part, à analyser les représentations sociales des agents à l'égard de la formation continue en Bretagne. Bien qu'ils soient importants, je n'ai pas centré mon étude sur l'analyse des facteurs sociaux et historiques, propre au parcours de chaque agent, et qui auraient nécessité des investigations importantes au regard du temps imparti pour la réalisation du mémoire et sur lesquels l'administration ne dispose que de peu de leviers d'action.

B) L'influence des représentations sociales sur les comportements des individus.

Selon Jean-Claude ABRIC<sup>14</sup>, « *une représentation sociale est un ensemble organisé d'informations, d'opinions, d'attitudes et de croyances à propos d'un objet donné* ».

Les fonctions des représentations sociales sont multiples. Elles ont tout d'abord une fonction de savoir : elles servent aux individus à expliquer la réalité par un travail de reconstruction. Les représentations ont également une fonction identitaire permettant de définir et de distinguer le groupe qui les produit des autres groupes. Elles permettent aux individus qui en sont membres de justifier leurs comportements après coup. Enfin, elles orientent les pratiques sociales dans la mesure où elles précèdent et déterminent le déroulement d'une action. Dans le travail de Serge MOSCOVICI (1961), qui introduit la notion de représentation sociale, se trouve l'idée que les représentations sont des guides pour l'action. Les recherches expérimentales conduites après lui montrent que les représentations jouent un rôle souvent plus important que les caractéristiques objectives dans les comportements adoptés par les sujets ou les groupes. Cette fonction d'orientation dépend non pas des caractéristiques objectives de la réalité mais de la représentation que l'on en a<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> ABRIC J-C., 2003, *Méthodes d'étude des représentations sociales*.

<sup>15</sup> ABRIC J-C., 1994, *Pratiques sociales et représentations*.

Selon ABRIC<sup>16</sup>, les représentations jouent un rôle déterminant sur les pratiques dans les situations où l'acteur dispose d'une autonomie (même relative) par rapport aux contraintes de la situation ou celles résultant des relations de pouvoir. Tel est le cas de la formation continue. Si les agents peuvent être incités à se former, l'autorité hiérarchique ne dispose pas de pouvoir de contrainte à leur égard. « *Nous pensons que dans ce type de situation les conduites adoptées par les individus seront largement déterminées par leur représentation de la situation et non pas par ses caractéristiques objectives* »<sup>17</sup>.

### **1.3.2 Méthode utilisée et organisation des entretiens de groupe**

#### A) Méthode utilisée.

Afin d'étudier les représentations sociales des cadres C à l'égard de la formation continue, je me suis appuyée sur des entretiens de groupe. L'entretien collectif est une technique souvent utilisée pour collecter les discours exprimant opinions, croyances, idées et attitudes concernant divers objets sociaux. Il présente plusieurs avantages. Tout d'abord, il facilite le recueil de la parole individuelle en contribuant à diminuer les inhibitions individuelles par un effet d'entraînement et facilite le travail de remémoration (l'échange des souvenirs et perceptions opère comme un déclencheur). Il met également en évidence les points de consensus et les points de désaccord grâce à la prise en compte des interactions sociales qui se manifestent dans la discussion. Enfin, compte tenu du nombre de cadres C en Bretagne (environ 280) et du temps imparti pour réaliser le mémoire, cette méthode présente l'avantage de multiplier le nombre d'enquêtés et de recueillir une variété suffisante de points de vue dans des délais courts.

Ainsi, des entretiens semi-directifs de groupe ont été conduits sur la base d'une grille d'entretien comprenant 8 thèmes (Annexe 1) : les thèmes de formation ; l'information ; les méthodes de formation ; les inconvénients-contraintes ; les avantages-bénéfices ; l'attitude des chefs de services ; la motivation des agents ; le rôle de la CEREFOC. Ces thèmes constituaient une base d'hypothèses qui seraient validées ou invalidées après analyse des entretiens et des autres sources d'informations mobilisées.

L'analyse des entretiens s'est faite selon la méthode d'analyse thématique de contenu. En effet, « *L'analyse de contenu permet de limiter la tendance à la subjectivité du chercheur*

---

<sup>16</sup> ABRIC J-C., 1994, *Pratiques sociales et représentations*.

<sup>17</sup> Ibid.

*face à une corpus de données textuelles. Elle vise donc à l'objectivité, la systématisation et la généralisation des résultats<sup>18</sup>. »*

Tous les entretiens ont été enregistrés puis retranscrits intégralement. Puis, les discours recueillis ont été découpés en fonction des différents thèmes et sous-thèmes effectivement évoqués lors des entretiens. Cette grille d'analyse de contenu a permis de mettre en avant les points communs et les différences entre les individus et entre les groupes et de vérifier et compléter les hypothèses initiales.

## B) Organisation des entretiens de groupe.

Concernant le choix des échantillons, l'homogénéité des groupes a été privilégiée pour éviter les inégalités de rapports entre groupes sociaux comme préconisé par DUSCHENE et HAEGEL<sup>19</sup>. Ainsi, les groupes étaient constitués exclusivement d'agents de catégorie C.

Des entretiens de groupe ont été réalisés dans tous les départements afin de repérer d'éventuelles logiques territoriales et de favoriser la plus grande variété de discours. Au total, 6 entretiens de groupe semi-directif ont été conduits ; un au sein des DDASS Côtes d'Armor, Finistère et Morbihan ; deux au sein de la DRASS Bretagne.

Le choix de la composition des groupes a été opéré selon plusieurs critères et selon un objectif de diversification maximale des profils d'agents afin de saisir des situations diverses et contrastées au regard du thème.

Le critère principal qui a été retenu pour composer les groupes d'entretien est celui du niveau d'accès à la formation continue. Au sein de chaque groupe, ont été sélectionnés des agents relevant de 4 typologies : aucune formation suivie au cours des trois dernières années ; 1 à 3 formations suivies ; 4 à 8 formations suivies ; 9 formations suivies ou plus. Un critère secondaire a été retenu : celui de l'âge qui constitue, comme nous l'avons vu, un facteur discriminant à l'égard de la formation. Ainsi, afin de recueillir la diversité des discours, au sein de chaque groupe, ont été retenus des personnes en début de carrière (âgées de moins de 40 ans), des personnes en milieu de carrière (âgées de 40 à 50 ans) et des personnes en fin de carrière (âgées de plus de 50 ans).

---

<sup>18</sup> MOLINIER P., RATEAU P., COHEN-SCALI V., 2002, *Les représentations sociales. Pratique des études de terrain*, chapitre 4 relatif à l'analyse des contenus, pp79-115.

<sup>19</sup> DUSCHENE S., HAEGEL F., 2005, *L'enquête et ses méthodes : l'entretien collectif*.

Enfin, un dernier critère de sexe a permis la présence d'au moins un homme au sein de chaque groupe.

La constitution d'une base de données Excel s'est révélée nécessaire afin d'opérer la sélection des agents à interviewer. Celle-ci indiquait, par département et par agent, le nombre de formations suivies au cours des 3 dernières années, le type de formations suivies, l'âge et le sexe de l'agent.

Le choix a été fait de réaliser les entretiens dans les locaux des DDASS et de la DRASS et ce pour favoriser un taux de participation maximal. Les agents sélectionnés ont été invités à participer aux entretiens par le biais d'un courrier électronique expliquant l'objectif et les modalités de l'entretien. Des relances téléphoniques se sont avérées nécessaires pour confirmer la participation des agents.

La taille des groupes variait entre 5 et 9 agents. Lors des deux premiers entretiens réalisés, j'ai privilégié des groupes de 5 agents maximum afin de m'approprier la technique de l'entretien de groupe.

La durée moyenne des entretiens était de 55 minutes (de 40 minutes pour l'entretien le plus court à 75 minutes pour l'entretien le plus long).

### **1.3.3 Les limites rencontrées.**

Les limites rencontrées ont trait à la méthode elle-même utilisée ainsi qu'à la mobilisation des interviewés.

L'entretien comme méthode de collecte des données est une technique complexe, caractérisée par la production du discours, dans des situations réelles de communication. Par conséquent, la situation d'énonciation, le statut de l'énonciateur, le comportement et le statut de l'intervieweur influencent beaucoup la production verbale des sujets, ce qu'ABRIC<sup>20</sup> considère comme une difficulté dans l'analyse et qui interroge sur la fiabilité et la validité des résultats obtenus par l'entretien.

D'autre part, l'entretien semi-directif réalisé en groupe présente certaines limites. Il tend à renforcer les éléments communs au groupe. Ainsi, il semblerait que les motifs de

---

<sup>20</sup> ABRIC J-C., 1994, *Pratiques sociales et représentations*.

satisfaction personnelle sont essentiellement évoqués en entretien individuel alors que les motifs d'insatisfaction collective le sont essentiellement en entretien collectif<sup>21</sup>.

Enfin, les discours en groupe sont marqués par les normes sociales et l'objectivation alors que les propos en face à face sont plus nuancés<sup>22</sup>. L'entretien de groupe induirait des effets de censure et de conformité. Certaines personnes vont taire en groupe ce qu'elles exprimeraient dans un entretien individuel, voire conforter un point de vue majoritaire dont par ailleurs elles se distancieraient.

Quelques difficultés dans la participation des agents aux entretiens peuvent être relevées. Au sein de chaque groupe composé initialement, un ou deux agents (généralement des agents n'ayant suivi aucune formation depuis 3 ans) ont refusé de participer aux entretiens de groupe en disant qu'ils ne se sentaient pas concernés ou pas intéressés. Si ces agents ont pu être remplacés par des agents au profil comparable, ces refus de participation illustrent la difficulté de recueillir la parole des agents les plus éloignés de la formation.

Les cadres C accèdent de façon moindre à la formation continue que leurs homologues de catégorie A et B. Le nouveau cadre légal et réglementaire de la formation professionnelle tout au long de la vie a pour objectif d'offrir une plus grande accessibilité aux catégories les moins qualifiées en renforçant la responsabilité individuelle des agents. Dans ce contexte, il apparaît important de bien comprendre les origines de la moindre appétence des cadres C. L'étude des représentations sociales offre un cadre méthodologique intéressant pour appréhender les différents freins jouant un rôle déterminant dans les comportements des cadres C en Bretagne.

---

<sup>21</sup> DUSCHENE S., HAEGEL F., 2005, *L'enquête et ses méthodes : l'entretien collectif*.

<sup>22</sup> Ibid.

## **2 L'accès à la formation continue des agents de catégorie C des services déconcentrés de Bretagne connaît des freins d'ordre personnel et professionnel.**

L'étude des représentations sociales ainsi que l'analyse des conditions d'organisation de la formation continue en région ont mis en lumière différentes causes pouvant expliquer le moindre accès à la formation continue des agents de catégorie C. Ces freins identifiés touchent à l'offre et la demande de formation, au rapport intérêts-contraintes de se former et aux conditions d'organisation de la formation.

### **2.1 Les freins relevant de l'offre de formation.**

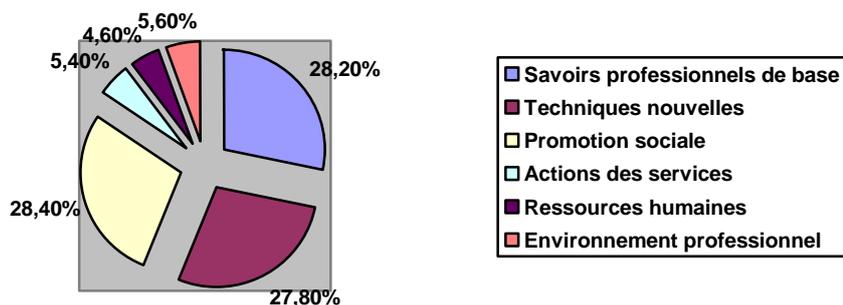
Les entretiens ont mis en lumière un important paradoxe. Si les agents manifestent une insatisfaction générale à l'égard de l'offre de formation actuelle, ils expriment cependant peu de besoins de formation.

#### **2.1.1 Une offre de formation jugée insuffisante.**

A la question « Quels sont les types de formation qui vous sont proposés aujourd'hui ? », posée lors des entretiens de groupe, il est intéressant de noter que la réponse des agents est, dans un premier temps, de signaler qu'ils n'étaient pas traités à égalité avec leurs homologues de catégories A et B. Ils considèrent que l'essentiel de l'offre de formation actuelle s'adresse, de par les thématiques proposées, aux cadres A et B. Ils éprouvent un sentiment d'injustice à cet égard. « *Toutes les propositions de formation qu'on reçoit, c'est pour les A et B. On sent bien que la formation surtout depuis 4 ans, c'est pas pour nous* ».

Par ailleurs, ils considèrent que l'offre de formation en leur direction est redondante et limitée à des formations généralistes relatives à la bureautique/informatique, la rédaction administrative et dans une moindre mesure la préparation aux concours. En effet, si l'on considère les formations suivies par les agents de catégories C au cours des 3 dernières années en Bretagne, on constate qu'elles se concentrent sur 3 domaines principaux.

### Part des différents types de formations suivies par les cadres C au cours des années 2005, 2006 et 2007 en Bretagne



56 % des journées de formation réalisées au cours des 3 dernières années par les agents de catégorie C relève du domaine des savoirs professionnels de base (droit, rédaction administrative, comptabilité-budget) et des techniques nouvelles (bureautique-informatique). La préparation aux examens et concours (promotion sociale), qui apparaît ici comme le domaine de formation ayant le plus mobilisé les agents est à relativiser compte tenu d'une action particulière réalisée en 2007 de préparation au concours de secrétaire administrative secteur emploi et qui a mobilisé près de 60 agents. Généralement, peu de formations de préparation aux concours sont organisées.

On constate que les agents sont peu formés sur le domaine « actions des services » qui regroupent des formations techniques liées aux politiques sanitaires et sociales telles que la planification, la tutelle, le contrôle, la santé publique, l'action sociale ou les formations. Ces formations « métiers » sont essentiellement suivies par les cadres A et B.

De la même façon, les formations sur les ressources humaines (efficacité personnelle, communication, encadrement, stratégie de changement) sont plutôt prisées par les catégories A.

Ainsi, le sentiment d'inégalité ressenti par les agents relève pour part du fait qu'ils se sentent exclus de formations auxquelles accèdent les cadres A et B et notamment celles relatives à l'animation des politiques sanitaires et sociales. Ce sentiment d'inégalité semble s'être renforcé depuis quelques années. L'arrivée de la LOLF en 2001 a joué ici un rôle important en orientant fortement l'offre vers les « formations métiers » au détriment des formations de développement personnel (gestion du stress, secourisme, conduite automobile,...) traditionnellement très prisées par les cadres C. Par ailleurs, ces dernières années le nombre d'ouverture de concours de catégorie B a fortement diminué (tant en nombre de concours ouverts qu'en nombre de candidats reçus) se traduisant, en conséquence, par une baisse de l'offre de formation de préparation aux concours et une baisse de la demande compte tenu de la faible perspective de réussite. Enfin, ce

sentiment d'inégalité est également à mettre en relation avec le manque de reconnaissance dont souffrent ces agents. En effet, ils ont le sentiment que les missions qui leurs sont confiées relèvent de plus en plus du niveau catégorie B et en même temps, ils ne bénéficient pas de la reconnaissance correspondante, ni en terme de rémunération ni en terme de formation qui leur permettrait d'accéder aux compétences attendues d'eux. Comme le soulignait un agent lors des entretiens, « *le problème, c'est qu'on nous demande des choses qui sont normalement pas dans notre fonction et à côté de ça on nous donne pas la possibilité d'apprendre les choses en profondeur* ».

### **2.1.2 Et pourtant peu de besoins de formation sont exprimés.**

- A) Peu de besoins sont exprimés malgré l'insatisfaction à l'égard de l'offre de formation actuelle.

Si les agents manifestent une insatisfaction à l'égard de l'offre de formation actuelle, ils expriment cependant peu de besoins de formation. Selon ARCHAMBAULT<sup>23</sup>, « *Le besoin de formation découle de la constatation d'une insatisfaction, d'un manque de compétence et/ou d'aptitude pouvant être comblée par la formation* ».

FOURNIER<sup>24</sup> explique que ce sont ceux qui accèdent le moins à la formation qui témoignent des besoins les moins importants alors que les formés déclarent plus souvent des besoins de formation. DORAY<sup>25</sup> indique que la capacité à formuler un « besoin » et à exprimer une demande de formation n'est pas un attribut culturel distribué également dans les groupes sociaux et les catégories sociales. Dès lors, le moindre accès à la formation pourrait ne pas tenir uniquement à des mécanismes d'offre mais également de demande.

L'expression des demandes de formation a été analysée à travers deux types de sources d'information : les entretiens conduits avec les agents dans le cadre de mon mémoire et le recueil « officiel » des besoins en formation réalisé par les chefs de services à partir des entretiens individuels d'évaluation conduits en 2008.

---

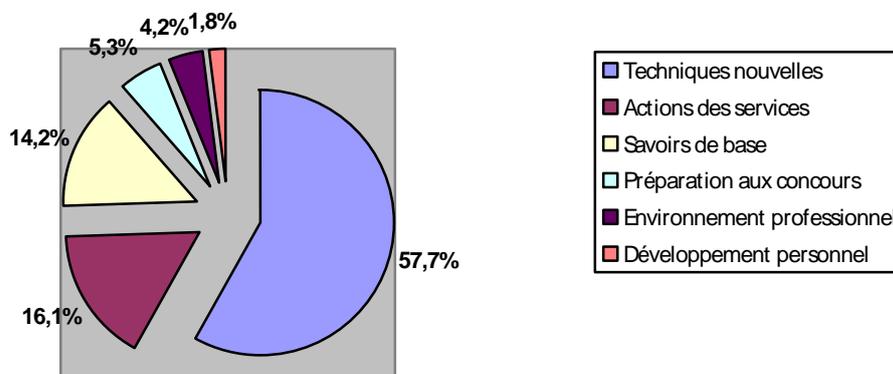
<sup>23</sup> ARCHAMBAULT M., SAÏDI B., 2003, *Le plan de formation*, p 4.

<sup>24</sup> FOURNIER C., 2006, « Les besoins de formation non satisfaits des salariés au prisme des catégories sociales », *Revue Formation-Emploi* n°95, p 5.

<sup>25</sup> DORAY P., BELANGER P., LABONTE A., 2004, *Les contours de la demande insatisfaite de formation*.

Il est intéressant de constater que les demandes formulées à ces deux occasions ne se recoupent que partiellement.

**Demandes de formation des cadres C figurant au recueil "officiel" des besoins en formation réalisé en 2008**



Les demandes exprimées à l'occasion du recueil des besoins de formation portent essentiellement sur les techniques nouvelles (informatique-bureautique). On note cependant que 16,1% des demandes portent sur les formations « Actions des services » c'est-à-dire sur les politiques sanitaires et sociales alors que celles-ci n'ont représentées que 5% des journées de formation au cours des 3 années précédentes. On peut donc considérer qu'il y a une attente particulière de la part des cadres C dans ce domaine.

B) Des besoins repérés qui ne se traduisent pas en demandes.

Les formations de développement personnel (gestes de premiers secours, code de la route, préparation à la retraite, gestion du stress...) sont très peu sollicitées à l'occasion du recueil des besoins de formation alors qu'elles ont été fortement demandées pendant les entretiens mémoire. De la même façon, quelques agents ont manifesté des souhaits de formation pour préparer une réorientation professionnelle. Ce type de demande ne se retrouve cependant pas dans le recueil des besoins de formation.

Selon DORAY<sup>26</sup>, la capacité à formuler un besoin et à exprimer une demande de formation dépend de 2 facteurs : la « valence » (perception de l'intérêt) et l' « expectancy » (probabilité de réussite - perception du champ des possibles). On peut donc considérer qu'entre le besoin ressenti et le besoin exprimé, la perception du champ des possibles influence le besoin final exprimé. En effet, la représentation du rôle de la formation qu'on les agents influe sur les besoins qu'ils expriment. Parmi la liste des mots recueillis à travers la méthode dite d'association libre<sup>27</sup> utilisée en début de chaque entretien de groupe et permettant de mieux comprendre les motivations des agents, ceux relevant de l'efficacité professionnelle sont les plus nombreux et classés parmi les plus importants. Les agents considèrent la formation continue comme un moyen d'être plus efficace dans leur poste de travail. Les notions de « compétences », « efficacité », « adaptation à un nouveau poste », « connaissances professionnelles » sont fréquemment citées. La formation continue apparaît comme un outil de progression avec les mots fréquemment cités de « perfectionnement », « amélioration » ou « mise à niveau ».

Cette représentation du rôle de la formation continue centrée autour de l'efficacité professionnelle explique pour part le fait que les agents formulent très peu de demandes de formation autres (développement personnel, réorientation professionnelle par exemple).

---

<sup>26</sup> DORAY P., BELANGER P., LABONTE A., 2004, *Les contours de la demande insatisfaite de formation*.

<sup>27</sup> Méthode développée par Jean-Claude ABRIC permettant d'accéder au noyau central c'est-à-dire de recueillir les éléments implicites ou latents qui seraient noyés ou masqués dans les productions discursives. Elle consiste, dans un premier temps, à demander aux personnes d'écrire sur un papier les mots ou expressions auxquelles elles associent, dans notre cas, le mot « formation continue ». Dans un second temps, on demande à chaque personne de classer chacun de ses mots en fonction du rang d'importance qu'ils accordent à chaque mot ou expression. Les mots fréquemment cités et classés parmi les plus importants constituent le noyau central de la représentation.

## **2.2 Des freins illustrant un rapport intérêts-inconvénients peu incitatif.**

Malgré l'opinion positive des agents à l'égard de la formation continue, les contraintes personnelles et professionnelles engendrées par le fait de se former semblent jouer un frein dans la décision des agents.

### **2.2.1 Une opinion positive à l'égard de la formation construite sur des motivations professionnelles et personnelles.**

Les agents des services déconcentrés de Bretagne ont une opinion favorable à l'égard de la formation. La première motivation des agents est liée, comme nous l'avons vu, à l'efficacité professionnelle. Ces discours sont confirmés par l'exploitation du recueil des besoins de formation 2008. Ainsi, 91,5% des demandes de formation exprimées relèvent du domaine purement professionnel.

Une deuxième motivation d'ordre plus personnel anime les agents. « Connaissances personnelles », « épanouissement personnel », « rencontres », « échanges », « curiosité » font partie des mots fréquemment cités à l'occasion de l'utilisation de la méthode d'association libre. Ainsi, les agents perçoivent dans la formation continue un intérêt lié aux relations humaines, à la rencontre avec des personnes d'autres environnements, à l'ouverture d'esprit et également un moyen d'utiliser les connaissances acquises dans la vie privée. Quelques personnes évoquent la formation comme un moyen de rompre la routine et de prendre du recul sur le quotidien. « *Quand on part en formation, c'est une bouffée d'air* ». « *Le fait de se pencher sur autre chose que le quotidien, c'est vachement intéressant. Moi j'ai vachement souffert, j'ai fait plusieurs années de standard, j'avais l'impression d'être débile. Le fait de participer à une formation et de rencontrer d'autres personnes ça m'a vachement aidé* ».

### **2.2.2 Des temps de formation difficilement conciliables avec charge de travail et vie personnelle.**

A) Des temps de formation difficilement conciliables avec la charge de travail.

La première contrainte évoquée est celle de la difficulté à concilier l'absence au travail pour suivre une formation avec la charge de travail qui demeure pour la majorité des

agents. « *Moi, si je pars 2 jours en sachant que je vais avoir un boulot énorme en rentrant, je vais pas être dans de bonnes conditions car je sais que le travail ne sera pas fait et que je vais avoir 2 jours de travail à rattraper* ». Dès lors, la charge de travail peut constituer un motif de renoncement à l'accès à la formation. Les personnes occupant des postes comme le courrier ou l'accueil-standard évoquent les difficultés particulières pour partir en formation compte tenu de l'obligation, pour eux, d'être remplacés durant leur temps d'absence.

Cette difficulté semble renforcée par l'absence de programmation des formations sur l'année qui ne permet pas de prendre en compte les contraintes de services. « *On a souvent des formations qui arrivent à l'automne à un moment pas franchement idéal puisqu'on est en plein dans les bilans* ». Dans ce cas, l'attitude des chefs de service peut être moins encline au départ en formation compte tenu des contraintes de services et peut expliquer le décalage ressenti par certains agents entre le discours des chefs de service et la pratique. « *Moi j'ai une image un peu étrange. J'ai un peu l'impression que, en général, devant les gens, c'est : oui il faut se former, c'est important. Et puis, derrière, effectivement, quand on demande une formation c'est : oui, mais bon, vous savez, c'est pas trop le moment* ».

- B) Des temps de formation difficilement conciliables avec la vie personnelle et familiale.

Les difficultés pour concilier les temps de formation avec vie personnelle et familiale se posent notamment pour les femmes sur lesquelles pèsent effectivement plus facilement les contraintes familiales et qui représentent 85% des agents de catégorie C en Bretagne.

En effet, il est reconnu que les difficultés de conciliation vie familiale/vie professionnelle induisent un certain nombre de renoncement notamment aux événements perçus comme professionnellement non indispensables<sup>28</sup>. La formation en fait partie. Ainsi, le suivi d'une formation, même si elle se déroule sur le temps de travail n'est pas forcément neutre pour les femmes surtout lorsqu'elle implique des déplacements longs et nécessite des réorganisations coûteuses (par exemple de financer la garde des enfants). « *C'est pas facile quand on doit partir plusieurs jours en dehors du département pour faire une*

---

<sup>28</sup> BONAÏTI C., FLEURET A., POMMIER P., ZAMORA P., 2006, *Pourquoi les moins qualifiés se forment-ils moins ?*, p 4.

formation car c'est pas évidemment pour s'organiser au niveau familial. Donc dès fois vous partez pas ».

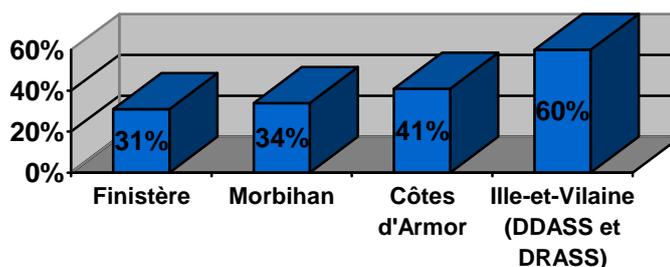
FOURNIER<sup>29</sup> a démontré que seulement une employée sur cinq se réorganise pour suivre une formation contre un quart des femmes cadres ou exerçant une profession intermédiaire. En effet, les femmes cadres arrivent plus facilement à trouver les moyens d'ajuster leur emploi du temps pour se former car elles disposent de revenus qui facilitent les réorganisations.

- C) L'éloignement des lieux de formation et les contraintes de déplacements, une contrainte supplémentaire ?

La très grande majorité des formations régionales (organisées par la CEREFOC ou l'EHESP) se déroule sur Rennes. Les formations interrégionales peuvent se dérouler en région Bretagne, Normandie, Pays de la Loire ou Centre. Enfin, les formations nationales organisées par le ministère se déroulent généralement sur Paris. Participer à une formation implique donc souvent un investissement supplémentaire en terme de déplacements. Cet investissement est d'autant plus important pour les agents qui se trouvent les plus éloignés des lieux de formations.

Or, on constate aujourd'hui des disparités géographiques d'accès à la formation.

**Taux d'accès à la formation  
des agents de catégorie C selon le département d'exercice  
(sur 2005, 2006 et 2007)**



On constate un écart important entre les agents en poste sur l'Ille-et-Vilaine (en DDASS ou en DRASS) et ceux en poste dans les autres départements bretons. Ainsi, le taux d'accès à la formation décroît avec la distance depuis Rennes. Si l'éloignement ne peut constituer la seule explication du moindre accès à la formation des agents des départements extérieurs à l'Ille-et-Vilaine, il constitue cependant un frein à l'accès à la

<sup>29</sup> FOURNIER C., 2001, « Hommes et femmes salariés face à la formation continue : des inégalités d'accès qui reflètent les niveaux de qualification et les conditions familiales », p 3.

formation de certains agents comme en témoigne le temps de discussion important consacré à ce thème lors des entretiens. Cette problématique est apparue particulièrement prégnante pour les agents du département du Finistère et notamment ceux ayant une charge de famille. *« Nous on est très éloigné de tout. Ca nous demande tout de suite un investissement plus important automatiquement, c'est toute une organisation. »*

Néanmoins, la question des lieux de formation ne fait pas l'objet de consensus. A cet égard deux types de publics peuvent être observés.

Le premier est celui pour lequel le déplacement constitue une contrainte importante et pour lequel le lieu de déroulement de la formation constitue un élément déterminant dans la décision de demander ou pas une formation. *« Je sais que la première chose que j'ai tendance à regarder pour les formations, c'est le lieu. »*

Le deuxième public est celui pour lequel le déplacement constitue une opportunité ou une contrainte acceptée. *« Moi je préfère me déplacer de temps en temps quitte à avoir les contraintes ». « Dès fois, je parle pour moi, ça fait du bien aussi de voir un autre environnement. »*. Dans ce cas, les conditions de prise en charge des déplacements, par exemple la prise en charge de la nuitée précédant le premier jour de formation, peuvent jouer un rôle dans la décision de solliciter ou pas une formation. *« Pour une formation à Nantes, je suis partie la veille sinon ça oblige à prendre le train à 6h du matin pour faire toute une journée de formation en comptabilité. C'est pris en charge pour le bien-être des stagiaires quand même. Sinon, ça peut poser des problèmes de se lever à 4h du matin »*.

La question des déplacements est également à mettre en lien avec celles des contraintes financières engendrées par les déplacements. Cette problématique a été évoquée au cours de l'ensemble des entretiens.

Le premier frein qui se pose est celui de l'indemnité forfaitaire. Quand les agents partent en formation, leur frais d'hébergement et de restauration sont remboursés sur la base d'un forfait journalier. Les dépassements de forfait demeurent à la charge des agents. Or, ce forfait ne semble pas suffisant au regard des dépenses réelles à effectuer notamment lorsque les formations se déroulent à Paris. *« Cette année, j'ai été amenée à faire pas mal de formations sur Paris. Là, j'en suis de ma poche à hauteur de 150€ compte tenu du dépassement de forfait. J'en avais une programmée le 13 juin, je l'ai refusée pour cette raison, parce que là je commence à en avoir marre. »*

Le deuxième frein qui se pose est celui de l'avance de frais. Lorsque les agents réservent un hôtel non conventionné avec la CERFOC, ils doivent avancer les frais. Les délais de remboursement peuvent être longs. *« J'ai l'impression que de plus en plus il faut avancer*

*les frais. Après, on est remboursé mais combien de temps après ? Moi, j'estime que quand on propose une formation, on assume tout, c'est pas à l'agent de faire l'avance. »*

Outre les freins personnels, se posent également des freins collectifs, propres à l'organisation régionale en place.

## **2.3 Des freins institutionnels.**

### **2.3.1 Les modalités actuelles d'élaboration du Plan Régional de Formation (PRF) connaissent des insuffisances.**

- A) Une prise en compte des besoins peu formalisée.

Chaque année les services déconcentrés du ministère en charge de la santé adoptent un Plan Régional de Formation qui définit l'offre de formation pour l'année à venir. Si les services bénéficient d'une grande liberté quant aux modalités d'élaboration du PRF, la circulaire n°256 du 5 juin 1984 relative aux CEREFOC invite ces dernières à s'appuyer sur une enquête de besoins.

Les entretiens font clairement apparaître que les agents ne connaissent pas la procédure officielle de recueil des besoins de formation. L'entretien d'évaluation est bien identifié comme un moment formel au cours duquel l'agent et son supérieur échangent sur les besoins de formation compte tenu qu'il s'agit d'une rubrique obligatoire de l'entretien d'évaluation. Cependant, les agents ne connaissent pas l'utilisation qui est faite de ce recueil de besoins et n'ont pas de retour sur les demandes exprimées à cette occasion. *« Dans l'entretien d'évaluation, on nous demande nos besoins. Après, je sais pas si y a une suite ou pas, en tout cas on remplit des tableaux ». « Oui mais la CEREFOC ne va regarder nos notations pour savoir les formations qu'on demande. Donc en fait ça reste sur la feuille et personne n'en a connaissance. »*

L'étude des modalités d'élaboration des deux derniers PRF Bretagne (2006 et 2007) a montré des procédures de recueil des besoins de formation peu formalisées et fluctuantes d'une année sur l'autre. Par ailleurs, jusqu'en 2008, aucun lien n'était établi entre la procédure de recueil des besoins (organisée par la CEREFOC) et les entretiens d'évaluation (conduits par les chefs de services). Cette absence de formalisation nuit à la bonne appropriation de la phase de recueil des besoins par les agents.

- B) Une implication insuffisante des directions, des chefs de service et des instances paritaires.

La politique de formation est essentiellement discutée en comité technique régional et interdépartemental (CTRI) au moment de la présentation du projet de PRF, et non en amont pour déterminer les besoins collectifs et les compétences à développer de façon prioritaire. En amont du CTRI, les modalités de définition des priorités de formation au sein de chaque DDASS ne sont pas homogènes sur l'ensemble de la région. Les priorités se discutent généralement en comité de direction (CODIR) mais selon des procédures informelles et des niveaux d'implication disparates suivant les départements.

L'encadrement de proximité, quant à lui, est insuffisamment impliqué dans la définition de la politique de formation. Aujourd'hui, dans le cadre de la construction du PRF, les chefs de service sont sollicités par la CERFOC pour le recueil des besoins individuels de formation. Outre cette implication ponctuelle, les études<sup>30</sup> montrent que globalement les cadres ne réfléchissent pas à l'avance aux besoins de formation de leurs collaborateurs. Comme le confirment les entretiens de groupe, la réflexion s'engage seulement au moment de l'entretien d'évaluation compte tenu de l'obligation de renseigner le volet formation. Les besoins individuels exprimés par les agents sont alors inscrits mais ne donnent pas lieu à un véritable échange. Le chef de service indique seulement si la demande constitue une priorité pour le service ou pas. La formation apparaît donc plutôt comme une réponse à des demandes individuelles, et pas une réponse à un projet global construit à l'échelle du service. Il apparaît qu'un des freins à l'implication des cadres réside dans la difficulté à établir des priorités. *« L'absence d'unité des missions rend difficile les arbitrages. Elaborer un projet de formation volontariste et faire des choix de priorités sans visibilité sur le futur, sans vision stratégique à moyen terme, relèvent d'un exercice impossible. Aussi, la hiérarchie préfère-t-elle inconsciemment laisser cet arbitrage à la pression de la demande<sup>31</sup> ».*

Le recueil des besoins en formation organisé en septembre 2008 confirme cette difficulté. Sur 484 demandes de formation formulées (toutes catégories d'agents confondues), les chefs de services en ont retenu 67% comme priorité de service contre 17% non prioritaire

---

<sup>30</sup> Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, 1996, *Etude sur l'implication des cadres de la fonction publique dans la formation, la conduite de l'entretien individuel, les plans individuels de formation.*

<sup>31</sup> Ibid.

et 16% non renseigné. Ce taux excessif de demandes qualifiées de prioritaires illustre bien cette difficulté à définir des priorités répondant à de réels projets de service.

Enfin, si le comité technique paritaire régional et interdépartemental (CTPRI) est chargé de donner son avis sur le projet de PRF<sup>32</sup>, celui-ci demeure assez formel dans le sens où les représentants des personnels ne sont pas associés en amont de la procédure de consultation, c'est à dire dans la phase de construction du PRF et les ajustements se font donc à la marge.

### **2.3.2 Un manque de communication interne.**

Les agents considèrent être bien informés de l'offre de formation. En effet, lors de l'ouverture d'une formation, l'ensemble des agents reçoit un message électronique de la part de la CEREFOC ou du correspondant départemental formation indiquant le contenu, la date et le lieu du stage et la fiche d'inscription qui doit être visée par le supérieur hiérarchique.

Néanmoins, les agents ont un sentiment de partialité de l'information. « *Je suis persuadée qu'il y a plein de formations qui existent et on ne sait pas qu'elles existent alors que ça pourrait nous intéresser* ». Ce sentiment s'explique par le fait que les formations sont organisées par des opérateurs multiples (CEREFOC, administration centrale, EHESP, IRA, préfecture de région). Chaque opérateur met à disposition son propre catalogue de formation mais il n'y a pas de centralisation de l'ensemble des offres de formations. Ainsi, l'ensemble de l'offre de formation auquel les agents auraient potentiellement accès n'est pas accessible à partir d'une source d'information unique.

Ce sentiment de partialité de l'information est d'autant plus prégnant en DDASS qu'en DRASS. « *Nous en DDASS on est pas au courant. Quand j'étais en DRASS sur place j'ai pu me rendre compte qu'il y avait plein de genres de formations sauf que quand on est ici on le sait pas* ». La CEREFOC étant physiquement située à la DRASS, il apparaît que les agents de la DRASS ont plus facilement accès à l'information. Ce constat expliquerait pour partie le fait que le taux d'accès à la formation soit plus important pour les agents de la DRASS que pour ceux des DDASS.

---

<sup>32</sup> La circulaire n°256 du 5 juin 1984 relative aux CEREFOC prévoit que le PRF « *une fois établi, est soumis pour avis aux comités techniques paritaires de leur circonscription puis arrêté par le directeur régional* ».

Par ailleurs, les agents s'estiment très mal informés de leurs droits en matière de formation. Ils ne connaissent pas ou mal les différents dispositifs mobilisables et leurs modalités. Les nouveaux outils issus de la réforme de la formation professionnelle tel le DIF, le congé pour VAE et pour bilan de compétences ne sont pas connus.

L'information dont dispose les agents est importante en ce qu'elle participe à définir le champ du possible en matière de formation<sup>33</sup>. Ainsi, l'absence de connaissance des droits à la formation limite ce champ des possibles et détermine l'expression de besoins de formation. Ces besoins sont d'autant moins importants qu'ils disent ne pas être informés. Ce manque d'information peut expliquer, pour partie, le fait que les agents déclarent peu de besoins de formation notamment dans le cadre de dispositifs récents tels que la VAE, le bilan de compétences ou la période de professionnalisation.

Enfin, les agents connaissent mal les missions, l'organisation et le fonctionnement de la CEREFOC. Ils regrettent le manque de proximité de celle-ci. « *Normalement une CEREFOC c'est régional et pourtant elle reste à la DRASS* ». « *La cellule aurait du se déplacer comme le fait l'assistante sociale sur chaque site pour se présenter et présenter les formations, ça donnerait une ouverture.* »

### **2.3.3 Les représentations différenciées de l'encadrement à l'égard de la formation continue.**

Très majoritairement, les agents qualifient l'attitude de leur chef de service plutôt favorable à la formation. Certains constatent une évolution dans l'implication des chefs de service. « *Au début que je travaillais, la formation ça tenait vraiment à la personne. Depuis quelques années on est plus incité, la hiérarchie s'occupe plus de formation et c'est plus de notre choix personnel. Y a une incitation générale.* »

Cependant, cette attitude semble différenciée selon le type de formation demandée. La formation est en général présentée sous trois angles<sup>34</sup> :

- soit individuelle, liée à une évolution professionnelle (préparation aux concours),
- soit professionnelle, liée à un besoin du service (formation « métier »),
- soit personnelle, pour le bien-être et le développement personnel des agents.

---

<sup>33</sup> FOURNIER C., 2004, « Aux origines de l'inégale appétence des salariés pour la formation ».

<sup>34</sup> Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, 1996, *Etude sur l'implication des cadres de la fonction publique dans la formation, la conduite de l'entretien individuel, les plans individuels de formation.*

Concernant les demandes de formations « métiers », les agents s'entendent pour qualifier l'attitude de leur supérieur hiérarchique favorable au départ en formation.

Concernant les formations de préparation aux concours et les formations de développement personnel, le rapport ministériel relatif à l'implication des cadres<sup>35</sup> ainsi que les entretiens de groupe, illustrent des attitudes plus nuancées.

Les formations de préparation aux concours, modèle historique de la promotion sociale des agents, sont considérées par les cadres comme un droit inaliénable de l'individu, appartenant en propre à l'agent. Les cadres sont cependant nombreux à souligner qu'il y a de moins en moins de concours ouverts chaque année et de nombre de places offertes et ceci ne facilite pas le rôle de motivation des cadres. « *Je lui dis qu'il pouvait préparer le concours, tenter sa chance, mais il y a peu d'élus, alors c'est dur de motiver, c'est dur d'y croire et de les aider à y croire*<sup>36</sup> ».

Concernant les formations de développement personnel, par définition sans lien direct avec le poste occupé, le rapport ministériel indique que celles-ci sont l'occasion pour les cadres de prendre position. Pour certains, cette formation personnelle reste une ouverture nécessaire, présentée soit comme un droit essentiel pour chacun, soit comme une occasion de prendre de la distance, soit comme un premier pas vers le changement. Pour d'autres, cette formation-là n'a plus sa place : la formation doit être centrée sur la mission de service public, elle doit être au carrefour de l'individu et de l'institution. « *La formation pour la formation, moi je ne suis plus d'accord. Le temps est trop précieux, on ne peut plus se le permettre. Ce n'est pas le rôle de l'administration*<sup>37</sup> ». Les entretiens de groupe confirment que l'attitude des chefs de services à l'égard de ce type de formation est généralement moins favorable au départ en formation. « *Si c'est pas une formation en lien avec le travail, c'est moins bien perçu* ». En conséquent, certains agents s'autocensurent. « *Je pense que ça ne serait pas très apprécié qu'on fasse des formations sur le plan personnel* ». « *A la limite, moi, je vais même pas demander quand c'est en dehors du poste de travail. Du coup, je me censure dès le départ, le chef de service il aura pas besoin de refuser !* ».

---

<sup>35</sup> Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, 1996, *Etude sur l'implication des cadres de la fonction publique dans la formation, la conduite de l'entretien individuel, les plans individuels de formation*.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

#### **2.3.4 Un contexte institutionnel peu motivant.**

Le contexte actuel de RGPP et de mise en place prochaine des Agences Régionales de Santé (ARS) a un impact sur l'intérêt perçu par les agents de se former.

Alors qu'il ne s'agissait pas d'un thème figurant dans la grille d'entretien, l'incertitude du contexte institutionnel actuel a été évoquée dans tous les entretiens de groupes. La mise en place prochaine des ARS et l'absence de visibilité quant au devenir des agents semblent constituer un frein à l'accès en formation. *« Au vue des ARS, on sait pas où on sera demain. « Est-ce que ça va nous servir à quelque chose de faire une formation aujourd'hui ? ». « On est dans une période où (la formation) c'est peut-être pas notre priorité. On attend de savoir ce qu'on va devenir avant de pouvoir se former dans quoi que ce soit. »*

Au-delà de la réforme des ARS, les perspectives de carrières des agents semblent amoindries par le fait qu'il y a de moins en moins de concours de catégorie B organisés. L'absence de perspectives de promotion professionnelle constitue un facteur de démotivation à l'égard de la formation.

Au regard des deux grands types de freins identifiés, à savoir des freins personnels et des freins institutionnels, l'administration régionale bretonne dispose de moyens d'action pour lever ces freins et favoriser ainsi l'accès à la formation des agents de catégorie C en Bretagne.

### **3 Propositions pour améliorer l'accès à la formation des agents de catégorie C en Bretagne.**

Compte tenu des freins identifiés, deux grands axes d'amélioration possibles se dégagent : un axe portant sur la demande de formation et un axe portant sur l'offre de formation.

Les pistes proposées s'appliquent potentiellement à tous les agents quelque soit leur catégorie d'appartenance. En effet, après avoir évalué les avantages et limites de la mise en place d'un traitement particulier à l'intention des cadres C, il est apparu plus opportun de conduire une démarche où le public « catégorie C » n'est pas nommément ciblé compte tenu de différents éléments. Tout d'abord, la diversité du public quant aux comportements qu'ils observent à l'égard de la formation ne justifie pas la mise en place d'un traitement spécifique. Par ailleurs, le risque de stigmatisation pourrait avoir un effet contreproductif sur l'accès à la formation.

Cependant, les pistes d'amélioration proposées sont sensées, de fait, avoir un impact plus important auprès des cadres C qui expriment de façon moindre des besoins en formation et qui connaissent des contraintes particulières limitant l'intérêt perçu de se former.

#### **3.1 Agir sur la demande par un meilleur accompagnement des agents et par une valorisation du fait de se former.**

##### **3.1.1 Susciter la demande en améliorant l'accompagnement des agents.**

A) Informer sur les droits à la formation.

La réforme de la formation professionnelle tout au long de la vie dans la fonction publique a défini de nouveaux outils devant permettre de démocratiser l'accès à la formation et se traduisant par une plus grande responsabilisation des agents dans la formation. Dès lors, cette responsabilisation ne pourra s'exercer réellement que si les agents disposent des connaissances relatives aux nouveaux dispositifs en place.

Ainsi, dans le cadre de mon stage à la DRASS de Bretagne, j'ai proposé un plan de communication à l'attention de l'ensemble des agents de la région pour les informer sur

les nouveaux dispositifs en vigueur tels que le congé pour VAE, le congé pour bilan de compétence et le DIF.

Ce plan de communication piloté par la CEREFOC et mis en œuvre par la CEREFOC et les correspondants départementaux formation s'articule en trois niveaux. Le premier niveau consiste en la diffusion d'un support écrit d'information. Ainsi, j'ai réalisé, en collaboration avec le service communication de la DRASS Bretagne, une plaquette d'information présentant les différents dispositifs de la formation professionnelle tout au long de la vie. Cette plaquette devait être diffusée avec le bulletin de salaire de l'ensemble des agents.

Le deuxième niveau de communication consistait à mettre en place des réunions au sein de la DRASS et de chaque DDASS ouvertes à tous les agents pour présenter les nouveaux dispositifs et répondre aux interrogations. L'organisation et l'animation de ces réunions devaient relever de la CEREFOC et du correspondant départemental concerné. Enfin, le troisième niveau visait à alimenter la rubrique formation de l'Intranet DRASS-DDASS avec une page consacrée aux dispositifs de la formation.

Une des conditions de la réussite de ce plan de communication passe par la mobilisation de la CEREFOC et du réseau des correspondants départementaux formation au quotidien en contact des agents. Dès lors, il apparaît nécessaire de dynamiser le réseau « formation » en réunissant régulièrement les correspondants formation et en permettant un échange au quotidien entre ses membres. Par ailleurs, la fonction correspondant formation, aujourd'hui très inégalement reconnue dans les départements (en terme de temps-agent consacré à cette fonction et en terme de positionnement institutionnel), doit être clairement identifiée et valorisée par les directions.

Ici, le rôle du IASS responsable de la CEREFOC est majeur. C'est lui qui est en charge de l'animation du réseau formation. Ainsi, avant de mettre en œuvre le plan de communication, il est nécessaire que ce dernier forme les correspondants formation à la réforme de la formation professionnelle et à leur rôle dans le nouveau dispositif. Des réunions régulières doivent également être organisées afin d'étudier les questions qui peuvent se poser et harmoniser les réponses à apporter aux agents.

Ce plan de communication, au moment où il a été conçu, c'est-à-dire en septembre 2008, présentait une limite. En effet, toute action de communication à l'égard des agents génère des demandes complémentaires d'information ou de mobilisation de dispositifs. Les agents devaient pouvoir s'appuyer sur la CEREFOC et les correspondants départementaux formation pour trouver les réponses à leurs demandes concrètes d'information. Hors, en septembre 2008, les modalités de mise en œuvre concrète des

différents dispositifs de la formation professionnelle n'étaient pas définies au niveau ministériel (des circulaires d'application étaient en préparation à ce moment-là) et de nombreuses questions demeuraient en suspens. Ainsi, le « risque » de mettre en œuvre le plan de communication était de ne pas pouvoir répondre aux demandes concrètes d'information des agents et donc risquer de les démotiver. Cependant, personnellement, je considère les « risques » de non-information plus importants que les « risques » d'une information partielle à partir du moment où les informations complémentaires sont apportées aux agents dès qu'elles sont disponibles.

B) Offrir un conseil individualisé : des perspectives nouvelles avec les conseillers mobilité-carrière ?

Aujourd'hui, le conseil individualisé des agents dans leur projet professionnel et leur projet de formation n'est pas une fonction formalisée et organisée au sein des CEREFOC même si ces derniers apportent des informations et conseils de façon ponctuelle.

Des besoins existent en la matière tant du point de vue des agents que de l'administration. En effet, les cadres C ont fait état de difficultés pour définir et exprimer leurs besoins. L'administration doit faire de la gestion prévisionnelle des emplois et compétences et éprouve des difficultés à définir les compétences dont elle a besoin.

En l'état actuel des moyens humains de la CEREFOC Bretagne (un cadre A à mi-temps, deux cadres B et un cadre C), il n'apparaît pas possible de développer une mission nouvelle d'accompagnement des agents dans la construction de parcours individualisé de formation.

Par ailleurs, la RGPP ne présuppose pas de renforcer les moyens humains des différents services déconcentrés mais va dans le sens d'une mutualisation des fonctions supports. Ainsi, la circulaire du Premier Ministre n° 5285/SG du 19 mars 2008 relative à la réforme de l'organisation des services territoriaux de l'Etat complétée par la circulaire du Premier Ministre n° 5316/SG du 7 juillet 2008 relative à l'organisation départementale de l'Etat donnent les éléments de cadrage concernant la mutualisation des fonctions de gestion des ressources humaines. « *La création probable, actuellement à l'étude, de plateformes de mutualisation de la gestion des ressources humaines pilotées par les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) permettra d'offrir aux agents des potentialités, aujourd'hui inexistantes ou mal connues, en matière de formation, de conseil de carrière, de connaissance des offres de postes, d'action sociale* ».

La constitution de ces plates-formes devrait conduire à développer le métier de « conseiller en mobilité et carrières » dans l'administration<sup>38</sup>. La mission du conseiller mobilité-carrière est d'aider les personnels des administrations et établissements publics de l'État dans la définition de projets professionnels et d'appuyer les services en matière de réorganisation, de reconversion des personnels. En direction des agents, le conseiller mobilité-carrière sera chargé de l'accompagnement individualisé des parcours professionnels, de la conduite d'entretiens de carrière et d'apporter une aide à l'élaboration de projets professionnels.

En effet, l'évolution des missions et des moyens de l'État, la volonté de mettre en relation plus étroite les besoins et les profils, le développement de la gestion prévisionnelle des Ressources Humaines (GPRH) sont autant d'évolutions qui demandent une professionnalisation accrue. L'objectif est de généraliser et d'accélérer la mise en place des conseillers mobilité-carrière dans les services de l'État en prenant appui sur les meilleures pratiques existantes<sup>39</sup>.

Les fonctions des conseillers mobilité-carrière apparaissent comme complémentaires et non substitutives de celles des CERFOC et de l'encadrement de proximité. Ces derniers auront un rôle à jouer en amont dans l'information générale à donner à tous les agents relative aux droits et dispositifs, la définition des compétences attendues et le choix des formations-métiers à suivre pour les atteindre dans une perspective de développement des compétences. Dans tous les cas, les différents acteurs auront à coordonner leurs fonctions.

Cet accompagnement individualisé pour susciter des besoins de formation est nécessaire mais pas suffisant. Il faut également agir sur la motivation et l'intérêt que les agents peuvent trouver à se former.

---

<sup>38</sup> DGAFP, 2008, *Mise en place du conseiller mobilité-carrière dans les services de l'Etat – Guide méthodologique*.

<sup>39</sup> Ibid.

### **3.1.2 Susciter la demande en valorisant mieux la formation dans la carrière des agents.**

Aujourd'hui, la formation continue a encore peu d'impact sur la carrière des agents, le concours et l'ancienneté demeurant les deux principaux leviers de l'ascension professionnelle. Pourtant, si l'on veut que les agents perçoivent mieux l'intérêt de se former, il convient de valoriser le fait de se former dans les différents outils stratégiques de la gestion des ressources humaines.

#### A) Faire de la formation continue un critère pour l'avancement de grade.

L'avancement de grade permet l'accès à un emploi hiérarchique supérieur. Il dépend des vacances dans le grade supérieur et de la valeur professionnelle des agents. L'avancement de grade s'effectue par la voie du concours professionnel ou au choix par inscription à un tableau annuel d'avancement.

Lorsque des concours sont organisés, ils reposent encore trop souvent sur des épreuves théoriques ou académiques et non sur la valorisation des aptitudes professionnelles et des acquis de la formation des agents.

La loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat a prévu, à son article 58, que « *l'avancement de grade des fonctionnaires de l'Etat peut être subordonnée à la justification d'une durée minimale de formation professionnelle au cours de la carrière* ». Pour autant, dans le cadre de l'avancement au choix, les CAP et les chefs de services ont tendance à établir les tableaux d'avancement en considérant avant tout l'ancienneté des agents<sup>40</sup>.

Dès lors, il pourrait être proposé au niveau des DRASS et DDASS, d'intégrer un critère de formation continue dans l'inscription au tableau d'avancement des agents et de faire valider ce critère d'inscription, au niveau national, par la CAP.

---

<sup>40</sup> ENA, 2002, *La formation professionnelle dans la fonction publique*.

- B) Valoriser la formation continue dans le parcours professionnel et la mobilité interne.

Le fait de se former pourrait également être valorisé dans la perspective de mobilité interne des agents. Un agent doit pouvoir, lorsqu'il souhaite changer de poste, faire valoir les connaissances et compétences acquises au travers de la formation continue.

Ainsi, pourrait être mis à disposition des agents un « passeport formation », tenu à jour par l'agent pour retracer les différentes actions de formation suivies au cours de sa carrière (et attestées par exemple en fin de stage par l'organisme formateur) et les compétences développées à ces occasions.

Dans le secteur privé, un tel outil est déjà disponible et pourrait très bien être repris pour les fonctionnaires. En effet, les partenaires sociaux signataires de l'Accord National Interprofessionnel du 5 décembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle ont mis en place un « passeport formation » à destination des salariés du secteur privé. Tout salarié dispose de cet outil qui relève de sa propriété et dont il garde l'entière responsabilité d'utilisation. Il lui permet d'identifier les connaissances, compétences et aptitudes professionnelles, acquises et mises en oeuvre tout au long de sa vie professionnelle. Il s'agit d'un document disponible sur Internet<sup>41</sup>. Il peut être renseigné soit sur papier soit sur support numérique. Concernant la formation, il permet de recenser les intitulés des différentes formations suivies, les dates, connaissances et compétences acquises et les noms des organismes de formation.

Cet outil, repris pour les fonctionnaires, permettrait de « garder trace » des acquis de la formation et pourrait motiver les agents, notamment les moins enclins à pouvoir exprimer spontanément leurs compétences, à répondre à des propositions de postes en interne et les aider à définir des projets professionnels et des projets de formation. Par ailleurs, le passeport serait également utile pour le supérieur hiérarchique lors de la prise de poste de l'agent pour déterminer les compétences et connaissances de l'agent et évaluer ses besoins de formations complémentaires en fonction du poste occupé.

En complément d'une action en direction des agents pour susciter la demande, il convient d'agir sur l'offre de formation et sur le dispositif de formation dont la responsabilité repose sur l'administration.

---

<sup>41</sup> <http://www.passeportformation.eu/index.html>

### **3.2 Améliorer le pilotage du dispositif régional de formation<sup>42</sup> et diversifier l'offre de formation.**

Les conditions offertes par l'entreprise ou l'administration dans lesquelles les salariés évoluent constituent un facteur déterminant dans l'accessibilité à la formation en ce qu'elles déterminent un contexte plus ou moins favorable. Dès lors, il apparaît important d'agir sur le pilotage du dispositif régional de formation et sur l'offre régionale de formation.

#### **3.2.1 Améliorer le pilotage du dispositif régional de formation.**

- A) Une procédure générale d'élaboration du PRF partagée par l'ensemble des acteurs concernés.

Le plan de formation se trouve au confluent de trois logiques qu'il doit rendre compatibles<sup>43</sup> : les orientations stratégiques de la direction et les priorités ministérielles ; les besoins des services et les demandes individuelles des agents.

Le plan de formation est l'aboutissement d'un processus de recueil et analyse de besoins et de priorisation de ces derniers. Il formalise les besoins prioritaires en objectifs (compétences à développer), mais aussi en populations à privilégier, coûts et indicateurs d'évaluation.

L'élaboration du plan régional de formation s'appuie sur l'intervention de nombreux acteurs dont les rôles sont aujourd'hui mal identifiés par les agents et dont les responsabilités ne sont pas clairement attribuées. Dès lors, il apparaît important de bien repréciser le rôle de chacun des acteurs et les différentes phases de l'élaboration du PRF. Ainsi, pourrait être adoptée en CTPRI une charte définissant les modes d'élaboration du PRF (calendrier, procédure de recueil des besoins, d'examen en CTPRI, règles de formalisation et modalités de diffusion du PRF) et identifiant les rôles et responsabilités des différents acteurs dans le processus. Cette charte serait communiquée à tous les

---

<sup>42</sup> Il s'agit d'un ensemble structuré et cohérent de pratiques, de méthodes, d'institutions, de moyens de règlements, visant à atteindre un objectif déterminé en fonction d'une situation initiale et d'un environnement donné (Alain Maragnani).

<sup>43</sup> ARCHAMBAULT M., SAÏDI B., 2003, *Le plan de formation*.

agents, via la messagerie électronique et l'intranet de la région et jointe en introduction du PRF.

L'élaboration du PRF exige la participation active des différents acteurs. Dans ce cadre, le rôle du IASS responsable formation sera de faire en sorte que les différents acteurs s'approprient et adhèrent à la démarche. Dès lors, il aura un rôle fédérateur qu'il mettra en œuvre à travers des compétences d'écoute, de communication et d'animation de réunions.

- B) Une procédure relative au recueil des besoins des agents pérenne et transparente.

Concernant plus particulièrement le recueil des besoins des agents, l'étude des modalités de recueil des besoins en formation pour l'élaboration des deux derniers PRF Bretagne a mis en évidence des procédures différentes et peu formalisées conduisant à une mauvaise appropriation de la procédure par les agents. Dès lors, il apparaît indispensable d'améliorer cette procédure et de la diffuser à l'ensemble des agents.

La circulaire du 14 août 2008 relative à la mise en œuvre du dispositif de la formation professionnelle tout au long de la vie offre une opportunité en ce sens en proposant une méthodologie précise pour le recueil des besoins en formation. « *Pour l'année 2009, le recueil des besoins individuels de formation se fera par l'exploitation du compte rendu de l'entretien de formation mené dans le cadre de l'entretien d'évaluation 2008* ».

Cette procédure présente plusieurs avantages. D'une part, elle est nationale et participe donc d'une harmonisation des pratiques sur l'ensemble du territoire. D'autre part, elle s'appuie sur l'existence de données exhaustives et fiables, recueillies officiellement à l'occasion de l'entretien d'évaluation (et qui jusqu'alors étaient très inégalement exploitées par les CERFOC pour l'élaboration du PRF).

Ainsi, dans le cadre de mon stage, j'ai pu proposer une procédure et un calendrier régional de recueil des besoins en formation des agents (Annexe 2). Chaque responsable de pôle de la DRASS et des DDASS était chargé de transmettre à la CERFOC un tableau harmonisé des besoins de formation exprimés par leurs agents au cours des entretiens d'évaluation conduits en 2008. Le taux de retour des responsables de pôles s'est élevé à 85%, ce qui semble encourageant pour un premier recueil.

Cependant, cette méthode de recueil des besoins en formation ne peut être pleinement satisfaisante. Comme nous avons pu le constater, les demandes exprimées à l'occasion des entretiens d'évaluation ne reflètent que partiellement les besoins exprimés à l'occasion des entretiens mémoire. Dès lors, il semblerait opportun de développer d'autres outils de recueil des besoins en dehors de l'entretien formel d'évaluation où la relation hiérarchique entre l'agent et son supérieur entre en jeu. Des entretiens par petits groupes homogènes d'agents (groupes « métier »), pilotés par le responsable CEREFOC, permettraient d'impliquer très concrètement les agents dans la définition du PRF. Des entretiens individuels avec les agents qui ne se sont pas formés depuis 3 ans pourraient également être mis en place pour susciter des besoins de formation et prendre en compte leurs contraintes. Enfin, il apparaît également important de solliciter l'assistante sociale et les représentants du personnel qui peuvent relayer les besoins des personnes les plus éloignées de la formation.

Avec la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle, seules les actions inscrites au PRF pourront faire l'objet d'une mobilisation des crédits DIF. C'est pourquoi, il convient d'être d'autant plus attentif au recueil des besoins en formation afin que le PRF puisse prendre en compte au mieux les demandes de formation des agents répondant à un projet validé par la hiérarchie.

- C) Un tableau de bord permettant le suivi de l'accessibilité des cadres C à la formation continue.

Si le CTRI décide de faire de la question de l'accessibilité de la formation continue une priorité du PRF 2009 et des années suivantes, il convient alors de proposer un certain nombre d'indicateurs de suivi relatif à l'accès à la formation des cadres C. L'application informatique CEREFOC qui devrait prochainement évoluer pour prendre en compte les nouvelles dispositions de la réforme de la formation professionnelle tout au long de la vie dans la fonction publique, permet des exploitations statistiques par catégorie de personnels. Il apparaît donc tout à fait envisageable de mesurer annuellement 4-5 indicateurs : le taux d'accès à la formation continue des cadres C et le taux d'accès selon les types de formation ; le pourcentage de cadres C n'ayant suivi aucune formation depuis 3 ans ; le pourcentage de cadres C ayant formulé des demandes de formations sur l'année ; le taux de réponse positive des demandes de formations effectuées par les cadres C ; le pourcentage de cadres C ayant mobilisé leur DIF. Ces indicateurs phares

permettraient de mesurer les effets des actions d'amélioration proposées et pourraient être valorisés annuellement dans le bilan social de la DRASS<sup>44</sup>.

### **3.2.2 Diversifier l'offre de formation à destination des catégories C et prendre en compte les contraintes des agents et des services.**

- A) La formation interministérielle, une opportunité de diversifier l'offre de formation à destination des cadres C.

L'article 35 du décret du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie impose à l'administration d'identifier des thèmes de formation interministérielle prioritaires pour la formation des fonctionnaires. Dans ce cadre, des crédits interministériels sont délégués aux préfetures de région pour mettre en place des actions de formation interministérielles. Les préfets sont chargés de veiller, notamment dans un souci d'économies d'échelle, à ce que soient largement mis en œuvre des formations professionnelles interministérielles pour les matières qui ne relèvent pas d'un métier spécifique à un département ministériel ou pour les projets relevant d'une politique commune à plusieurs administrations. Les délégations régionales à la formation (DRF), service dépendant de la préfecture de région, sont chargées de recenser les besoins des services déconcentrés et de mettre en place les formations adéquates répondant également aux priorités nationales.

La formation interministérielle a vocation à occuper une place croissante dans l'offre de formation à destination des fonctionnaires dans un le contexte de RGPP et de mutualisation des politiques de gestion des ressources humaines. La circulaire d'orientation du 22 août 2008 sur les priorités interministérielles fixées à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'Etat pour l'année 2009 invite les ministres à « *faciliter la mutualisation et la cohérence des politiques de formation notamment dans le cadre de la réorganisation de l'Etat à l'échelon régional et départemental* ».

---

<sup>44</sup> Conformément à l'article 15 du décret n° 82-452 du 28 mai 1982, les ministères sont tenus de présenter en CTP ministériel un bilan social comprenant une rubrique formation. La DRASS Bretagne a décidé, de façon volontaire en 2008, de décliner cette procédure au niveau régional.

Les formations interministérielles proposées en Bretagne sont très appréciées par les cadres C qui y voient un enrichissement personnel par le fait d'être en relation avec des fonctionnaires d'autres services. Ils apprécient de découvrir des organisations très différentes de la leur et de rencontrer les interlocuteurs avec lesquels ils sont parfois amenés à collaborer au quotidien.

Aujourd'hui, une variété de thèmes de formations à destination des cadres C pourrait être proposé dans le cadre interministériel pour favoriser la mise en place de formations qui, proposées dans le seul cadre d'un service déconcentré, ne pourrait pas attirer un nombre suffisant de stagiaires. Ainsi, nous avons vu que le métier traditionnel de « secrétaire-exécutante » laissait place progressivement au métier d' « assistante-entrepreneuse » nécessitant de nouvelles compétences transversales notamment en terme d'animation des politiques publiques. Des régions comme Rhône-Alpes ont ainsi mis en place des formations interministérielles intitulées « de la secrétaire à l'assistante » pour donner les compétences techniques, organisationnelles et relationnelles aux agents.

De même, les formations relatives à l'efficacité personnelle ou aux conditions de travail (gestion du temps, des relations hiérarchiques, du stress, gestes de premiers secours, sécurité-incendie,...) pourraient être mutualisées avec d'autres services déconcentrés et offertes en priorité aux agents n'ayant suivi aucune formation au cours des 3 dernières années et ce pour les remettre « à l'étrier » de la formation continue.

Enfin, les formations relevant de la promotion professionnelle comme les préparations aux concours, la VAE ou les bilans de compétences pourraient être plus largement développées en interministériel pour renforcer le rôle de promotion sociale auquel doit répondre la formation continue.

La condition préalable pour développer la formation interministérielle à destination des agents de catégorie C est de mettre en place une collaboration de travail durable entre la délégation régionale de la formation (DRF) et la CEREFOC. Celle-ci pourrait être formalisée par la signature d'une convention identifiant les thèmes de formation prioritaires pour les deux parties et les moyens financiers et techniques (salles de formation par exemple) que la CEREFOC et la DRF mettent en commun pour mettre en place les actions de formation.

B) Déterminer des modalités de formation prenant en compte les contraintes et attentes des agents.

a) *Privilégier les formations délocalisées lorsque cela est possible.*

Pour les formations mobilisant un nombre important d'agents des services déconcentrés, il serait opportun de privilégier la délocalisation des formations dans les différents départements pour favoriser une participation maximum des agents notamment ceux pour lesquels les déplacements constituent des contraintes personnelles et familiales fortes.

C'est ainsi qu'un plan de formation « sécurité incendie - gestes de premiers secours » a pu être conçu par la CEREFOC sur la base d'une organisation des sessions de formation dans les quatre départements bretons.

Pour les formations plus spécifiques et concernant un nombre d'agents limités, il apparaît plus difficile de délocaliser les formations. Dans ce cas, il apparaît cependant possible d'adapter les conditions de formation sur Rennes pour faciliter la venue des agents des autres départements. Tout d'abord, il apparaît souhaitable que le début de la formation n'intervienne qu'à 10h le matin pour permettre aux agents d'arriver dans de bonnes conditions et ne pas avoir à quitter le domicile la veille au soir ou le matin aux aurores. Pour les formations se déroulant en dehors de la région, il convient d'assurer une bonne prise en charge des déplacements des agents. D'une part, il serait opportun d'élargir la liste des hôtels conventionnés avec la CEREFOC afin d'éviter aux agents l'avance de frais. D'autre part, il conviendrait également d'assurer un traitement prioritaire des remboursements de frais des agents de catégorie C sur lesquels les contraintes financières engendrées par le départ en formation pèsent de façon aigüe. Enfin, concernant les formations se déroulant sur Paris, il serait indispensable de réajuster le forfait de la nuitée (actuellement fixé à 60 €) avec le coût réel d'une nuitée dans un hôtel parisien décent. Cette action relève des compétences de la DAGPB compte tenu que les conditions de remboursement de frais liés à la formation sont fixées par arrêté ministériel.

b) *Développer de nouvelles formes de formation plus individualisées.*

Aujourd'hui, la majorité des actions de formation sont des actions collectives. Les formations individualisées<sup>45</sup> et les stages d'immersion<sup>46</sup> sont peu développés comparativement aux formations collectives. Elles représentent sur 2005, 2006 et 2007 5% du nombre total de journées de formation réalisées en Bretagne. De surcroît, peu d'agents de catégorie C y accèdent.

**Nombre d'agents ayant bénéficié de formations individualisées et stages d'immersion en 2005, 2006 et 2007 en Bretagne.**

	2005		2006		2007	
	Agents catégorie C	Total agents	Agents catégorie C	Total agents	Agents catégorie C	Total agents
<b>Formations individualisées</b>	3	44	1	23	1	44
<b>Stages en immersion</b>	0	0	0	0	1	2
<b>Total</b>	3	44	1	23	2	46

Source : CEREFOC Bretagne 31-12-2007

Pourtant, au cours des entretiens de groupe, les agents ont exprimé des attentes en matière de formation plus individualisée compte tenu de besoins spécifiques liés à leur poste de travail. Dans ce cadre de demande, la formation par les pairs (stages d'immersion) pourrait être privilégiée. Par ailleurs, ce type de formation offre l'avantage de se révéler beaucoup plus réactive en terme d'organisation que la formation collective. Comme l'indiquait un agent « *Quand tu prends un poste et que tu veux faire une formation, toi individuellement t'as pas de solution. Il faut que t'attende qu'un certain nombre de personnes la demande pour qu'elle soit organisée* ».

Le développement des formations individualisées et des stages d'immersion offre des perspectives intéressantes pour les agents notamment dans le cadre de formation liée à

<sup>45</sup> Les formations individualisées permettent d'offrir à un agent une formation répondant à des besoins spécifiques : formation diplômante, technique, colloques, congrès, séminaires, journées à thème.

<sup>46</sup> Le stage d'immersion est une action de formation qui permet à un agent d'intégrer pendant une durée de 1 à 3 jours un service auprès de « pairs » exerçant des fonctions identiques, dans un service déconcentré.

une prise de poste. Elle passe cependant par la constitution d'un « vivier » de formateurs dans les différents services déconcentrés afin de pouvoir répondre à la demande.

c) *Mieux répartir les formations sur l'année.*

Comme nous l'avons vu, il ressort des entretiens qu'une grande partie des formations se concentrent sur une période de l'année, l'automne, qui n'est pas toujours la plus favorable en terme de disponibilité des agents compte tenu des contraintes de services. Il apparaît, en effet, qu'un grand nombre de formations sont organisées sur la période automnale compte tenu d'une consommation insuffisante des crédits formation au cours du premier semestre de l'année.

Dès lors, il conviendrait de mieux répartir sur l'année les formations en intégrant les contraintes de calendrier des services. En effet, il apparaît essentiel que les départs en formation puissent être prévus dans l'organisation du travail des services afin qu'ils ne soient pas vécus par le chef de service comme une contrainte mais comme un investissement programmé.

Néanmoins, une limite à cette planification sur l'année réside dans le fait que la CEREFOC ne maîtrise que le seul calendrier des formations dont elle assure l'organisation. Les calendriers des formations des autres opérateurs (Ministère, EHESP, IRA, Préfecture de Région) sont élaborés de manière totalement indépendante.

Au-delà, de la meilleure répartition dans l'année, les agents sont en attente de disposer d'un calendrier semestriel des formations pour pouvoir s'organiser à titre personnel et professionnel. *« C'est pas évident parce qu'il n'y a pas de planning pré-établi. J'ai été récemment à une formation, on a été informé un mois avant. Pour s'organiser, c'est pas évident ».*

Durant mon stage, j'ai réalisé un calendrier des formations programmées pour le second semestre 2008. Cependant, il comporte les seules formations organisées par la CEREFOC et n'intègre pas les formations des autres opérateurs. Par ailleurs, ce calendrier est mouvant compte tenu du fait que les formations d'initiative nationale<sup>47</sup> ne sont pas programmées sur l'année par le ministère et que les CEREFOC sont chargées de les organiser localement au gré de leur publication par le ministère.

---

<sup>47</sup> Les formations d'initiative nationale sont programmées par l'administration centrale qui en détermine le contenu et les objectifs, elles sont ensuite organisées localement par la CEREFOC.

Des axes d'amélioration et des propositions d'actions ont pu être formulés à partir des constats établis préalablement. Leur mise en œuvre devra être échelonnée dans le temps selon leur nature plus ou moins complexe, selon les moyens humains et financiers disponibles et selon les priorités que le CTRI se fixera.

## Conclusion

A une époque où les carrières des agents s'allongent, les besoins en formation continue vont être de plus en plus importants afin de pouvoir assurer le maintien et l'actualisation des compétences des agents mais également leur offrir des possibilités de mobilité fonctionnelle et de reconversion professionnelle.

La réforme de la formation professionnelle tout au long de la vie dans la fonction publique de l'Etat engagée depuis 2007 propose de nouveaux dispositifs pour favoriser la construction de parcours professionnels plus riches qu'autrefois. Ces nouvelles possibilités pour les agents s'accompagnent néanmoins d'une plus grande responsabilisation de ces derniers dans l'initiative de la demande et la négociation avec l'administration. L'existence de nouvelles opportunités ne signifie pas automatiquement que les agents et notamment les moins qualifiés vont se les approprier et les mobiliser. Car, de fait, on ne peut pas former d'autorité les agents. Seuls les agents peuvent prendre l'initiative de se former s'ils en ont la motivation, les moyens et s'ils trouvent un contexte favorable dans l'entreprise pour s'y engager. Dès lors, le moindre accès des agents de catégorie C ne constitue pas une fatalité. L'administration, tant au niveau national que local, dispose de moyens d'action pour lever les freins existants. Il convient néanmoins de ne pas perdre de vue que la formation ne constitue pas une fin en soi mais seulement un outil au service du développement des compétences des agents et de leur promotion sociale. Ainsi, la légitimité d'une action visant à une meilleure accessibilité de la formation passe préalablement par la définition d'un projet collectif pour l'administration.

L'avenir de la fonction formation au sein des services déconcentrés, avec la RGPP, semble s'orienter vers une mutualisation régionale de l'ensemble des fonctions supports. Cette nouvelle organisation ouvre des perspectives intéressantes en matière de professionnalisation des métiers liés à la gestion des ressources humaines. Néanmoins, elle risque de répondre plus difficilement aux besoins de proximité exprimés par les agents. Dès lors, il conviendra que les services n'abandonnent pas complètement la fonction formation et s'organisent pour pouvoir répondre à la spécificité des besoins du champ sanitaire et social et à une gestion de la formation au plus près des agents notamment de ceux qui sont le moins enclins à se former.

---

# Bibliographie

---

## TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

LOI n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique. Journal Officiel n°31 du 6 février 2007.

LOI n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et devoirs des fonctionnaires.

LOI n°71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.

PREMIER MINISTRE. Décret n°2006-1760 du 23 décembre 2006 relatif aux dispositions statutaires communes applicables aux corps d'adjoints administratifs des administrations de l'Etat. Journal officiel, n°302 du 30 décembre 2006.

MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. Décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'Etat. Journal officiel n°240 du 16 octobre 2007.

PREMIER MINISTRE, circulaire n° 5316/SG du 7 juillet 2008 relative à l'organisation départementale de l'Etat.

PREMIER MINISTRE, circulaire n° 5285/SG du 19 mars 2008 relative à la réforme de l'organisation des services territoriaux de l'Etat.

MINISTERE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES, DE LA FAMILLE ET DE LA SOLIDARITE, MINISTERE DE LA SANTE, DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE, Circulaire n°DAGPB/SRH2B/2008/277 du 14 août 2008 relative à la mise en œuvre du dispositif de la formation professionnelle tout au long de la vie. Préparation du plan ministériel de formation.

MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SOLIDARITE NATIONALE, SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE LA SANTE. Circulaire n°256 du 5 juin 1984 relative aux cellules régionales de formation continue (CEREFOC). Bulletin Officiel n°25 du 18 juillet 1984.

MINISTERE DE LA SOLIDARITE NATIONALE, MINISTERE DE LA SANTE. Circulaire n°394 du 1<sup>er</sup> octobre 1982 relative aux orientations de la formation professionnelle continue au ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale et au ministère de la santé. Bulletin Officiel n°47 du 22 décembre 1982.

### **AUTRES TEXTES**

PROTOCOLE D'ACCORD du 21 novembre 2006 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie.

ACCORD CADRE du 22 février 1996 sur la formation continue dans la fonction publique de l'Etat.

ACCORD CADRE du 10 juillet 1992 sur la formation continue dans la fonction publique de l'Etat.

### **OUVRAGES**

ABRIC J-C., 2003, *Méthodes d'étude des représentations sociales*, Erès, 292 pages.

ABRIC J-C., 1994, *Pratiques sociales et représentations*, PUF, 251 pages, chapitre 1er pp12-19, chapitre 3 pp 59-81, chapitre 8 pp 217-236.

BLANCHET A., GOTMAN A., 2007, *L'entretien*, 2<sup>ème</sup> édition, Colin, 125 pages.

BONARDI C., ROUSSIAU N., 2005, *Les représentations sociales*, Dunod, 121 pages.

DUSCHESNE S., HAEGEL F., 2005, *L'entretien collectif*, Colin, 126 pages.

MOLINIER P., RATEAU P., COHEN-SCALI V., *Les représentations sociales. Pratique des études de terrain*, Presses universitaires de Rennes, 2002, chapitre 4 relatif à l'analyse des contenus, pp79-115.

## ARTICLES

DORCIAC M., mai 2007, « Inciter les agents catégorie C à se former », *La Gazette des communes, des départements, des régions n°1888*, pp 58-59.

FOURNIER C., 2006, « Les besoins de formation non satisfaits des salariés au prisme des catégories sociales », *Revue Formation-Emploi n°95*, 15 pages.

FOURNIER C., juin 2004, « Aux origines de l'inégale appétence des salariés pour la formation », *CEREQ Bref n°209*, 4 pages.

FOURNIER C., octobre 2001, « Hommes et femmes salariés face à la formation continue : des inégalités d'accès qui reflètent les niveaux de qualification et les conditions familiales », *CEREQ, Bref n°179*, 4 pages.

MALLET E., septembre 2005, « Quelle formation pour la catégorie C ? », *La Gazette des communes, des départements, des régions n°1806*, pp 68-69.

PEREZ C., 2003, « La formation des agents de la Fonction publique au miroir du secteur privé », *Revue Formation-Emploi n°81*, 15 pages.

PONSART-PONSART P., mars 2008, « La formation professionnelle tout au long de la vie », *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration, n°276*, pp 9-13.

## RAPPORTS, ETUDES, NOTES DE RECHERCHE

ARCHAMBAULT M., SAÏDI B., 2003, *Le plan de formation*, CIG petite couronne, collection « Les diagnostics de l'emploi territorial » hors série n°2, 23 pages.

BONAÏTI C., FLEURET A., POMMIER P., ZAMORA P., Document d'études N° 116, Juillet 2006, *Pourquoi les moins qualifiés se forment-ils moins ?*, Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), 24 pages.

CUBY J-F., 2003, *La politique de formation continue des agents de l'Etat et des hôpitaux*, Conseil national de l'évaluation, Commissariat général du plan, La Documentation française, 258 pages.

DORAY P., BELANGER P., LABONTE A., 2004, *Les contours de la demande insatisfaite de formation*, Note de recherche en collaboration avec le Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille et Université du Québec à Montréal, 47 pages.

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION, 2002, *La formation professionnelle dans la fonction publique*, 85 pages.

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES, 2006, *Mission d'audit et de modernisation - Contrôle thématique des services déconcentrés des ministères sociaux portant sur l'exercice des fonctions support*, 103 pages.

LOWEZANIN C., PEREZ C., *La formation des agents de la fonction publique*, CEREP, janvier 2002, 89 pages.

MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA REFORME DE L'ETAT ET DE LA DECENTRALISATION, 1996, *Etude sur l'implication des cadres de la fonction publique dans la formation, la conduite de l'entretien individuel, les plans individuels de formation*, INSEP, 57 pages.

MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, 2008, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - Faits et chiffres 2007-2008*, La Documentation française, 540-552.

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, DGAFP, 2008, *Mise en place du conseiller mobilité-carrière dans les services de l'Etat – Guide méthodologique*, 103 pages.

MINISTERE DE LA SANTE ET DES SOLIDARITES, Direction de l'administration générale, du personnel et du budget, 2007, *Bilan relatif à la formation initiale et continue des personnels en 2006*, 29 pages.

PREMIER MINISTRE, 2007, *Rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics : la formation continue des agents de la fonction publique d'Etat*, 191 pages.

---

## Liste des annexes

---

Annexe 1 : Grille d'entretien – agents de catégorie C.

Annexe 2 : Procédure et calendrier de recueil des besoins en formation.

**ANNEXE 1**  
**GRILLE D'ENTRETIEN AGENTS DE CATEGORIE C**

<b>THEME</b>	<b>QUESTIONS</b>
Introduction	Qu'est-ce que ça représente pour vous la formation continue ? Quels sont pour vous les mots ou expressions auxquels vous pensez ?
Les thèmes de formation proposés	1- Quels sont les thèmes de formation qui vous sont proposés ? 2- Est-ce vous estimez qu'ils couvrent vos besoins ? 3- Si non, quels sont vos besoins ? 4- Comment sont recueillis vos besoins de formation ? 5- Comment sont pris en compte vos besoins dans le PRF ?
L'information	1- Où est disponible l'information relative aux formations proposées ? 2- L'information vous semble-t-elle suffisamment accessible ? 3- Vous sentez-vous suffisamment informés sur vos droits à la formation ?
La qualité des formations dispensées	1- Comment appréciez-vous la qualité d'une formation ? 2- Quels selon vous les critères d'une formation de qualité ? 3- Quelles sont les formations que vous avez considérées de qualité ? 4- Quelles sont les formations que vous avez considérées de mauvaise qualité ?

THEME	QUESTIONS
Les méthodes de formation	1- Quelles sont les méthodes de formation proposées ? 2- Est-ce que cela vous convient ? 3- Quelles sont vos attentes ?
Les inconvénients / avantages tirés	1- Le fait de participer à une formation représente-t-il pour vous des inconvénients ou des contraintes particulières (professionnelles, personnelles, familiales) ? 2- Quels sont les bénéfices que vous avez tirés des formations suivies (professionnels / personnels) ?
Attitude des chefs de services	1- Quelle est l'attitude générale de votre chef de service à l'égard de la formation ? 2- A quelle(s) occasion(s) parlez-vous de formation avec vos chefs de services ? Qui en est en l'initiative ?
Attitude des agents	1- Comment caractériseriez-vous votre motivation à l'égard de la formation ? 2- Selon vous, jusqu'à quel âge est-il opportun de se former ?
Rôle de la CEREFOC	1- Est-ce que vous sollicitez la CEREFOC ? A quelles occasions ? 2- Comment envisagez-vous le rôle de la CEREFOC ?
Conclusion	Pour vous, qu'est-ce qui devrait être fait pour favoriser l'accès à formation des agents catégorie C ?

**ANNEXE 2 :**  
**ELABORATION DU PLAN REGIONAL DE FORMATION 2009**  
**CALENDRIER PREVISIONNEL**

**Septembre 2008 :**

- Envoi du courrier aux directeurs départementaux et aux responsables de services de la DRASS exposant la procédure et le calendrier.
- Réunion des correspondants formation le mercredi 3 septembre 2008 à la DDASS du Morbihan
- Centralisation par les correspondants formation des souhaits et besoins de formation des agents par service ; Saisie par les correspondants formation des données sur un fichier Excel.

**Octobre 2008 :**

- Synthèse des souhaits et besoins de formation et des priorités des services par la CEREFOC.
- Identification des priorités de formation au sein de chaque DDASS et de la DRASS (par le CODIR)
- Elaboration des priorités du CTRI.

**Novembre 2008 :**

- Examen du projet de Plan Régional de Formation par le CTPRI (pour avis).
- Validation du Plan Régional de Formation par le CTRI.

**Décembre 2008 :** Publication du Plan Régional de Formation.

**ANNEXE 2 (suite et fin)**

**RECUEIL EXHAUSTIF DES SOUHAITS ET BESOINS INDIVIDUELS DE FORMATION 2009**

**DDASS :**

**A remplir par chaque responsable de service pour le 26 septembre 2008**

**et à retourner auprès du correspondant formation de votre DDASS**

<b>SERVICE</b>	<b>CATEGORIE D'EMPLOI DE L'AGENT CONCERNE*</b>	<b>FONCTION EXERCEE PAR L'AGENT CONCERNE</b>	<b>THEME DE LA FORMATION SOUHAITEE</b>	<b>FORMATION SOUHAITEE PAR : 1- L'agent 2- L'évaluateur 3- Les deux</b>	<b>PRIORITE POUR LE SERVICE (Oui / Non)</b>

\* Catégorie A emploi fonctionnel (Aef) ; Catégorie A technique (At) ; Catégorie A administrative (Aa) ; Catégorie B technique (Bt) ; Catégorie B administratif (Ba) ;  
Catégorie C technique (Ct) ; Catégorie C administratif (Ca).