

ÉTUDE FORMATION

LES PRATIQUES DES COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX EN MATIÈRE D'ACCOMPAGNEMENT À LA QUALIFICATION PROFESSIONNELLE DES AGENTS TERRITORIAUX

RAPPORT D'ÉTUDE

JANVIER 2020



QUAND LES TALENTS
GRANDISSENT,
LES COLLECTIVITÉS
PROGRESSENT

SOMMAIRE

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE.....	5
RÉFÉRENCEMENT	5
PÉRIMÈTRE ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE	5
AXES ET MÉTHODE D'OBSERVATION	6
ÉLÉMENTS DE REPÈRE ET DE CONTEXTE	6
1. LA PLACE ACCORDÉE À LA QUALIFICATION PROFESSIONNELLE DANS LES STRATÉGIES RH DES COLLECTIVITÉS	9
UN DÉCOUPLAGE ENTRE QUALIFICATION ET STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES	9
OÙ L'ON REPARLE POURTANT DE LA QUALIFICATION	11
2. LES CHAMPS PROFESSIONNELS ET LES MÉTIERS CIBLES DES ACCOMPAGNEMENTS À LA QUALIFICATION PROFESSIONNELLE	13
LES MÉTIERS DU SOCIAL ET DU MÉDICO-SOCIAL RESTENT LES PRINCIPAUX BÉNÉFICIAIRES DES DISPOSITIFS DE QUALIFICATION	13
QUAND LA PROBLÉMATIQUE DE LA QUALIFICATION REJOINT CELLE DES MÉTIERS EN TENSION	14
LES AGENTS DE CATÉGORIE C : UNE CIBLE QUI DEVRAIT ÊTRE PRIORITAIRE	15
3. LES DISPOSITIFS D'ACCÈS À LA QUALIFICATION	16
BILANS PROFESSIONNELS ET BILANS DE COMPÉTENCES : UN SAS D'ENTRÉE POSSIBLE POUR ENGAGER UNE DÉMARCHÉ DE QUALIFICATION	16
L'ACCÈS À LA QUALIFICATION À PARTIR DU COMPTE PERSONNEL DE FORMATION ET DU CONGÉ DE FORMATION PROFESSIONNELLE : DES PRATIQUES ENCORE PEU RÉPANDUES	17
LA VAE, UNE VOIE D'ACCÈS À LA QUALIFICATION PEU IDENTIFIÉE PAR LES AGENTS	17
4. L'ACCOMPAGNEMENT DES DÉMARCHES DE QUALIFICATION	19
L'IDENTIFICATION ET LE RECUEIL DES DEMANDES : DAVANTAGE D'INFORMATIONS SUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET SUR LES DROITS À LA FORMATION DES AGENTS	19
L'EXAMEN DES DEMANDES : S'INSCRIRE DANS UN RAPPORT GAGNANT-GAGNANT ENTRE LA COLLECTIVITÉ ET L'AGENT	20
LA FORMALISATION DE LA DÉMARCHÉ D'ACCOMPAGNEMENT : CLARIFIER LES ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES DE LA COLLECTIVITÉ ET DE L'AGENT	21
UNE PRISE EN COMPTE VARIABLE DE LA QUALIFICATION DANS LA SITUATION PROFESSIONNELLE DES AGENTS	21

5. BILANS ET RETOURS SUR LES DÉMARCHES DE QUALIFICATION	23
UN BILAN MITIGÉ DES DÉMARCHES DE QUALIFICATION POUR LES ACTEURS RH	23
LE RETOUR DES AGENTS : LA QUALIFICATION, UNE ÉTAPE DANS UN PARCOURS D'ÉVOLUTION INSUFFISAMMENT PARTAGÉ AVEC L'EMPLOYEUR.....	25
<hr/>	
EN CONCLUSION... ..	28
<hr/>	
ANNEXES	29
ANNEXE 1 – SYNOPTIQUE DE L'OFFRE DE SERVICE DU CNFPT EN MATIÈRE DE QUALIFICATION	29
ANNEXE 2 – LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPÉRIENCE.....	32
ANNEXE 3 – QUESTIONNEMENT ET GUIDE D'ENTRETIEN	33

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

RÉFÉRENCIEMENT

Cette étude est inscrite au programme d'observation 2018-2019 de la direction de l'observation prospective des emplois, des métiers et des compétences. Elle est référencée au titre du volet consacré à l'observation des politiques de ressources humaines et de formation professionnelle.

Cette observation fait écho à une étude déjà réalisée par le CNFPT en 2009¹ à la demande du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, relative aux pratiques de validation des acquis de l'expérience (VAE) dans les collectivités. Cette seconde observation prend largement en compte les constats établis en 2009 pour mieux analyser les écarts dans les pratiques et dans la place accordée à la qualification professionnelle.

PÉRIMÈTRE ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

Cette étude a pour objectif d'établir un état des lieux des pratiques des collectivités en matière d'accompagnement à la qualification professionnelle des agents territoriaux.

Le terme de qualification professionnelle recouvre de nombreuses définitions selon qu'il s'agit de certification et de niveaux de diplôme, de capacité à accéder à un métier réglementé, de parcours professionnel ou encore sur un plan individuel, de compétences et d'aptitudes à mettre en œuvre des activités pour un poste de travail donné².

Le périmètre de l'étude reprend la définition et la portée réglementaire de la qualification professionnelle donnée par l'Union européenne³ :

- la qualification est une formation et/ou un parcours de professionnalisation, attestée par un titre de formation, une attestation de compétence et/ou d'expérience professionnelle ;
- les titres de formation comprennent les diplômes, les certificats et les autres titres délivrés par une autorité d'un État membre de la communauté européenne sanctionnant une formation professionnelle.

Si cette définition s'attache à fixer l'accès aux professions réglementées par le diplôme et la certification, elle élargit la

notion de qualification professionnelle par la prise en compte de la compétence et de l'expérience professionnelle⁴.

Dans le sens de cette définition, le périmètre de l'étude se limitera à l'observation des pratiques d'accompagnement des agents territoriaux relatives à l'obtention d'une certification inscrite au Répertoire National des Certifications Professionnelles (RNCP).

Ces certifications comprennent les diplômes délivrés par le ministère de l'Éducation nationale, les diplômes et titres délivrés par d'autres ministères, des organismes consulaires, des établissements privés ou publics en leur nom propre, les certificats professionnels créés et délivrés par des autorités ou des organismes valideurs.

Sauf exception législative ou réglementaire, toutes les certifications publiées au Répertoire national sont accessibles par la validation des acquis de l'expérience (VAE)⁵.

Dans ce cadre, notre observation portera en premier lieu sur les dispositifs d'accompagnement mis en place par les collectivités en faveur des formations qualifiantes et des démarches de validation des acquis et de l'expérience (VAE)⁶.

1 [Les pratiques de validation des acquis de l'expérience dans les collectivités](#), CNFPT, Direction de la prospective, mai 2009

2 La construction de l'Europe de la compétence. Réflexions à partir de l'expérience française, Céreq, Bref n°244 septembre 2007

3 [Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles](#)
[Ordonnance n° 2008-507 du 30 mai 2008 portant transposition de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles](#)

4 Adeline DUPAS, La reconnaissance européenne des qualifications professionnelles, Université de Nantes, 2013-2014, pages 18 à 20

5 <http://www.cnep.gouv.fr/>

6 Cf. annexe 2 La validation des acquis de l'expérience

Parallèlement aux démarches de qualification, l'étude interroge également les pratiques des collectivités concernant les bilans professionnels et de compétences, la gestion des congés de

formation professionnelle, la mise en œuvre du compte personnel de formation, les parcours de mobilité dès lors qu'ils peuvent concourir à l'obtention d'une qualification professionnelle.

AXES ET MÉTHODE D'OBSERVATION

À travers les pratiques observées dans les collectivités et établissements publics territoriaux, ce rapport d'étude restitue :

1. La place accordée à la qualification professionnelle dans les stratégies de ressources humaines (RH) des collectivités ;
2. Les champs professionnels et les métiers cibles des accompagnements à la qualification professionnelle ;
3. Les dispositifs d'accès à la qualification ;
4. L'accompagnement des démarches de qualification ;
5. Le bilan des démarches engagées par les collectivités et les agents ;

Une présentation de l'offre de service du CNFPT complète l'étude en annexe à ce rapport.

L'étude s'appuie sur des rencontres auprès de 13 collectivités et établissements publics territoriaux dont les démarches particulières et significatives ont été indiquées par nos délégations :

Région	Région des Hauts-de-France
Départements	Conseil départemental de la Somme (80) Conseil départemental du Val-de-Marne (94)
Métropole	Métropole de Lille (59)
Communautés d'agglomération	Communauté d'agglomération d'Amiens (80) Communauté d'agglomération et ville de Quimper (29)
Communauté de communes	Communauté de communes Somme-Sud-Ouest (80)
Communes	Ville de Lyon (69) Ville de Soissons (02)
Centres de gestion	CDG des Côtes-d'Armor (22) CDG du Rhône (69)
Autres structures	CCAS de Lyon (69) Syndicat intercommunal d'aide à domicile de Saint-Quentin (02)

Pour chaque collectivité et établissement public territorial sélectionnés, de 3 à 4 temps de rencontre ont été organisés entre août et décembre 2018. Ils ont donné lieu à des entretiens semi-directifs⁷ auprès d'une cinquantaine d'interlocuteurs ressources :

- sur les aspects de stratégie RH : directeurs et directrices généraux des services, directeurs et directrices des ressources humaines, responsables des services développement des compétences ;
- sur les aspects plus opérationnels des dispositifs d'accompagnement : conseillères et conseillers mobilité et parcours professionnels ;
- les agents territoriaux sur le vécu des démarches qualifiantes.

À cet égard, nous adressons nos remerciements aux collectivités et établissements qui ont coopéré à cette observation ainsi qu'à l'ensemble de nos interlocuteurs pour leur accueil, leur disponibilité et pour la qualité de leurs contributions.

Les propos des acteurs rencontrés sont repris anonymement dans ce rapport. Les verbatim sont alors indiqués entre guillemets.

ÉLÉMENTS DE REPÈRE ET DE CONTEXTE

UNE PROGRESSION GÉNÉRALE DES NIVEAUX DE FORMATION⁸ MAIS QUI PROFITE SURTOUT AUX DIPLÔMÉS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Entre 2013 et 2015, en moyenne, 44 % des sortants de formation initiale⁹ sont diplômés du supérieur, 42 % des jeunes sortent du système scolaire avec au plus un baccalauréat, un CAP ou un diplôme équivalent du secondaire (BEP par exemple), et enfin 13 % des jeunes sortent peu ou pas diplômés.

En vingt ans, la part des diplômés de l'enseignement supérieur parmi les personnes âgées de 25 à 29 ans a fortement progressé, passant de 28 % en 1996 (France métropolitaine) à 45 % en 2016.

Depuis 2010, cette progression s'est stabilisée avec une réduction des diplômes issus des cursus courts professionnalisants (BTS, DUT, diplômes paramédicaux ou équivalents) au profit d'une augmentation de la part des diplômes du supérieur (licence, master, doctorat, école d'ingénieurs et de commerce).

⁷ Cf. annexe 3 Guide d'entretien

⁸ Formations et emploi, Insee Références, édition 2018, pages 72-73

⁹ Sortants de formation initiale : personnes ayant terminé leurs études depuis un an sans avoir connu auparavant une interruption de plus d'un an (définition Insee)

Par ailleurs, sur la même période, la part des sortants avec un niveau CAP-BEP est en diminution importante. Ils représentaient 17,6 % en 2010 et ne représentent plus que 10 % en 2015.

EN 2015, 146 000 DIPLÔMES DÉLIVRÉS À L'ISSUE D'UNE FORMATION CONTINUE¹⁰

En 2015, 14 % de la population âgée de 30 à 69 ans a décroché son plus haut diplôme par le biais de la formation continue, soit un diplôme obtenu au moins deux ans après avoir terminé sa formation initiale. Cela concerne 11 % des personnes âgées de 30 à 39 ans et 17 % de celles âgées de 50 à 59 ans.

En 2015, 146 000 diplômes ont été délivrés à l'issue d'une formation continue par des établissements sous tutelle des ministères chargés de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur, soit 1,8 fois plus qu'en 2002. Plus des trois quarts des diplômes délivrés relèvent des diplômes de l'enseignement supérieur (BTS, diplômes nationaux ou diplômes d'établissement délivrés par les universités, le CNAM et leurs composantes). Le quart restant porte sur des diplômes de l'enseignement secondaire (CAP, BEP, mentions complémentaires, brevets professionnels ou baccalauréat).

Confirmant les tendances nationales sur les niveaux de formation, entre 2014 et 2015, le nombre de diplômes du supérieur délivrés en formation continue a augmenté de 5 %.

Dans le second degré professionnel, le CAP rassemble 68 % des diplômes délivrés en formation continue.

LA VAE, UN DISPOSITIF DE MOINS EN MOINS ATTRACTIF¹¹

Depuis la mise en place du dispositif en 2002, un peu plus de 330 000 personnes ont obtenu une certification ministérielle par la voie de la validation des acquis de l'expérience.

En 2015, 60 000 dossiers de candidatures à un titre professionnel délivré par un certificateur ministériel ont été jugés recevables à la validation des acquis de l'expérience (VAE) et 41 400 candidats se sont présentés devant un jury en vue de l'obtention de tout ou partie d'un titre ou d'un diplôme et, parmi eux, plus de 24 600 candidats ont obtenu une validation totale.

Ces chiffres sont en baisse constante depuis 2011. À cette période, 65 000 dossiers de candidatures avaient été jugés recevables et 51 730 candidats s'étaient présentés devant un jury.

En 2015, les femmes (73 %) et les personnes occupant un emploi (74 %) restent majoritaires parmi les candidats à une certification ministérielle. 71 % des candidats ont entre 30 et 49 ans, les moins de 30 ans étant minoritaires (9 %). 58 % des candidats se positionnent sur des diplômes de niveau V (CAP et BEP) ou IV (baccalauréat), dont 40 % d'entre eux sur un titre ou diplôme de niveau V.

PEU D'INFORMATIONS SUR LES DISPOSITIFS DE FORMATION À L'INITIATIVE DES AGENTS TERRITORIAUX

Très peu de données statistiques sont disponibles sur la fonction publique quant à l'usage des dispositifs de formation à l'initiative des agents publics dont les territoriaux¹². Il en est de même sur la part des formations certifiantes dans la mobilisation des dispositifs du type droit individuel¹³ à la formation et compte personnel de formation, congés de formation professionnelle, VAE, bilans professionnels et de compétences.

Pour la fonction publique territoriale, les synthèses des bilans sociaux 2015¹⁴ et 2017¹⁵ dont sont extraites les statistiques ci-après, évoquent le fait que « ces outils qui constituent de véritables leviers de développement des compétences restent encore peu mobilisés dans la fonction publique territoriale. »

LE COMPTE PERSONNEL DE FORMATION : 60 000 AGENTS TERRITORIAUX PARTIS EN FORMATION EN 2017

En 2015, 50 000 agents territoriaux sont partis en formation dans le cadre du DIF, ce qui représente 8,1 % des agents ayant suivi une formation en 2015. En 2013, 60 000 agents s'étaient formés dans ce même cadre.

En 2017, 60 000 agents territoriaux, soit 9 % des agents permanents, sont partis en formation dans le cadre du compte personnel de formation qui se substitue au DIF. Comme pour le DIF précédemment, le CPF reste majoritairement consacré aux formations de préparation aux concours (22 % des journées de formation) et secondairement, aux formations de perfectionnement (9 % des journées de formation).

10 Formations et emploi, Insee Références, édition 2018, pages 116-117

11 La validation des acquis de l'expérience en 2015 dans les ministères certificateurs, DARES Résultats, n° 038, juin 2017

12 Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP, 2018, pages 541-543

13 Le Droit individuel à la formation (DIF) a été créé par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale. Depuis le 1er janvier 2017, le DIF est remplacé par le Compte personnel de formation (CPF) qui est applicable aux fonctionnaires et agents contractuels de la fonction publique ([Ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017](#) portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique).

L'utilisation du compte personnel de formation porte sur toute action de formation, hors celles relatives à l'adaptation aux fonctions exercées, ayant pour objet l'acquisition d'un diplôme, d'un titre, d'un certificat de qualification professionnelle ou le développement des compétences nécessaires à la mise en œuvre du projet d'évolution professionnelle ([Décret n° 2017-928 du 6 mai 2017](#) relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle tout au long de la vie)

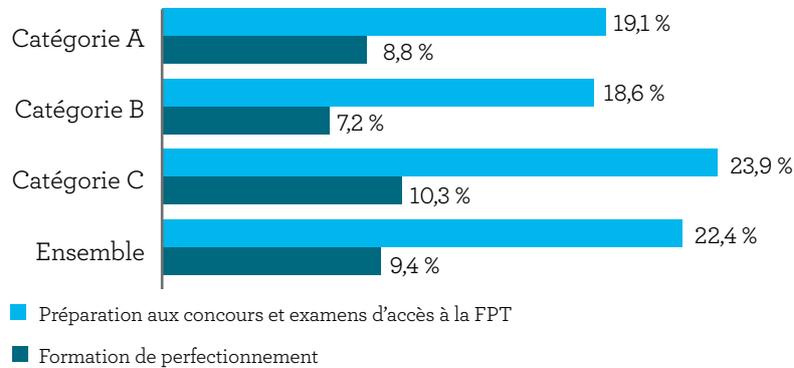
14 [Bilans sociaux 2015](#), La synthèse nationale des rapports sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2015, CNFPT-DGCL, Décembre 2018, pages 43-58

15 La synthèse nationale des rapports sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2017, CNFPT-DGCL, rapport en cours de publication

Alors qu'en 2015, la proportion des journées de formation prises dans le cadre du DIF pour préparer des concours était plus importante pour la catégorie A, en 2017, les agents de catégorie

C sont devenus les « utilisateurs » majoritaires du CPF (24 %). Les agents de catégorie A et B sont en recul par rapport à 2015 (respectivement - 11 points et - 4 points).

RÉPARTITION DES JOURNÉES UTILISÉES DANS LE CADRE DU CPF SELON LA CATÉGORIE ET LE TYPE DE FORMATION EN 2017 (EN %)



LA VAE : 4 900 DOSSIERS DÉPOSÉS EN 2017 PAR LES AGENTS TERRITORIAUX

3 670 dossiers de VAE ont été déposés en 2015 dont la moitié déboucherait sur une validation totale ou partielle contre 4 000 en 2013.

En 2017, 4 900 dossiers de VAE ont été déposés. 85 % contre 83 % en 2015 des dossiers déposés dans l'année concernent des agents titulaires ; 15 % contre 17 % en 2015 des dossiers ont été déposés par des contractuels (emplois permanents et non permanents).

Les agents titulaires sont surreprésentés parmi les dossiers ayant débouché sur une validation puisque 89 % des dossiers avec validation concernent les fonctionnaires et 11 % les contractuels.

2 300 BILANS PROFESSIONNELS ET BILANS DE COMPÉTENCES FINANCÉS PAR LES COLLECTIVITÉS EN 2017

Ce chiffre est en hausse par rapport à 2015, année pour laquelle 1 900 bilans professionnels et bilans de compétences avaient été financés par les collectivités.

En 2017, 92 % des bilans de compétences et des bilans professionnels financés par les collectivités territoriales concernent les agents titulaires. 13 % de ces bilans émanent des départements et 10 % des communes et des établissements publics de 1 000 à 3 500 habitants.

Les statistiques disponibles ne permettent pas réellement de dégager des tendances particulières à la fonction publique territoriale. On peut, en tous les cas, faire l'hypothèse que le recours aux formations certifiantes par le biais notamment de la VAE, s'inscrit dans une dynamique similaire ou proche de celle observée sur le secteur privé.

1. LA PLACE ACCORDÉE À LA QUALIFICATION PROFESSIONNELLE DANS LES STRATÉGIES RH DES COLLECTIVITÉS

UN DÉCOUPLAGE ENTRE QUALIFICATION ET STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES

Lors des entretiens, nous avons dû très souvent clarifier auprès de nos interlocuteurs les termes de qualification et le périmètre de notre observation.

Pour les collectivités, la qualification reste en effet un terme générique que les directions des ressources humaines (DRH) assimilent à la professionnalisation et plus globalement, au développement des compétences en général. Pour elles, la qualification a une acception très large : elle inclut des objectifs stratégiques en matière de formation, de maintien et de développement des compétences, de sécurisation des parcours professionnels.

À ce titre, la qualification au sens d'une professionnalisation et d'un développement des compétences est un axe prioritaire de leur politique RH et de leur schéma de développement.

Les récentes fusions d'intercommunalités, en interrogeant les organisations, les missions et les besoins métiers, posent avec plus d'acuité encore la question des besoins de recrutement, de l'adaptation et de l'évolution des compétences professionnelles des agents.

« Avec la fusion des intercommunalités, notre préoccupation se porte sur la professionnalisation et les compétences managériales des agents. Tous les niveaux d'encadrement vont devoir gérer à terme l'extension de leur périmètre d'intervention, la baisse des moyens, la déconcentration de certains services, la conduite du dialogue social et globalement, l'accroissement du niveau de complexité. »

La promotion et l'accompagnement des mobilités choisies mais surtout, la prévention et l'accompagnement des reclassements et des reconversions professionnelles pour inaptitude font également de la qualification un axe central des stratégies RH.

« La professionnalisation est un objectif prioritaire pour favoriser les mobilités internes et offrir ensuite la qualification nécessaire pour l'exercice d'un métier. »

« La qualification poursuit plusieurs objectifs : le maintien des compétences, l'adaptation des métiers aux évolutions permanentes des organisations, la gestion prévisionnelle des métiers à fort potentiel de développement. En parallèle, les parcours professionnels et la professionnalisation cherchent à prévenir l'usure physique et morale des agents et à anticiper les mobilités contraintes. »

L'enquête du CNFPT sur les politiques de ressources humaines et de formation confirme ce niveau de prise en compte¹⁶. Développer les compétences constitue pour les collectivités de quatre régions sur sept, le troisième objectif de leurs politiques RH pour les trois prochaines années, après la maîtrise de la masse salariale et la prévention sur les questions de santé et de sécurité au travail.

Pour autant qu'en est-il de la qualification au sens de notre observation ?

L'accompagnement à la qualification au sens du diplôme et de la certification en tant que telle, occupe une place secondaire voire très marginale dans les stratégies RH. Plusieurs raisons expliquent ce faible niveau de prise en compte.

UNE BAISSÉ CONSTANTÉ DES DEMANDES DE QUALIFICATION

L'étude du CNFPT déjà réalisée en 2009, observait que l'accompagnement à la VAE concernait à la fois un faible nombre de collectivités et mais aussi peu d'agents. À ce jour, cette volumétrie est inchangée.

¹⁶ Enquêtes « Observations régionalisées » de l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences du CNFPT : enquêtes menées auprès des collectivités de Bourgogne - Franche-Comté (2017), de Nouvelle-Aquitaine (2017), d'Île-de-France (2017), du Grand Est (2018), d'Auvergne-Rhône-Alpes (2018), de Normandie (2018), de Provence-Alpes-Côte d'Azur (2018)

Pour les collectivités les plus importantes, la qualification au titre de la formation continue et les demandes de VAE portent sur moins d'une dizaine d'agents par an (voire moins de 5) et ce, depuis plusieurs années. Pour les collectivités de moindre importance, le recours à la qualification est encore davantage sporadique depuis une dizaine d'années.

« La volumétrie des besoins et des demandes de qualification n'est pas telle que ces dispositifs donneraient lieu à une réelle stratégie RH. »

LA QUALIFICATION EST AVANT TOUT UNE DÉMARCHE PERSONNELLE DE L'AGENT

Pour la majorité des collectivités, l'accès à une qualification par la formation continue et par la VAE reste surtout une démarche individuelle à l'initiative de l'agent. En lien avec un projet personnel d'évolution professionnelle et de mobilité, l'obtention d'une qualification ne croise pas forcément les besoins de l'organisation et ne rejoint pas les objectifs collectifs inscrits dans les stratégies RH.

« VAE et qualification sont pour nous des outils au service d'une démarche individuelle. Elles ne relèvent pas d'une logique collective. À ce titre, ces démarches sont en dehors du plan de développement des compétences de notre collectivité. »

« La qualification est un levier de développement des compétences davantage au bénéfice de l'agent que de la collectivité. »

Sans toutefois que la qualification soit identifiée dans la stratégie RH, certaines collectivités marquent leur volonté de rapprocher les démarches individuelles de qualification et la stratégie collective.

« L'objectif, c'est de concilier les aspirations individuelles avec les besoins métiers à une échelle plus collective. »

« Nous n'avons pas de réelle attente et prise en compte en matière d'accompagnement à la qualification. L'accompagnement est prioritairement tourné vers les formations de professionnalisation ou d'évolution professionnelle ; sur un second plan, il peut ponctuellement s'attacher aux demandes plus personnelles des agents. »

UN DÉCALAGE AVEC LES OBJECTIFS COLLECTIFS

D'autres collectivités soulignent que la qualification peut même parfois s'inscrire à contre-courant ou être contradictoire vis-à-vis de la stratégie RH poursuivie. Alors que les mobilités contraintes et leur accompagnement sont un axe prioritaire, elles observent qu'au contraire, l'obtention d'une qualification reste, dans la majorité des cas, au service d'un projet d'évolution professionnelle et de mobilité « choisie » en dehors de la collectivité.

Elles estiment par ailleurs que la qualification est très souvent en décalage avec notamment :

- les possibilités de mobilité professionnelle offertes par leur structure ;
- la stratégie poursuivie en matière d'évolution professionnelle et de déroulement de carrière qui privilégie principalement les formations de professionnalisation et les concours ;

- leurs règles et leurs critères de promotion interne.

« L'accès à une qualification ne présente pour nous que peu d'intérêt pour évoluer dans son parcours individuel professionnel. Pour ça, nous privilégions les concours internes en finançant les préparations. »

« Parfois l'obtention d'une qualification par un agent vient court-circuiter nos dispositifs et nos critères de promotion interne. »

« Même si l'on reste traditionnellement attaché au diplôme, on prend en compte d'autres critères pour l'évolution professionnelle et la promotion interne : l'expérience, les entretiens professionnels, les formations de professionnalisation suivies par l'agent, la préparation et l'obtention d'un concours. »

UNE NÉCESSITÉ D'AJUSTEMENT RÉGLEMENTAIRE DE MOINS EN MOINS PRÉSENTE

Au final, c'est uniquement lorsqu'un diplôme ou une certification s'impose d'un point de vue réglementaire à un groupe d'agents pour être nommés ou pour exercer un emploi particulier (ou encore pour des règles d'agrément propres à une structure), que la qualification a pu figurer dans la stratégie RH des collectivités.

« Ce sont dans les domaines très réglementés comme le soin et le paramédical, que la qualification est un axe de professionnalisation des agents dans l'exercice de leurs missions. »

« Peu de moyens sont investis sur la qualification des agents, sauf lorsque on a le couteau sous la gorge comme avec les CAP petite enfance. »

« Deux axes se dégagent : la montée en compétences et la professionnalisation et, dans une moindre mesure, l'acquisition de certifications particulières, c'est-à-dire, en premier lieu, des certifications revêtant un caractère réglementaire obligatoire pour être nommé. »

Cette place de la qualification vue sous l'angle d'une régularisation vis-à-vis d'obligations réglementaires et pour un nombre significatif d'agents, date de quelques années auparavant. Désormais, cet axe tend à disparaître des stratégies RH et des plans de formation. Les agents nouvellement recrutés sur des emplois réglementés disposent obligatoirement ou, en tous cas, plus systématiquement, des qualifications et des habilitations requises. Le recours à la qualification pour des nécessités réglementaires devient dès lors ponctuel et marginal.

Alors que la professionnalisation est un enjeu majeur des stratégies RH, il peut paraître assez paradoxal de constater que la qualification en tant que telle n'est pas considérée et mobilisée comme un levier possible au service de cet enjeu. « Cantonnée » à une dimension individuelle, la qualification tend à ce jour à être découplée des logiques collectives de développement des compétences.

Enfin, si les partenaires sociaux demandent davantage d'accompagnement individuel en faveur des agents en situation de reconversion professionnelle et s'ils se font ponctuellement les relais des agents pour faire valider la prise en charge et l'accompagnement d'une formation diplômante, la qualification en tant que telle est peu présente dans le dialogue social et dans les débats relatifs à la stratégie RH.

OÙ L'ON REPARLE POURTANT DE LA QUALIFICATION

Peu identifiable en tant que telle dans les stratégies RH, la question de la qualification n'en est pas moins présente dans la gestion des ressources humaines.

PRATIQUES DE RECRUTEMENT ET QUALIFICATION

En premier lieu, l'accompagnement à la qualification est évoqué par les acteurs rencontrés à travers leurs pratiques de recrutement. De fait, l'attention particulière accordée à la qualification au moment d'un recrutement externe explique en partie un moindre besoin ensuite, pour les collectivités et pour les agents eux-mêmes, d'acquiescer une qualification dans le cadre de la formation continue.

Être lauréat d'un concours n'est pas la seule condition qui jouera en faveur du recrutement d'un candidat et à plus forte raison sur des emplois réglementés. Une plus grande prise en compte du diplôme au moment du recrutement donne également la possibilité pour les collectivités d'anticiper sur de possibles mobilités à terme.

« Au niveau du recrutement, nous recherchons des personnes diplômées ou à tout le moins qualifiées y compris si la qualification n'est pas en prise directe avec le poste. On recherche une qualification transposable à nos établissements. »

« Nous sommes plus exigeants sur les formations détenues : nous cherchons des personnes déjà diplômées ou formées/habilitées. Si un diplôme est nécessaire sur un emploi, la question ne se pose même pas. »

« Pour une mobilité interne, l'expérience professionnelle de l'agent est fondamentale pour évaluer sa capacité à s'adapter à une nouvelle affectation. Pour autant, la formation ou la qualification est valorisée : cela démontre une démarche continue d'amélioration ou de maintien des compétences ainsi que la capacité de l'agent à mobiliser des moyens pour y parvenir. »

A contrario, il faut citer l'expérience singulière d'un EPCI pour lequel la qualification n'est pas posée systématiquement comme une condition de recrutement mais comme une perspective d'accompagnement offerte à terme par la structure pour rendre certains postes plus attractifs.

« Sur certains services comme ceux d'aide à domicile, les postes sont peu attractifs : rémunération, pénibilité du travail, déplacements... La perspective d'une qualification professionnelle, en tous les cas, la possibilité d'obtenir un diplôme à terme, est un élément de motivation pour des candidats. »

L'un des acteurs rencontré remarquait le caractère paradoxal de la qualification lors des recrutements externes et lors des mobilités internes :

« Le recruteur a toujours tendance à regarder le niveau de qualification comme une référence y compris lorsque la qualification est devenue obsolète. C'est très franco-français que de considérer la question du niveau de diplôme avant même parfois de regarder les expériences et les compétences antérieures acquises sur la sphère professionnelle ou privée. La référence à ce niveau est quelque chose qui continue de rassurer les recruteurs. »

PLAN DE FORMATION ET QUALIFICATION

Lors de nos entretiens, la qualification est également évoquée concernant le plan de formation. Les acteurs rencontrés constatent d'ailleurs que cette question apparaît plutôt « en creux » ou de façon transversale dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan de formation.

« Le rapport entre le plan de formation et la qualification est un chantier en cours, peu de moyens sont encore consacrés à ce type d'accompagnement. »

« Notre plan de formation a une temporalité annuelle. Cette temporalité rend difficile l'analyse et la prise en compte des besoins de qualification qui s'examinent sur un temps plus long. »

« La problématique de la qualification est prise en compte de façon transverse dans le plan de formation triennal 2019-2021 dans les axes consacrés à l'accompagnement des parcours professionnels et des transitions professionnelles. »

Pour l'une des collectivités, le plan de formation consacre un volet particulier à la qualification des contrats uniques d'insertion (CUI) et des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE).

« L'accompagnement métier, c'est travailler sur la qualification en tant que telle. Depuis 2017, nous mettons l'accent sur l'acquisition et la certification des compétences-clés en matière d'environnement numérique, d'outils bureautiques, de savoirs de base. Ce fut le cas de beaucoup de CUI-CAE pour lesquels nous avons également proposé des itinéraires métiers pour les agents de voirie ou les jardiniers. Nous pouvons aussi leur proposer de passer des permis chauffeurs. »

GPEEC ET QUALIFICATION

La qualification s'invite dans les réflexions et les démarches de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC). Pour l'heure, les collectivités savent que cette question est ou devrait être une clé d'entrée des démarches de GPEEC mais ils constatent pourtant qu'elle est encore peu présente. La qualification se heurte à la difficulté inhérente aux démarches de GPEEC, à savoir :

- leur capacité à pouvoir réellement prévoir et anticiper les besoins à venir ;
- leur difficulté à être portées et déployées réellement comme un vecteur de développement des dynamiques RH.

« Nous savons par exemple que d'ici trois ans, nous aurons beaucoup de départs en retraite. Nous devons dès aujourd'hui repérer les expertises détenues par ces agents pour garantir qu'elles seront reprises. Cela nécessite une analyse particulière sur les besoins de qualification et de professionnalisation. »

« Nous ne sommes pas encore assez outillés et avancés dans nos réflexions sur la GPEEC pour avoir une vision claire sur les besoins à terme de qualification et de professionnalisation. »

« La collectivité manque de repères sur les besoins en formations qualifiantes par champ d'action et par métiers. Cette analyse supposerait une GPEEC que l'on n'arrive pas à mettre en place car le caractère prévisionnel est de plus en plus soumis à des

variations qui empêchent d'avoir une vision claire et fiable à court ou moyen terme (variation dans l'âge des départs à la retraite, volume des agents en reclassement, contraintes budgétaires...). »
« Par rapport à l'élargissement du périmètre intercommunal et à l'évolution de nos missions, nous ne pouvons pas avoir de vision claire sur les besoins à terme de qualification. »

QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL ET QUALIFICATION

La qualification, et plus globalement la formation, concourent également à améliorer la qualité de vie au travail. Pouvoir se former est toujours une opportunité et une « bouffée d'air » dans la vie professionnelle. Par ailleurs, l'obtention d'une qualification est perçue comme l'un des leviers pour agir sur la motivation des agents.

« Pour la seconde ou la dernière partie de carrière des agents pas ou peu qualifiés, l'obtention d'un diplôme par la VAE est un puissant levier de reconnaissance professionnelle. Très concrètement, le diplôme se traduira par une possible promotion interne et par une augmentation de salaire. »

Le niveau de prise en compte de la qualification dans les stratégies et dans la gestion des ressources humaines « balise » ainsi le périmètre de notre observation :

- tout d'abord dans le temps, car on voit bien que le besoin d'accompagnement à la qualification est daté et qu'il a plutôt régressé dans le temps ;
- ensuite, dans la position occupée par la qualification dans les stratégies RH où l'on observe le glissement d'une prise en compte collective au départ vers une dimension plus individuelle maintenant ;
- et enfin, en terme de volumétrie : peu de besoins et de demandes n'incitent pas forcément les collectivités à mettre en place des dispositifs d'accompagnement « très structurés et établis » mais plutôt à s'inscrire dans une gestion au cas par cas.

2. LES CHAMPS PROFESSIONNELS ET LES MÉTIERS CIBLES DES ACCOMPAGNEMENTS À LA QUALIFICATION PROFESSIONNELLE

Il s'agit bien, dans cette partie, de donner des repères sur les principaux métiers cibles qui représentent un nombre significatif d'agents et pour lesquels un accompagnement particulier et collectif a été mis en place.

Les formations qualifiantes et les démarches de VAE à l'initiative des agents, engagées en dehors d'une démarche « volontariste »

de la collectivité, peuvent difficilement faire l'objet d'un recensement et d'un classement : elles ne concernent pas de métiers en particulier, elles sont par ailleurs peu nombreuses et extrêmement diverses tant en termes de niveaux de formation que de diplômes.

LES MÉTIERS DU SOCIAL ET DU MÉDICO-SOCIAL RESTENT LES PRINCIPAUX BÉNÉFICIAIRES DES DISPOSITIFS DE QUALIFICATION

Aide-soignante ou aide-soignant, aide à domicile, agent d'intervention sociale et familiale, assistante ou assistant éducatif petite enfance (auxiliaire de puériculture), éducateur ou éducatrice de jeunes enfants, agent d'accompagnement à l'éducation de l'enfant (ATSEM) sont les métiers¹⁷ vers lesquels un accompagnement à la qualification a le plus souvent été mis en place sur la période 2002-2010. Des campagnes successives d'accompagnement collectif ont alors été organisées pour plusieurs dizaines d'agents.

Les principales certifications (par voie de formation et de VAE) visées portaient sur :

- le CAP Petite enfance ;
- le Diplôme d'État d'Auxiliaire de vie sociale et le Diplôme d'État d'Aide médico-psychologique fusionnés depuis 2016 au sein du Diplôme d'État d'Accompagnant éducatif et social (niveau V)* ;
- le Diplôme d'État d'Aide-soignant (niveau V)* ;
- les Diplômes d'État d'Auxiliaire de puériculture (niveau V) et d'Éducateur de jeunes enfants (niveau III) ;
- le Diplôme d'État de Conseiller en économie sociale familiale (niveau III) ;
- le Titre professionnel d'Assistant de vie aux familles (niveau V)*.

* L'accès par la VAE à ces trois qualifications fait l'objet d'un co-financement prévu dans la convention 2019-2021 établie entre le CNFPT et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Les accompagnements sur ce champ professionnel avaient pour objectif principal de répondre à des obligations réglementaires (avec notamment la transformation des maisons de retraite médicalisées en EHPAD au début des années 2000 et l'obligation d'un quota d'agents qualifiés par structure) et de permettre aux agents l'accès à des concours et examens professionnels.

« En 2006, la collectivité a mené une importante campagne d'accompagnement à la VAE d'aide-soignant à destination d'une trentaine d'agents travaillant dans les EHPAD. Le même type d'opération a été mené pour accompagner les personnels de la petite enfance dans l'obtention d'une qualification d'auxiliaire de puériculture ou d'un CAP petite enfance. »

Même si ces objectifs demeurent sur des publics plus restreints (pour des motifs évoqués dans la partie précédente), d'autres raisons plus récentes ont amené les collectivités à mobiliser le levier de la qualification et des démarches de VAE.

Il s'agit pour elles de trouver en interne des voies de qualification en réponse à une baisse d'attractivité de certains des métiers du social et du médico-social et à un manque de personnes qualifiées sur le marché de l'emploi (métiers en tension).

« Le métier d'aide-soignant est fortement en tension. Les difficultés de recrutement s'expliquent par :

- une baisse des effectifs d'élèves en école ;
- une baisse du nombre de diplômés qui intègrent le secteur gériatrique.

S'ajoute à ce contexte, une baisse d'attractivité de ces métiers qui nous oblige à recourir à l'intérim et à des agents contractuels. À la fin de leur mission, ces personnes ne souhaitent pas intégrer la FPT. Le fait de devoir passer un concours alors qu'elles possèdent un diplôme d'État est un frein. Dans cette situation d'étranglement qui se pose également pour les métiers du social, l'accompagnement à la qualification des agents en poste est un levier d'action. »

Les collectivités se fixent également un objectif de qualification pour anticiper et accompagner des transitions professionnelles sur des secteurs à forte usure professionnelle.

« Des accompagnements sont mis en place pour qualifier des agents du secteur social sur le domaine de la petite enfance. Les demandes de mobilité sont récurrentes en raison d'une problématique sous-jacente d'usure professionnelle. L'accès à une qualification permet à la fois de traiter et de prévenir des mobilités contraintes. »

En dernier lieu, des dispositifs sont mis en œuvre ponctuellement pour faire face à des restructurations et pour accompagner des reconversions professionnelles. Les champs du social et du

médico-social sont en effet impactés par la concurrence du secteur privé et plusieurs cas nous ont été cités de fermeture de services ou de structures tels que des EPHAD.

« Nous avons dû proposer une solution pour 40 agents employés par un syndicat intercommunal d'aide à domicile (SIAD) qui allait fermer. Il a fallu organiser la reconversion professionnelle des agents sur le métier d'ATSEM en les accompagnant sur la qualification au CAP Petite enfance. Les collectivités ont pris en charge financièrement la formation des agents titulaires. »

Bien que les métiers du social et du médico-social restent les principaux bénéficiaires des démarches d'accompagnement, signalons que, à quelques exceptions près, les accompagnements sur ce champ professionnel se font plus rares et ne portent plus sur des effectifs aussi importants que dans les années 2010 : « La source tend à se tarir. »

« Il n'y a pratiquement plus de VAE liées à une régularisation vis-à-vis des obligations réglementaires. Tous les agents qui travaillent sur la petite enfance sont déjà qualifiés au moment du recrutement. »

Sur ce champ professionnel, les logiques et les dispositifs d'accompagnement collectifs ont cédé le pas à des accompagnements qui répondent davantage maintenant à des problématiques individuelles et isolées.

QUAND LA PROBLÉMATIQUE DE LA QUALIFICATION REJOINT CELLE DES MÉTIERS EN TENSION

D'autres métiers avec des effectifs significatifs sont cités en tant que cibles des dispositifs d'accompagnement à la qualification.

Sur le champ de l'éducation et de l'animation, des collectivités ont engagé des formations et des démarches de VAE en direction des animateurs et animatrices enfance jeunesse et périscolaire pour l'obtention du brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (BPJEPS, niveau IV). Pour elles, il s'agit à la fois de répondre à des obligations réglementaires et de contribuer à résorber l'emploi précaire, dès lors que la qualification obtenue permet à l'agent d'accéder au concours.

Dans le domaine des espaces verts également, des accompagnements (accès à des formations certifiantes et VAE) ont été mis en œuvre soit pour faire monter en compétences des agents sur leur métier d'origine, soit encore dans le cadre de reconversions professionnelles.

En considérant les départs à la retraite prévus d'ici quelques années, la démographie de certains métiers et la forte évolution des compétences sur certains champs professionnels, les collectivités sont préoccupées par leurs difficultés actuelles à pouvoir recruter certaines qualifications.

Certaines qualifications sont encore rares sur le marché de l'emploi et les concurrences sont vives avec le secteur privé voire entre collectivités. De surcroît, certaines compétences recherchées ne donnent pas encore lieu à des qualifications

particulières en formation initiale. Par voie de conséquence, certaines des qualifications recherchées ne peuvent être acquises en interne par le biais de la formation continue et de la VAE.

« Les réformes institutionnelles nous conduisent à développer des réflexions sur certains métiers particuliers comme contrôleur ou contrôleur de gestion/auditeur ou auditrice des fonds européens. Depuis que nous avons récupéré la compétence, nos agents ont besoin de se professionnaliser et de valider des compétences. Je pense aussi à des métiers tels que directeur ou directrice de la sécurité et chargée ou chargé de prévention pour lesquels le SSIAP (Sécurité incendie et secours aux personnes) ou le certificat de qualification professionnelle d'agent de prévention et de sécurité (niveau V) sont obligatoires. »

« Un certain nombre de métiers sont en tension (difficultés de recrutement liées à la concurrence du secteur privé ou métiers encore peu développés). Ces métiers nécessitent des qualifications que nous ne pouvons pas mettre en œuvre en interne. Elles concernent les métiers de :

- gestionnaire spécialisé en comptabilité publique ;
- gestionnaire carrière-paie ;
- médecin de prévention ;
- médecin de PMI ;
- infirmière ou infirmier de direction de crèche ;
- et l'ensemble des métiers de l'informatique. »

LES AGENTS DE CATÉGORIE C : UNE CIBLE QUI DEVRAIT ÊTRE PRIORITAIRE

Sur le plan statutaire, les collectivités souhaiteraient que les agents de catégorie C soient davantage ciblés dans l'accompagnement à l'obtention d'une qualification. Cet axe de développement s'appuie sur le fait que ces agents sont souvent en retrait des formations de professionnalisation, qu'ils cumulent une absence ou un faible niveau de qualification initiale, un âge avancé, une forte exposition aux problématiques d'usure et de pénibilité au travail.

Cette catégorie d'agents est très fréquemment contrainte à des reconversions professionnelles et à des reclassements. Leur qualification pourrait être un atout dans l'anticipation et l'accompagnement de leur mobilité, un levier d'action pour envisager des secondes parties de carrière.

Vraisemblablement, l'adhésion des agents de catégorie C à cet objectif « d'employabilité¹⁸ » est extrêmement variable d'une collectivité à une autre.

Une collectivité de taille importante observe :

« Les agents les plus attachés à la qualification au sens de diplôme sont les agents de catégorie C et dans une moindre mesure les agents de catégorie B. Ils perçoivent la qualification comme un rattrapage possible d'un parcours scolaire parfois difficile et mal vécu et d'un déroulement de carrière en dents de scie. On peut également trouver des besoins de VAE chez des agents aux carrières longues qui ont débuté en catégorie C et qui ont grimpé les échelons par la promotion interne. Ils cherchent alors une légitimité par le diplôme. »

Une autre collectivité constate à l'inverse :

« Les agents de catégorie C sont très peu attirés par les dispositifs de qualification qui leur apparaissent très lourds pour au final peu de changement et d'ouverture sur le plan professionnel. La VAE est pourtant présentée comme un levier d'évolution personnelle et professionnelle mais ils n'y sont pas sensibles. »

De façon générale et quelles que soient les catégories statutaires, la mobilisation d'une VAE ou d'une formation qualifiante en vue d'accéder à des concours est une tendance de moins en moins fréquente. Par ailleurs, il apparaît assez clairement que toutes les catégories d'agents privilégient des formations de professionnalisation plutôt que des formations qualifiantes et des VAE qui nécessitent un investissement qui leur apparaît souvent trop lourd et trop long.

18 Selon l'Organisation internationale du travail (OIT), l'employabilité est « l'aptitude de chacun à trouver et conserver un emploi, à progresser au travail et à s'adapter au changement tout au long de la vie professionnelle »

3. LES DISPOSITIFS D'ACCÈS À LA QUALIFICATION

Bien que pratiqué ponctuellement, l'accompagnement à la qualification ne constitue pas un axe isolé parmi l'ensemble des dispositifs et des moyens fortement mobilisés par les collectivités pour développer leurs politiques et leur offre de service en faveur des mobilités internes¹⁹.

Pour délimiter cette observation, le choix a été fait d'interroger les collectivités sur les dispositifs les plus fréquemment en lien avec la qualification ou le projet de qualification des agents. En conséquence, nous n'évoquerons pas ici toute la variété des ressources internes et externes mobilisées pour accompagner les mobilités et les transitions professionnelles.

BILANS PROFESSIONNELS ET BILANS DE COMPÉTENCES : UN SAS D'ENTRÉE POSSIBLE POUR ENGAGER UNE DÉMARCHÉ DE QUALIFICATION

Difficile de ne pas évoquer ces deux dispositifs qui, même s'ils ne participent pas directement d'un accompagnement à la qualification, peuvent permettre, en tous les cas, de construire un projet d'évolution professionnelle qui pourra ensuite transiter par une qualification.

Aux côtés d'autres dispositifs d'orientation et d'aide à la définition du projet d'évolution professionnelle (ateliers mobilité, stages d'immersion, emplois passerelles...), les bilans professionnels et de compétences²⁰ sont une pratique courante des collectivités et des agents eux-mêmes.

« En première intention, les demandes de bilans de compétences vont croissant. Ce dispositif est le plus connu. Il y a toujours un temps de validation de la demande qui peut conduire à une autre orientation : vers un bilan professionnel, un atelier ou un autre dispositif prévu par la charte. »

« Nous orientons les agents vers un bilan de compétences dès qu'une demande de mobilité est formulée, qu'elle soit vers l'interne ou l'externe. »

« En cas d'inaptitude conduisant à un reclassement, nous proposons systématiquement un bilan de compétences. »

Les bilans professionnels sont majoritairement conduits en interne à la collectivité. Ils portent sur des volumes plus importants que les bilans de compétences réalisés quant à eux par des prestataires : centres de gestion et organismes agréés. La grande majorité des bilans portent sur des projets d'évolution en interne à la collectivité. La plupart d'entre eux sont également

mis en œuvre dans le cadre des mobilités contraintes, plus rarement sur une mobilité choisie et sur un projet de mobilité externe.

Bien que très employés, les collectivités restent prudentes sur les bilans de compétences parce qu'ils génèrent souvent de faux espoirs pour les agents. Pour cette raison, il leur est souvent préféré un bilan professionnel qui prend davantage en compte les possibilités de mobilité offertes par la collectivité.

« Les bilans de compétences génèrent souvent pour l'agent des attentes de mobilité ou de progression professionnelle que nous ne pouvons pas satisfaire en interne. Après un bilan, les agents tendent souvent à considérer que les choses leur sont dues. »

« 20 à 30 bilans professionnels sont mis en œuvre annuellement par le service mobilité. Ils concernent principalement des projets de mobilité interne au vu des opportunités de postes. Très peu de demandes de bilan professionnel sont réalisées dans la perspective de mobilités externes. »

Parmi plusieurs dizaines de bilans réalisés par an pour les collectivités les plus importantes, il n'a pas été possible de « tracer » avec précision combien de bilans avaient ensuite conduit à une qualification professionnelle. En revanche, la très grande majorité des démarches et des accompagnements à la qualification professionnelle ont été initiés à partir de ce type de dispositifs.

19 [Les dispositifs d'accompagnement des mobilités internes dans les collectivités territoriales](#), étude ressources humaines, rapport de synthèse, CNFPT, juin 2019

20 [Décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007](#) relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale, article 18

L'ACCÈS À LA QUALIFICATION À PARTIR DU COMPTE PERSONNEL DE FORMATION ET DU CONGÉ DE FORMATION PROFESSIONNELLE : DES PRATIQUES ENCORE PEU RÉPANDUES

L'article 2 du décret du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle prévoit que le compte personnel de formation (CPF) peut porter « sur toute action de formation, hors celles relatives à l'adaptation aux fonctions exercées, ayant pour objet l'acquisition d'un diplôme, d'un titre, d'un certificat de qualification professionnelle ou le développement des compétences nécessaires à la mise en œuvre du projet d'évolution professionnelle. »

Malgré cette ouverture en faveur des formations qualifiantes, il semble que le CPF soit prioritairement utilisé pour la préparation aux concours et aux examens professionnels. Certains règlements intérieurs prévoient également qu'il puisse être employé pour des formations en langues, des formations en développement personnel... Des collectivités remarquent que la durée des formations qualifiantes est souvent incompatible avec les droits acquis et le plafond actuel des 150 heures²¹ prévus au CPF.

« Actuellement, le compte personnel de formation représente une vingtaine de demandes par an qui correspondent majoritairement à des reconversions professionnelles. Le recours au congé de formation professionnel est quant à lui marginal. »

Si la qualification au titre du CPF ne constitue pas une modalité très en vue pour les agents et les collectivités, ces dernières essaient toutefois de la promouvoir et proposent, en fonction des projets, d'abonder leur participation financière au-delà de la prise en charge des frais pédagogiques.

« Nous donnons des informations sur le fonctionnement et les actions de qualification susceptibles de financement ou de cofinancement au titre du CPF. On est amené à gérer tout type de demande : pilote de drones, décorateur d'intérieur... Nous cherchons à amener l'agent à questionner son projet et son objectif professionnel final. Nous vérifions la cohérence du projet et le budget pour établir un montant de participation. »

Le congé de formation professionnelle²² est regardé avec plus de circonspection de la part des collectivités même si, au cas par cas, il est une modalité envisagée pour permettre à un agent d'accéder à une qualification « dans un délai plus souple que le CPF ». Le congé est relativement contraignant pour la collectivité qui doit aménager le départ de l'agent pour une période généralement importante. Ensuite, il est constaté que le congé de formation professionnelle est fréquemment au service d'un projet d'évolution en dehors de la collectivité, ce qui laisse à celle-ci, parfois, le sentiment « d'investir à perte » lorsqu'elle accède aux demandes des agents.

« L'accord pour un congé formation et la participation financière de la collectivité sont examinés en détail car il faut prendre en compte :

- le départ de l'agent, parfois pour une période longue ;
- son remplacement voire l'impossibilité de le remplacer, et le coût de son remplacement ;
- l'opportunité de la qualification pour la collectivité, car la plupart des congés formation portent sur des qualifications qui ne sont pas opportunes ou nécessaires pour la collectivité ;
- la qualification acquise est souvent mise à profit par l'agent pour engager une mobilité externe. »

LA VAE, UNE VOIE D'ACCÈS À LA QUALIFICATION PEU IDENTIFIÉE PAR LES AGENTS

Dès lors que la VAE ne concerne que quelques demandes par an pour l'ensemble des collectivités (une dizaine par an pour les plus importantes et 3-4 pour les petites et moyennes collectivités), celles-ci tendent plutôt à avoir une gestion au fil de l'eau de ces demandes.

« Le bilan social 2017 fait apparaître 15 demandes de bilans de compétences (surtout pour des agents de catégorie A) ; 19 demandes de VAE pour des agents des lycées en contrats d'avenir ; 11 demandes de formations diplômantes dont 7 ont abouti. »

« Les demandes de VAE sont très peu nombreuses : 3-4 depuis 2014. De 2016 à 2018, nous avons eu trois demandes de VAE. La plupart des demandes de qualification/VAE s'inscrivent dans la volonté pour l'agent d'engager une mobilité externe. Elles sont par nature liées à des projets professionnels individuels sans lien avec les besoins de la collectivité. »

« Depuis 2006, nous totalisons 155 demandes de VAE pour 118 réalisées. Elles concernent essentiellement des agents de catégorie C et sont en lien avec des obligations réglementaires. »

Nous n'avons pas rencontré de collectivités qui aient réellement mis en place un dispositif spécifique à la VAE. La VAE s'inscrit dans le « droit commun » des demandes de formation et des circuits d'instruction traditionnels qui examinent leur recevabilité et l'éventuelle participation financière de la collectivité. Elle s'intègre au panel des moyens mobilisables proposés dans les dispositifs d'accompagnement « mobilité et parcours professionnel. »

²¹ Sauf pour les agents de catégorie C (à temps plein ou à temps partiel), ayant une formation inférieure au niveau V, qui acquièrent 48 heures par an qu'ils peuvent cumuler jusqu'à un plafond total de 400 heures.

²² Décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale, section 2

« Bien que la VAE relève d'une démarche personnelle, nous accompagnons quand même l'agent. Nous cherchons à anticiper les mouvements des agents et à avoir une vision prospective des emplois. Pour nous, la VAE est un outil dans notre éventail de possibles. »

Les collectivités déclarent que leur rôle est surtout d'informer les agents et de les orienter vers un relais conseil VAE en constatant que les agents sont peu au fait de cette voie d'accès à la qualification.

« Nous n'avons pas de demande de VAE. Les agents vont chercher les formations, les certificats de qualification professionnelle (CQP) dont ils ont besoin directement. »

« Les agents partent en VAE tout seuls à partir de leur motivation et de leurs projets. »

« La VAE est demandée marginalement par les agents. Nous adressons alors les agents aux universités pour engager directement le dispositif avec elles. »

Pour être complet sur ces dispositifs, il faut citer les démarches particulières de qualification mises en place directement par des collectivités sur un mode collectif et indépendant des démarches de VAE.

Parmi elles, l'une finance le maintien de salaire pour l'accès à certaines formations qualifiantes (hors demande de VAE) et pour des formations d'une durée supérieure à 6 mois et à 120 heures. Ce dispositif est subordonné à une obligation de servir la collectivité pendant trois ans. Par ailleurs, la recevabilité de la demande de formation est conditionnée à une évolution de poste en fonction des besoins de la collectivité et non à un perfectionnement sur le poste occupé par l'agent.

« Même si nous avons peu de visibilité sur les postes à pourvoir, l'idée est bien que cette qualification corresponde à une perspective de poste immédiate ou à court terme et aux besoins de la collectivité. Il ne s'agit pas d'investir sur une formation pour un agent qui, à son issue, n'aura pas de poste en adéquation avec le diplôme obtenu. Ce dispositif est mobilisé pour des diplômés portant principalement sur le domaine médico-social, sur une spécialisation médecin de prévention, sur le certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et à la responsabilité d'une unité d'intervention sociale (CAFERUIS). D'autres demandes portent sur des masters en action sociale. Une cinquantaine d'agents bénéficient de ce dispositif. »

Une autre collectivité organise en interne ses propres formations qualifiantes.

« Nous avons mis en place une formation certifiante en intra de technicien équipements et appareils en 2014 et en 2018, ainsi qu'une formation de technicien assistance informatique. »

Enfin, une dernière collectivité a développé des partenariats afin de compléter son dispositif de formation interne par des formations certifiantes.

« Une école de formation a été créée en interne pour un public de cadres. La formation suivie peut être complétée d'un volet individuel et permet à certains d'entre eux de suivre un cursus qualifiant auprès des grandes écoles et des universités de la région. »

4. L'ACCOMPAGNEMENT DES DÉMARCHES DE QUALIFICATION

Au-delà des dispositifs mentionnés précédemment, nous avons essayé d'observer la façon dont les collectivités accompagnaient en tant que tel l'agent dans sa demande et dans le suivi de sa démarche de qualification, à la fois en amont – comment les demandes sont-elles identifiées et analysées ? –, et en aval – comment la qualification est-elle prise en compte pour repositionner l'agent sur son poste ou sur un projet d'évolution professionnelle ?

Si les collectivités admettent qu'elles gèrent au fil de l'eau la plupart des demandes de qualification, il n'empêche que cette

gestion s'inscrit dans une dynamique d'accompagnement et dans un cadre formel que les collectivités ont fortement structuré depuis quelques années avec la montée en force des problématiques de mobilité interne.

« Formations qualifiantes et VAE ne sont qu'un sous-ensemble du package accompagnement des mobilités. »

Comment cet accompagnement se déroule-t-il chronologiquement ?

L'IDENTIFICATION ET LE RECUEIL DES DEMANDES : DAVANTAGE D'INFORMATIONS SUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET SUR LES DROITS À LA FORMATION DES AGENTS

L'identification des demandes de qualification s'appuie sur une communication et une information soit à partir du site intranet des collectivités soit à travers des actions plus ciblées d'information sur les modalités possibles de formation et sur le droit à la formation des agents. Cette information est également accessible auprès des conseillères et conseillers mobilité et parcours professionnels, métier ou fonction en voie de généralisation dans les directions RH.

« Nous organisons une campagne d'information annuelle durant laquelle nous informons et recueillons les demandes de formation professionnelle. C'est souvent l'occasion, pour les agents, de mûrir leur projet et d'identifier leurs besoins : nous sommes alors une aide à la réflexion. »

« En 2008 et 2009, nous avons fait une réunion d'informations sur la VAE, le DIF et les bilans de compétences. »

« Nous envisageons de mettre en place une réunion d'information pour susciter plus de demandes et pour proposer un accompagnement plus ciblé sur des diplômes en lien direct avec les besoins de la collectivité. »

« Les dispositifs de qualification et plus globalement de formation sont connus des agents. L'information est assurée par une communication interne et par chaque conseiller mobilité. »

« Il y a peu de demandes sur la VAE ou sur les congés de formation mais c'est peut-être dû en partie à un déficit de communication. Ce déficit est lié à une crainte également pour la collectivité de créer un appel d'air pour des demandes qu'elle ne pourra pas satisfaire dans un contexte de baisse des moyens. »

« La logique est maintenant de resserrer les financements au vu des besoins de la collectivité. On est plus strict mais plus efficace. Ainsi on ne forme plus d'agents au DE d'infirmiers car la collectivité est suffisamment pourvue en postes sur ce métier. »

Cette communication/information constitue, quoiqu'il en soit, un premier niveau de recueil possible des attentes et des projets des agents.

« C'est avec cet objectif que nous mettons en place une campagne annuelle auprès des agents pour recueillir les projets de qualification en lien avec leur poste ou un projet personnel. Selon les cas, ils ont ensuite recours à leur CPF pour financer et suivre la formation envisagée. »

Plus traditionnellement, les demandes de qualification se font en saisine directe des services de la DRH ou sont exprimées par les agents lors des entretiens professionnels. L'entretien professionnel permet alors au supérieur hiérarchique de donner un premier avis sur l'opportunité de la demande présentée par l'agent. Une autre collectivité organise parallèlement aux entretiens professionnels, des entretiens mobilité spécifiques :

Des collectivités nous préviennent toutefois des risques à faire une communication trop large ou systématique sur l'accompagnement à la qualification. Celle-ci pourrait créer un « appel d'air » sans que la collectivité n'ait les moyens de garantir la recevabilité et la prise en charge de toutes les demandes.

« L'entretien mobilité est la clé de voûte de notre accompagnement. Il est réalisé par le N+1 qui adopte alors une autre posture car cet entretien est décorrélé de l'entretien professionnel. Il peut

avoir lieu à tout moment, à la demande de l'agent ou de sa direction. Il s'agit d'inscrire la mobilité dans une démarche positive et moins anxiogène. »

L'EXAMEN DES DEMANDES : S'INSCRIRE DANS UN RAPPORT GAGNANT-GAGNANT ENTRE LA COLLECTIVITÉ ET L'AGENT

L'examen et la recevabilité des demandes de qualification sont guidés par un principe général d'intérêt partagé entre les besoins de la collectivité et le projet de qualification de l'agent.

« Nous cherchons avant tout à ce que l'accès à la qualification constitue une ressource pour la collectivité, et un retour sur investissement. »

« On regarde d'abord l'intérêt premier de cette certification pour la collectivité par rapport au poste occupé et aux besoins institutionnels. On examine l'apport de la formation envisagée au regard de l'exercice du poste occupé par l'agent. »

« Pour les demandes personnelles de formation diplômante, on examine comment sera capitalisé cet investissement de l'agent comme de la collectivité : par une évolution sur le poste occupé ou par une mobilité sur un autre poste. Les demandes sont néanmoins peu nombreuses (de l'ordre de 3 par an) et formulées très majoritairement par les travailleurs sociaux et les cadres A. »

Selon ce principe d'intérêt partagé, de rapport gagnant-gagnant, la première étape de l'accompagnement consiste à interroger le projet professionnel de l'agent et son adéquation avec les besoins de l'organisation.

« Il faut toujours questionner le projet de l'agent : est-ce que sa demande répond à un besoin de remobilisation sur son poste ou d'une mobilité souhaitée ? Est-ce que c'est le fruit d'une contrainte ? Ou est-ce que c'est dans un souci d'adaptation à une nouvelle organisation ? »

« Notre entrée dans l'accompagnement de l'agent, ce n'est pas le dispositif lui-même qui n'est qu'un moyen, mais son projet d'évolution professionnelle. Nous réalisons un accompagnement sur mesure en fonction :

- des besoins exprimés par l'agent ;
- des besoins exprimés par le service d'affectation de l'agent ;
- des coûts : participation au financement de la formation qualifiante ou au seul coût d'inscription, le coût et l'impact du départ en formation de l'agent, le coût de son éventuel remplacement ;
- le risque de démotivation et d'essoufflement de l'agent en cours de formation.

À l'issue de cette analyse, nous décidons du parcours de formation le plus adapté et des moyens à mobiliser : congé formation, VAE, compte personnel de formation, voire la réorientation du projet de qualification vers une formation de professionnalisation classique. »

L'ensemble des collectivités rencontrées partagent ces critères et cette référence au « gagnant-gagnant », au « retour sur investissement », à « l'articulation entre projet personnel et besoins collectifs ». Ces critères sont déterminants dans l'engagement de la collectivité à accompagner une démarche de qualification. Si ceux-ci peuvent paraître très stricts dans

l'appréciation des demandes, les collectivités insistent sur le fait que chaque cas est singulier et que chaque demande est traitée au cas par cas.

« Il n'y a pas de règle stricte et de doctrine RH. La gestion des demandes se fait au cas par cas. Il nous est arrivé de financer à 100 % une qualification-certification d'auto-entrepreneur pour le projet personnel d'un agent qui souhaitait conserver un mi-temps en collectivité. Son projet professionnel d'artisanat a été une plus-value pour la collectivité dès lors que l'agent a ensuite fait bénéficier les écoles et les médiathèques de ses savoir-faire. Le recours au CPF se fait selon les mêmes principes. La collectivité est prête à prendre à son compte les journées supplémentaires de formation ou un co-financement dès lors que le projet de l'agent représente un intérêt pour la collectivité elle-même mais aussi, pourquoi pas, pour une autre collectivité ou pour le bassin d'emploi local. »

Certaines collectivités associent à ces critères des règles particulières de participation financière :

« Les formations aux savoirs de base sont en libre accès et financées à 100 % par la collectivité.

S'il s'agit d'une reconversion, d'une réorganisation ou d'un motif de santé, la collectivité prend en charge à 100 % les temps de formation.

Dans le cas de formations diplômantes et de certifications, le financement par la collectivité se monte à 75 %. S'il s'agit d'une demande formulée dans l'intérêt unique de l'agent, nous sommes sur un financement à 50 %. »

La mise en œuvre de ces critères d'analyse de la demande de formation qualifiante ou de VAE interroge sur la convergence possible entre l'intérêt de la collectivité et celle de l'agent.

De fait, l'une comme l'autre sont parfois sur des temporalités différentes. D'un côté, il y a la temporalité du projet de l'agent qui peut s'inscrire entre le moyen et long terme. D'un autre côté, il y a la temporalité de la collectivité dont on a vu qu'elle recherche « une immédiateté » entre demande de l'agent et besoins de l'organisation d'autant qu'il lui est difficile de se projeter sur des besoins de qualification et des opportunités de mobilité futures.

L'une des conditions de cette convergence est bien que les collectivités puissent être en questionnement et en anticipation sur leurs besoins « métiers-compétences-qualifications » par rapport à l'évolution de leurs missions, de leur organisation et de leurs effectifs. On voit à cette occasion qu'une politique de qualification des agents est totalement imbriquée avec les démarches et les objectifs de GPEEC.

LA FORMALISATION DE LA DÉMARCHE D'ACCOMPAGNEMENT : CLARIFIER LES ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES DE LA COLLECTIVITÉ ET DE L'AGENT

La validation de la demande de formation et/ou de VAE et la formalisation de la démarche d'accompagnement procèdent de deux pratiques principales.

Une première relève d'une instruction au sein du service formation. Celui-ci reçoit l'agent demandeur en entretien en recueillant l'avis de son N+1. La demande et les différents avis sont ensuite transmis pour décision au DRH, voire au DGA RH ou au DGS. Dans cette pratique, le service formation peut associer d'autres acteurs qui contribuent à co-construire avec l'agent le projet de formation.

« Nous passons par le N+1 de l'agent pour évaluer l'impact de son départ en formation sur l'organisation du service puis il y a un processus de validation collectif et de co-construction de l'accompagnement entre l'agent, le chargé de formation (évaluation de la pertinence du projet) et le chargé d'accompagnement (pour la construction du projet). C'est une procédure où l'on ménage des temps successifs d'échanges. En dernier lieu, un arbitrage peut intervenir auprès du DRH ou du DGS. »

Une deuxième pratique consiste à compléter le dispositif d'instruction par une commission d'examen des demandes de formation qualifiante.

« Une commission formation a été mise en place pour statuer sur la recevabilité et la prise en charge financière des demandes de formation qualifiante/VAE. Elle comprend : le DRH, les responsables formation et emplois-compétences, un membre du service HSST, des représentants du personnel. La décision finale est prise par le DRH. En cas de refus, l'agent peut déposer un recours en sollicitant l'avis de la CAP. »

« Une commission qui comprend le DRH adjoint, le N+1 de l'agent demandeur et le conseiller mobilité, se réunit 2 à 3 fois par an pour examiner la recevabilité des demandes de formations diplômantes. Elle traite 60 demandes environ par an et donne son accord pour une vingtaine de demandes. Les avis de la commission sont adressés aux partenaires sociaux pour information. »

L'accompagnement est très souvent formalisé par une convention ou un « contrat » entre l'agent et sa collectivité dès lors qu'il porte sur un dispositif de mobilité qui peut inclure, le cas échéant, un volet spécifique sur la qualification.

En revanche, les démarches de qualification hors dispositifs de mobilité font l'objet d'une formalisation variable selon les collectivités. Certaines incluent un volet qualification dans leur charte ou leur règlement de formation mais ne formalisent pas d'engagement particulier entre la collectivité et l'agent. D'autres prévoient un engagement sous forme de contrat ou de convention dès lors que la collectivité s'engage à participer au financement de la formation.

« Pour des formations sans lien avec le métier exercé, c'est le cas de 4 personnes, nous formalisons une convention de formation qui établit notre taux de participation et un contrat dans lequel l'agent s'engage à rester en poste pendant deux ans. Cet engagement est une condition pour que la demande de formation soit acceptée. »

Lorsque cette formalisation n'est pas encore effective, des collectivités reconnaissent son bien-fondé et la nécessité de la prévoir à terme pour clarifier les attendus de chaque partie associée au projet de formation.

« Il est arrivé qu'une personne ayant validé son DE d'assistante sociale par VAE ne soit pas positionnée sur un poste vacant correspondant à sa qualification en raison d'une méconnaissance du process RH. Un engagement formalisé aurait permis d'inclure cette qualification dans un projet de mobilité identifié. C'est important aussi de clarifier quels sont les interlocuteurs des agents dans l'accompagnement de leur projet. »

« Il faudrait un cadre formalisé pour clarifier et objectiver les demandes. Cela permettrait à la collectivité de négocier l'utilité de cet accompagnement à la qualification, de s'assurer que l'agent ne partira pas une fois le diplôme obtenu et de vérifier que les conditions sont réunies pour garantir la réussite de sa formation diplômante. »

UNE PRISE EN COMPTE VARIABLE DE LA QUALIFICATION DANS LA SITUATION PROFESSIONNELLE DES AGENTS

Dès lors que la qualification ne s'inscrit pas directement dans un dispositif d'accompagnement à la mobilité, les pratiques qui consistent à organiser un temps de bilan et d'entretien pour envisager l'orientation ou le repositionnement professionnel de l'agent, sont très variables selon les collectivités.

Ces pratiques vont du service RH qui « attend » que l'agent se manifeste à son retour de formation, à des pratiques « plus ou moins formalisées » qui visent à intégrer la qualification soit dans l'adaptation de la fiche de poste de l'agent soit dans un projet de mobilité professionnelle à plus ou moins brève échéance.

« Un entretien au retour de la formation est organisé avec l'agent suivi d'un accompagnement à la recherche d'un poste. Par la suite, il arrive que des agents démissionnent ou prennent une disponibilité pour travailler dans le privé afin de faire valoir leur qualification et de pouvoir exercer leurs nouvelles compétences. »

« À l'issue de la formation, on contrôle le fait de savoir si l'agent est resté sur le même poste ou si une mobilité professionnelle est effective. Si l'analyse de besoin a bien été faite en amont, l'affectation sur un nouveau poste est immédiate. »

« La prise en compte de la qualification dépendra de l'obtention

ultérieure d'un concours ou si des postes vacants sont disponibles. Dans l'attente, il n'est pas organisé de retour et de bilan particulier à la suite de l'obtention d'une qualification. »

« En fonction des situations, il peut y avoir formalisation dans la fiche de poste d'une évolution en lien avec la qualification obtenue et la possible transformation du poste. »

« La traduction d'une qualification dans la redéfinition des missions ou de la fiche de poste, est souvent le résultat d'une négociation entre l'agent et son N+1. »

Sauf pour quelques collectivités, ces pratiques de bilan n'ont pas un caractère systématique. Lorsqu'elles ont lieu, le retour d'expérience sur la démarche engagée et/ou l'entretien sur les perspectives professionnelles offertes par l'obtention d'une

qualification, ou encore le réajustement des missions de l'agent, interviennent tantôt à l'initiative des services RH ou de l'agent lui-même ou encore de son N+1.

Comme il sera évoqué ensuite, dans le bilan des démarches de qualification, les agents vivent plutôt mal ces deux aspects :

- l'absence ou, en tout cas, l'organisation plus ou moins aléatoire et formalisée de ce temps de retour ;
- la prise en compte variable de la qualification dans l'adaptation de leur situation de travail.

Les agents souhaiteraient un moment « institutionnalisé » qui clôturerait la fin de leur démarche et témoignerait a minima d'une reconnaissance de leur investissement dans une dynamique de qualification et d'évolution.

5. BILANS ET RETOURS SUR LES DÉMARCHES DE QUALIFICATION

Cette partie restitue la perception et le bilan à la fois des acteurs RH et des agents sur les démarches de qualification. Les collectivités et établissements rencontrés ont organisé à notre demande des temps d'échanges avec 2 à 3 agents territoriaux qui avaient suivi plus ou moins récemment une

formation qualifiante ou une démarche de VAE. Leur regard était précieux car il croisait simultanément un bilan de leur démarche personnelle de qualification avec un retour sur les conditions d'accompagnement de leur employeur.

UN BILAN MITIGÉ DES DÉMARCHES DE QUALIFICATION POUR LES ACTEURS RH

LA QUALIFICATION : UNE DÉMARCHÉ DEVENUE MAJORITAIREMENT INDIVIDUELLE

Sur la finalité de la qualification, les éléments de bilan et les retours relatifs aux objectifs et à l'intérêt de ces démarches au niveau global de l'organisation sont peu fréquents.

Que l'on ne se méprenne pas, il ne s'agit pas de porter un jugement de valeur mais d'observer un signe d'évolution. Cette évolution résulte d'ailleurs moins d'un changement de positionnement ou d'une orientation décidés par les collectivités que d'un déplacement du centre de gravité des démarches de qualifications et de VAE elles-mêmes. Alors qu'au départ, ces démarches s'attachaient principalement à des groupes d'agents (pour des obligations réglementaires notamment) et dans une finalité de régulation « collective », elles sont devenues ensuite plus ponctuelles et relèvent majoritairement maintenant d'initiatives individuelles et de motivations personnelles.

Enfin, rappelons que ces démarches sont sporadiques. Par voie de conséquence, elles n'apparaissent pas comme un levier d'action à l'échelle d'une dynamique collective, contrairement aux formations de professionnalisation « classiques » qui sont le principal vecteur de développement des compétences. Une majorité de collectivités partage ce même bilan :

« Ces démarches sont tellement particulières qu'il n'y a pas lieu de développer une offre d'accompagnement spécifique sur la VAE et la qualification. »

« Dans les faits, la qualification n'est effectivement pas ou peu génératrice de changement. Fondée sur une démarche individuelle, elle ne crée pas d'obligation à mobilité pour le service RH de la collectivité. Pour le service dans lequel est affecté l'agent, sa qualification ne représente pas forcément une plus-value. »

tendent à accorder moins d'importance au niveau de qualification de l'agent. Désormais, ils auront tendance à prendre davantage en compte son parcours professionnel, les compétences acquises dans la sphère professionnelle et privée, ses capacités d'adaptation et son « potentiel de professionnalisation. »

Y compris dans le cadre de parcours de reconversion professionnelle ou de reclassement, la qualification apparaît rarement dans le spectre des moyens mobilisables à première vue. Considérée comme un dispositif « lourd, contraignant et s'étendant sur une période relativement longue », collectivités et agents lui préféreront davantage des formations de professionnalisation ou des stages d'immersion qui ont un caractère plus opérationnel sur le court terme.

« Ce n'est pas dans la culture pour des agents en difficulté professionnelle de se projeter dans un nouveau projet et à plus forte raison dans une démarche assez lourde de qualification. »

« Pour ce qui est des reclassements pour inaptitude, c'est davantage la voie des formations de professionnalisation qui est privilégiée. »

« Les agents sont souvent dans l'immédiateté de la réponse qui peut leur être apportée sur une mobilité. Ce temps est peu compatible avec un engagement long sur la VAE ou sur un cursus qualifiant. Les agents ont tendance à s'essouffler sur ces dispositifs de VAE et de qualification. »

« Nous avons l'exemple d'un agent de médiathèque qui a migré sur un poste auprès de la DSI. Au fur et à mesure de l'accompagnement, il s'est avéré qu'il ne servait à rien d'engager une VAE pour reconnaître le niveau de compétence informatique de l'agent, la DSI préférant assurer sa professionnalisation avec des formations internes à la direction. »

Ce retour concerne également l'accès aux concours :

« L'acquisition d'un niveau de diplôme pour ensuite passer les concours n'est pas très attractive. C'est un parcours lourd pour l'agent sans garantie d'avoir le concours à son issue. »

En termes de finalités toujours, et en matière d'évolution professionnelle, les acteurs RH remarquent que les employeurs

Soulignons malgré tout, que quelques collectivités pointent l'intérêt collectif des démarches de qualification/VAE qui peuvent être vues comme « facilitatrices » pour des mobilités à terme et comme une source possible de motivation pour les agents :

« Formation qualifiante et VAE sont des opportunités pour favoriser une mobilité interne ou externe et éviter à certains agents d'entrer à terme dans une procédure de reclassement, ces démarches sont en quelque sorte préventives. »

« La qualification, c'est aussi un outil d'estime de soi. Cela relève du bien-être au travail, de l'articulation ou de la conciliation entre développement personnel et professionnel. »

UNE DÉMARCHÉ DE QUALIFICATION PERÇUE POSITIVEMENT...

De nombreuses collectivités attestent du caractère très positif des démarches pour les agents eux-mêmes. Outre le fait que l'agent accède à un diplôme, la qualification est un facteur de motivation et d'intérêt pour évoluer professionnellement, elle permet de faire reconnaître et de valoriser des compétences au sein d'un collectif de travail, elle montre « une capacité de l'agent à penser et à se projeter dans un parcours professionnel. »

Pour des agents peu qualifiés qui, parfois, gardent un souvenir difficile de leur scolarité, la qualification est un important facteur de reconnaissance professionnelle et sociale vis-à-vis des autres mais aussi de soi-même : « la qualification donne une forme de noblesse aux activités conduites au quotidien. »

MAIS PORTEUSE DE RISQUES POUR LES EMPLOYEURS

Si chacun considère le caractère positif de cette dynamique, les collectivités ont presque toutes insisté sur les risques qui entourent les démarches de qualification tant pour elles-mêmes que pour les agents.

Dans les principales limites évoquées par nos interlocuteurs des directions ressources humaines figurent les risques suivants :

- l'absence de garantie sur le fait que la qualification obtenue par l'agent puisse déboucher sur une évolution de ses missions ou sur une opportunité de mobilité interne. Il faut alors « gérer » la démotivation et la déception de l'agent dont la qualification ne permet pas toujours, in fine, de satisfaire son projet professionnel à court terme.

« Il faut parfois gérer les frustrations qui suivent une formation qualifiante ou une VAE : non-obtention d'un concours, absence de poste vacant ou d'évolution professionnelle possible sur le poste occupé ou dans la collectivité. »

« La qualification, c'est parfois la double peine pour l'agent. Après avoir obtenu son diplôme, il faut encore passer et réussir le concours. »

- Le risque de voir l'agent quitter la collectivité à l'issue de sa qualification.

« Deux cas de figure se présentent à l'issue d'une qualification :
- l'agent engage une mobilité externe parce qu'il n'a pas de perspective d'évolution dans la collectivité ;

- l'agent reste quand même dans sa collectivité sur le même poste sans qu'une progression professionnelle puisse lui être proposée à terme.

Dans les deux cas, c'est un jeu à somme nulle pour la collectivité et pour l'agent. D'où une certaine réserve vis-à-vis des formations qualifiantes/VAE. »

- Un risque « d'essoufflement » de l'agent vis-à-vis d'un parcours qualifiant.

Les collectivités observent que les agents qui s'engagent dans une démarche de qualification risquent d'avoir un niveau insuffisant concernant les pré-requis et les capacités personnelles nécessaires pour suivre un parcours de formation et de VAE qui représente toujours « un investissement important pour l'agent ».

L'accompagnement proposé par les collectivités vise à limiter ces risques mais ne permet pas toujours de les éviter. Par ailleurs, il est pointé le fait que « les parcours de VAE ne sont pas si accessibles que ça en fonction des agents ». Au-delà de l'expérience professionnelle et des compétences avérées d'un agent, l'élaboration du livret 2 et plus encore la présentation devant le jury de validation relèvent d'un formalisme qui questionne autant la qualité de l'accompagnement que les capacités de l'agent à pouvoir y répondre.

Ce risque conduit les collectivités à privilégier et à proposer des formations de professionnalisation en lieu et place d'un cursus qualifiant qui pourrait se solder par un échec ou par un abandon.

« Le problème essentiel réside dans les acquis scolaires de base que possèdent les agents par rapport aux exigences du jury. »

« Les agents étaient impliqués mais l'étalement du dispositif dans le temps a laissé des gens sur le carreau par manque de temps de préparation : il aurait fallu plus de temps dédiés et plus rapprochés dans le temps, des interventions plus fréquentes de la part des formateurs. »

« Le dispositif de VAE et l'accompagnement proposé supposent d'être autonome chez soi et ce n'est pas donné à tout le monde. La rédaction, qu'elle soit informatique ou manuelle, reste une vraie difficulté. »

« L'oral de VAE est vécu comme une fosse aux lions. »

« L'absence de validation des demandes de VAE a laissé la collectivité et les agents en rade. L'entrée dans ce dispositif a généré plus de frustration et de démotivation que l'inverse. »

L'une des collectivités rencontrées dresse un constat amer :

« Le problème, si l'on doit mieux accompagner les agents pour qu'ils obtiennent une VAE, avec notamment un temps de préparation plus long en amont de l'inscription, c'est que c'est encore à la collectivité que ça coûte ! »

ÊTRE MIEUX OUTILLÉ POUR ACCOMPAGNER LA QUALIFICATION EST UNE QUESTION QUI SUSCITE PEU DE DEMANDES DE LA PART DES ACTEURS RH

Dans ce régime d'étiage des dispositifs de qualification et compte tenu du bilan mitigé qu'en font globalement les acteurs RH, les questions relatives aux attendus des collectivités en matière d'accompagnement et d'offre de service à destination des démarches de qualification ont eu des retours très limités.

Que ce soit vis-à-vis du CNFPT, des centres de gestion ou d'autres opérateurs, les collectivités rencontrées n'expriment pas d'attentes particulières.

Ce sont principalement les conseillères et conseillers mobilité et parcours professionnels qui mentionnent un besoin d'information générale sur la VAE ainsi que d'identification sur les qualifications disponibles et sur les prestataires présents sur leurs territoires ou à proximité. Plus largement encore, leurs demandes portent sur une information relative aux modalités et à l'offre de service existantes sur les bilans de compétences et sur les ateliers mobilités.

Enfin, concernant l'accompagnement particulier du CNFPT, les collectivités remarquent un décalage entre l'offre du CNFPT dont le positionnement porte sur un accompagnement collectif alors que les demandes sont très majoritairement individuelles et

diffuses. À l'exception de quelques rares formations organisées en intra à destination d'un groupe d'agents visant une même qualification, elles « laissent » généralement l'agent organiser sa démarche de VAE directement auprès de l'organisme certificateur et moins fréquemment en l'orientant vers l'offre d'accompagnement collectif du CNFPT.

Pointés en 2009 et notamment par les petites collectivités, le caractère chronophage des accompagnements pour les services RH et le poids du financement des formations qualifiantes et des VAE sont des thèmes très peu présents aujourd'hui dans le bilan des acteurs RH.

LE RETOUR DES AGENTS : LA QUALIFICATION, UNE ÉTAPE DANS UN PARCOURS D'ÉVOLUTION INSUFFISAMMENT PARTAGÉ AVEC L'EMPLOYEUR

UN SENTIMENT D'ISOLEMENT DANS L'ÉLABORATION DE SON PROJET D'ÉVOLUTION

Pour les agents, formations qualifiantes et VAE sont des leviers au service d'un double mouvement d'acquisition et de reconnaissance des compétences tant sur un plan professionnel que personnel.

« L'obtention d'une qualification était pour moi l'occasion de faire reconnaître un niveau de compétence professionnelle et de me débarrasser de cette étiquette de - faisant fonction de - . »

Dans la majorité des cas, la démarche vient servir une motivation et un projet personnels : obtenir le niveau de diplôme nécessaire pour passer un concours, envisager une évolution ou une reconversion professionnelle auprès ou en dehors de sa collectivité, voire encore, quitter une situation professionnelle insatisfaisante.

« J'ai fait une VAE sur un niveau BTS afin de pouvoir passer le concours de technicien territorial. »

« Je travaille à la DRH depuis que j'ai été recruté en catégorie C. Aujourd'hui, je suis rédacteur principal dans la même direction sans disposer d'aucun diplôme en RH. C'est pour cette raison que j'envisage une VAE, pour faire reconnaître mes compétences et pour avoir de nouvelles perspectives d'évolution professionnelle. »

« Ma volonté était de faire reconnaître mon niveau dans une perspective de mobilité d'abord interne puis externe d'ici 2 à 3 ans. L'obtention d'un master par la VAE m'a permis de retrouver une motivation et de relancer une dynamique personnelle d'évolution professionnelle. »

Les projets de qualification/VAE co-construits ou procédant d'une impulsion partagée entre l'agent et sa collectivité sont rarement apparus dans les témoignages des agents rencontrés. Déjà mentionnés dans l'étude du CNFPT en 2009, le projet d'évolution professionnelle autant que la démarche d'acquisition d'une qualification procèdent, dans la majorité des cas, de motivations personnelles et d'une démarche individuelle.

Cause ou conséquence du caractère individuel des démarches, les agents ont souvent exprimé le fait de se sentir isolé dans la construction de leur projet d'évolution et de qualification.

« C'est moi qui ai entièrement construit mon projet et qui l'ai présenté clé en main à ma collectivité. J'avais une idée très précise. J'ai suivi un accompagnement VAE par un organisme extérieur mais financé par ma collectivité. S'agissant de mon poste, il n'y a pas encore de changement. La DRH m'envoie des personnes pour que je leur parle de mon expérience et de comment j'ai fait. »

« J'ai pris seule mes renseignements auprès de l'université. J'ai sélectionné deux diplômés, un en RH et l'autre en management des collectivités territoriales. »

« C'est moi qui ai trouvé la formation d'accompagnement. Je suis allée au CIO où l'on m'a informée de l'existence de la formation Greta sur la restauration et sur les autres diplômés. »

À quelques exceptions près, les agents observent que l'accompagnement de la collectivité débute de façon « officielle » et significative pour eux dès lors qu'une demande de financement est déposée. En amont de cette étape formelle, l'impression dominante pour eux, reste que la recherche d'informations et la construction de leur projet sont de leur seule responsabilité. Le « bouche-à-oreille » et les échanges avec des collègues qui ont fait l'expérience d'une démarche de qualification sont alors des sources précieuses d'information.

« La DRH était informée de mon envie d'évoluer car je demandais une formation pour préparer le concours de technicien. Au moment de l'entretien annuel d'évaluation, la DRH recense les vœux de formation. Ensuite le service RH m'a recontacté et m'a parlé de la VAE. Au début, j'ai fait les premières démarches (recherche informations, procédures) seul. Les questions de financement, d'accompagnement et d'aménagement de temps de travail ont été négociées avec mon N+1. »

Au final, et bien qu'il ne faille pas généraliser, le vécu des agents est marqué par ce sentiment d'isolement : « il faut savoir se débrouiller seul. » Si la démarche de demande de qualification

est relayée ensuite par un accompagnement de la collectivité, c'est davantage en amont, dans leur réflexion d'évolution et dans le choix des solutions mobilisables que l'appui de la collectivité leur apparaît insuffisant.

UNE EXPÉRIENCE PERSONNELLE VALORISANTE MAIS À L'ISSUE INCERTAINE QUANT AUX POSSIBILITÉS D'ÉVOLUTION PROFESSIONNELLE

Lorsqu'elle est menée à son terme, la qualification est, sur un plan individuel, un indéniable levier de motivation, de responsabilisation, de reconnaissance et de valorisation pour les agents. Parfois la qualification est aussi une façon de réparer une scolarité difficile.

Sur un plan professionnel, la qualification est une façon d'être reconnu dans ses compétences et par ses pairs.

Valorisation, confiance et estime de soi sont très présents dans les témoignages des agents.

« Sur un plan personnel, on peut dire que la VAE m'a donné davantage confiance en moi ; c'est valorisant. C'est une expérience riche car on se rend compte de tout ce qu'on sait faire et on peut le faire valoir professionnellement auprès de nombreux interlocuteurs. »

Soulignons que pour quelques agents rencontrés, la qualification a servi d'encouragement personnel pour aller au-delà : soit pour poursuivre d'autres formations, soit encore pour envisager d'autres horizons professionnels.

« Ce qui me guide, c'est de continuer à apprendre. Maintenant que je suis diplômée dans mon domaine professionnel, j'envisage de postuler dans d'autres collectivités et pourquoi pas de prendre un congé formation pour préparer un master. En guise de bilan de ma démarche, je dirais que c'est moi qui l'ai impulsée et que j'ai eu la chance d'être suivie par ma collectivité. »

« Cet accompagnement à la qualification m'a permis de gagner en confiance sur le plan personnel et professionnel, dans le poste que j'occupe aujourd'hui. Je suis second de cuisine et je travaille en complète autonomie. Je pense à passer le Bac pro en VAE étant donné que je fais déjà fonction de chef de cuisine. »

Ces retours positifs ne font pas oublier aux agents l'investissement nécessaire pour s'engager et suivre une démarche de qualification. Pour eux, l'obtention d'une qualification est déjà la preuve qu'ils ont su mobiliser des ressources personnelles pour s'affranchir d'un certain nombre de difficultés et d'obstacles.

Dans leurs retours, les agents témoignent des mêmes difficultés et risques que ceux déjà relevés par les acteurs RH :

- la durée globale des démarches et les délais de latence entre les différentes étapes administratives ou formatives ;
- les conditions de leur mobilisation durant la période de formation ou de VAE qui peuvent être sources de découragement et une cause d'abandon ;

- la difficile conciliation des temps de formation, des temps de travail personnel, avec la vie professionnelle et familiale.

Chaque modalité de qualification est perçue diversement par les agents avec ses avantages et ses inconvénients :

- un cursus diplômant présente une certaine linéarité, avec un continuum d'apports relativement homogènes, un « cadre sécurisant » ; en revanche, un cursus reste « une course de longue haleine », « il faut tenir dans la durée » et pour certains « la formation reste trop scolaire et peu responsabilisante » ;
- la VAE apparaît comme une modalité de qualification plus abordable et réalisable qu'un cursus diplômant en tant que tel : « tout n'est pas à refaire » ; l'accompagnement pas-à-pas dans les différentes étapes de la démarche de VAE est perçu comme très guidant ; le travail sur la mise en récit de son vécu professionnel apparaît comme une source d'enrichissement en tant que telle ; les principales difficultés évoquées par les agents sont liées à la charge de travail personnel et à la nécessaire maîtrise de l'expression écrite et orale.

Pour la VAE en particulier, les agents sont souvent revenus sur les difficultés inhérentes aux exigences de la démarche elle-même :

- la distanciation nécessaire pour revisiter et expliciter son parcours professionnel, pour inventorier les situations professionnelles et les compétences acquises ;
- la formalisation et la rédaction du livret 2 ;
- l'appréhension, parfois justifiée, de présenter oralement son dossier devant le jury.

Tous ces éléments militent en faveur d'un accompagnement méthodologique : « je n'aurais pas pu le faire seul ». Le caractère collectif, entre pairs, de cet accompagnement est pour les agents une clé de réussite. Le travail collectif permet de confronter les expériences. Les échanges mobilisent et apportent des outils qui facilitent l'analyse des situations professionnelles et des activités.

S'engager dans une dynamique d'évolution et de qualification par la formation ou la VAE n'est pas toujours couronné du succès attendu.

Les situations de validation partielle ou de non-validation à l'issue d'une VAE peuvent être vécues comme des situations d'échec personnel, de remise en cause du niveau de compétence professionnelle voire de régression. Cette issue malheureuse peut faire naître le sentiment de n'avoir pas été reconnu à sa juste valeur. À la suite d'un échec, les agents restent souvent dans leur questionnement d'autant que les éléments d'appréciation du jury n'apportent pas un retour évaluatif qui leur permettrait de retravailler un accompagnement plus adapté.

Sur un même plan, l'obtention du diplôme ne se concrétise pas systématiquement et immédiatement par un changement de situation professionnelle. Très souvent évoquée dans le bilan des agents, la non-réponse ou la réponse tardive de la collectivité

quant aux possibilités d'évolution professionnelle après une qualification sont des facteurs de profond découragement et de frustration. Les agents éprouvent parfois « un sentiment d'injustice ou de non-écoute ».

Après les efforts consentis pour se qualifier, « il faut encore passer les concours », « remettre à plus tard un souhait d'évolution professionnelle » qui reste dépendant d'un volume réduit d'opportunité dans sa collectivité. Pour les agents, tous ces efforts peuvent finalement se solder par une impasse.

« Beaucoup de postes étaient vacants à l'issue de la validation du DE d'AS en juin 2018 mais il fallait passer le concours. Je n'avais pas compris au départ que je n'aurais pas de poste si je n'obtenais pas le concours. J'ai obtenu le concours l'année suivante mais je suis restée sur mon ancien poste d'auxiliaire de vie sociale. Au final, j'ai dû effectuer un long parcours pour obtenir un diplôme puis un poste qui correspondait à ma qualification. »

Formation diplômante et VAE ne constituent jamais une fin en soi. Pour les agents, elles ne sont qu'une étape et une modalité au service d'un projet global d'évolution. C'est à leur sens cette globalité, de l'initiation du projet à sa concrétisation par un changement de poste ou par une nouvelle orientation professionnelle, qui est insuffisamment prise en compte et portée par leur collectivité.

Ce manque de portage et de lien entre la qualification et le projet global d'évolution professionnelle, ne tient pas pour eux « d'un positionnement volontaire » ou d'un défaut d'appui de la part de leurs services RH dont ils estiment qu'ils ont plutôt un rôle de conseil et de facilitateur sur les aspects administratifs et financiers.

Face à ces contraintes, le fait de quitter sa collectivité après l'obtention d'une qualification est bien moins souvent une motivation de départ qu'une nécessité pour pouvoir finaliser un projet d'évolution professionnelle.

EN CONCLUSION...

Cette observation confirme les tendances et les signaux identifiés dans l'étude conduite par le CNFPT en 2009.

Sur la période écoulée, il n'y a pas de rupture dans l'évolution de la place occupée par la qualification dans les dynamiques RH des collectivités et des établissements publics territoriaux. Pour reprendre les termes de nos interlocuteurs, et pour toutes les raisons présentées dans ce rapport, les démarches de qualification sont bien dans un régime d'étiage voire en extinction. Ce retrait est d'autant plus marqué que les démarches de qualification ne répondent plus à des nécessités d'ajustement réglementaire aussi nombreuses que dans les années 2000.

Corollairement à ce mouvement, on assiste à un découplage entre une prise en compte collective de la qualification avec des logiques et des projets qui sont devenus essentiellement « à la main » des agents.

Les pratiques et les dynamiques observées, complétées par les retours des acteurs RH et des agents, ne font que confirmer des problématiques déjà identifiées par le CEREQ en 2005²³ et par le rapport d'Éric Besson en 2008²⁴ : manque de visibilité et de lisibilité des dispositifs de qualification-VAE, insuffisance de leur intégration dans les politiques d'emploi des organisations, parcours du combattant pour les candidats, issues professionnelles incertaines...

On serait tenté d'interroger cet oxymore : pourquoi une telle permanence dans cette évolution ?

À l'issue de cette observation, d'autres constats interrogent et parmi eux, le fait que la dynamique de professionnalisation et de développement des compétences, portée avec force par les politiques RH des collectivités, « écarte » la voie des formations qualifiantes et des démarches de VAE.

À un autre niveau, pourquoi l'approche métiers, pierre angulaire de la GPEEC, n'intègre-t-elle pas davantage la question à terme des besoins de qualification dans les organisations ?

Cette question de la qualification et de la VAE prend plus d'acuité avec l'actualité récente. D'une part, la loi de transformation de la fonction publique d'août 2019²⁵ porte des intentions particulières pour la qualification, l'employabilité des agents et les mobilités au sein et en dehors de la fonction publique. D'autre part, un

décret issu de cette loi instaure une période de préparation au reclassement au profit des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes (PPR²⁶). À terme, ces dispositions peuvent-elles encourager les agents territoriaux à recourir à la qualification et re-mobiliser les collectivités sur l'accompagnement des démarches ?

D'autres signaux sont apparus dans les pratiques des collectivités et des agents qui nous apparaissent intéressants à observer à moyen et long termes.

Fréquemment, les acteurs RH et les agents eux-mêmes ont évoqué le fait que l'obtention d'une qualification en formation continue ou par la VAE, pouvait venir servir un projet de mobilité vers le secteur privé. Le volume de ces mobilités est très réduit. Toutefois, si ce mouvement venait à prendre plus d'importance, la question de l'attractivité de la fonction publique territoriale se poserait avec plus d'acuité pour les agents nouvellement diplômés et par extension, pour les nouveaux diplômés arrivant sur le marché de l'emploi.

Sur un autre plan, les collectivités ont parfois signalé l'absence de qualifications préparant aux spécificités de la fonction publique territoriale sur certains métiers. D'autres encore ont évoqué le certificat de connaissances et de compétences professionnelles (CléA) pour les agents de catégorie C et la certification des compétences numériques (PIX).

Vis-à-vis des acteurs de la formation, dont au premier chef le CNFPT, ces constats inciteraient :

- à analyser le lien entre qualification et métiers territoriaux en procédant à l'identification des métiers nécessitant des qualifications particulières (notamment les métiers émergents, les métiers occupés par des effectifs d'agents importants et à faible niveau de qualification, ainsi que les métiers d'accueil des mobilités contraintes) et au recensement de l'offre en formations qualifiantes²⁷ correspondante ;
- à une réflexion sur le positionnement et la stratégie des acteurs de la formation sur la certification des formations à destination des agents territoriaux.

23 [Parcours de VAE, des itinéraires complexes, longs, à l'issue incertaine, Bref n° 224, CEREQ, novembre 2005](#)

24 [Valoriser l'acquis de l'expérience, une évaluation du dispositif de VAE, Rapport au Premier ministre, Éric Besson, septembre 2008](#)

25 [Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique](#)

26 [Décret n° 2019-172 du 5 mars 2019 instituant une période de préparation au reclassement au profit des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions](#)

27 Signe des temps, France compétences a lancé le 12 septembre 2019 un [appel à contributions](#) en direction de l'ensemble des acteurs de compétences afin d'établir une liste de métiers émergents ou en particulière évolution. Les certifications professionnelles correspondants aux métiers identifiés, bénéficieront d'une procédure simplifiée d'enregistrement au RNCP

ANNEXES

ANNEXE 1 – SYNOPTIQUE DE L'OFFRE DE SERVICE DU CNFPT EN MATIÈRE DE QUALIFICATION

La feuille de route 2016-2021 du CNFPT inscrit parmi ses huit priorités un meilleur accompagnement des évolutions statutaires des agents. Cette priorité décline une orientation spécifique pour favoriser les parcours professionnels qui comprend un axe opérationnel sur la consolidation de l'offre de service vers les dispositifs de VAE, de reconnaissance d'équivalence des diplômes, de bilans de compétences.

L'offre de service du CNFPT en direction des démarches de qualification porte sur les principales actions suivantes.

UNE INFORMATION EN LIGNE SUR LE SITE DU CNFPT

Le site Internet du CNFPT dispose d'un portail dédié qui met à disposition des ressources informatives et pédagogiques en lien avec la VAE (CNFPT - Évoluer - L'orientation et évolution professionnelle - [La VAE](#)).

LES CFA DU CNFPT

Le CFA des métiers territoriaux d'Île-de-France prépare aux qualifications suivantes :

- CAP de cuisinière ou cuisinier et certificat complémentaire de cuisinière ou cuisinier de collectivité territoriale, 9 diplômes délivrés en 2018 ;
- Diplôme d'État d'auxiliaire de puériculture, 38 diplômes délivrés en 2018.
- Brevet Professionnel Agricole travaux d'aménagements paysagers, formation délivrée par l'École du Breuil, ouverture de deux sessions en septembre 2018 et 2019, quatre personnes en contrat d'apprentissage.

Le CFA des métiers territoriaux hors les murs de Languedoc-Roussillon prépare aux qualifications suivantes :

QUALIFICATION	Nombre de diplômes délivrés en 2018
CAP accompagnement éducatif petite enfance	18
CAP agent de propreté et d'hygiène	5
Titre professionnel agent technique de déchèterie	-
Titre professionnel agent de nettoyage de l'espace public urbain	-
CAPA jardinière-paysagiste ou jardinier-paysagiste	18
CAPA maintenance des matériels espaces verts	
CAPA maintenance des véhicules et véhicules particuliers	3
CAPA maintenance des véhicules et véhicules routiers	-
CAPA services aux personnes et vente en espace rural	1
CAP cuisine	3
CAP agent polyvalent de restauration	1
CAP maintenance des bâtiments	6
CAP menuisière installatrice ou menuisier installateur	-
CAP installateur sanitaire ou installatrice sanitaire	1
CAP installateur thermique ou installatrice thermique	-

QUALIFICATION	Nombre de diplômes délivrés en 2018
CAP électricienne ou électricien	3
DE auxiliaire de puériculture	18
DE aide-soignante ou aide-soignant	3
Bac professionnel (BP) électricienne ou électricien	1
BPA aménagements paysagers	8
BP accueil relation clients usagers	2
BP maintenance des véhicules et véhicules particuliers	1
BP maintenance des véhicules et véhicules routiers	-
BP aménagements paysagers	7
BP services aux personnes et aux territoires	5
BTS maintenance des véhicules et véhicules particuliers	-
BTS aménagements paysagers	4
BTS gestion et maîtrise de l'eau	2
BTS tourisme	-
BTS assistant manager ou manageuse	17
BTS économie social et familiale	-

L'ACCOMPAGNEMENT À LA FORMATION DE QUALIFICATION ET DE PROFESSIONNALISATION DES AGENTS DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES MÉDICO-SOCIAUX PAR VOIE DE VAE

L'un des axes de la convention 2019-2021 établie entre le CNFPT et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) prévoit un co-financement des parcours diversifiés de formation qui conduisent à l'obtention par la VAE des qualifications suivantes :

- le Diplôme d'État d'accompagnant éducatif et social (niveau V) qui fusionne, depuis 2016, le Diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale et le Diplôme d'État d'aide médico-psychologique ;
- le Diplôme d'État d'aide-soignant (niveau V) ;
- le Titre professionnel d'assistant de vie aux familles (niveau V).

Un objectif annuel a été fixé de 550 agents formés.

Sur la précédente convention 2018, 355 agents ont été accompagnés sur une démarche de VAE :

- 128 agents sur le Diplôme d'État d'accompagnant éducatif et social ;
- 102 agents sur le Diplôme d'État d'aide-soignant ;
- 125 agents sur le Titre professionnel d'assistant de vie aux familles.

LE CYCLE CERTIFIANT DE DIRECTEUR OU DIRECTRICE D'EHPAD

Ce cycle est inscrit au répertoire national des certifications professionnelles de niveau II jusqu'à la fin de l'année 2020. Il comprend dix modules de 5 jours. Il se déroule sur 18 mois et accueille en moyenne une quinzaine de stagiaires. Deux cycles ont eu lieu sur 2019. Il n'y a pas de cycle programmé pour l'instant en 2020.

LE CYCLE SUPÉRIEUR DE MANAGEMENT - MASTER 2 MANAGEMENT PUBLIC TERRITORIAL DE L'INSTITUT SUPÉRIEUR DE MANAGEMENT DE L'UNIVERSITÉ DE VERSAILLES SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES

Le cycle s'étend sur une période de 13 mois pour une durée d'environ 80 jours de formation avec une alternance de travaux en présentiel et à distance. Il inclut une mission de consultance dans une collectivité.

Pour les agents territoriaux, son accès est soumis à une pré-sélection sur dossier puis à un entretien avec un jury.

L'ACCOMPAGNEMENT AUX FORMATIONS FUNÉRAIRES DIPLÔMANTES

Le décret n° 2012-608 du 30 avril 2012 relatif aux diplômes dans le secteur funéraire prévoit l'obligation de qualification des métiers de maître de cérémonie, conseillère ou conseiller funéraire, et des fonctions de dirigeante ou dirigeant et de gestionnaire de services funéraires.

Ces diplômes portent sur :

- une formation de 70 heures théoriques et de 70 heures pratiques pour le métier de maître de cérémonie ;
- une formation de 140 heures théoriques et de 70 heures pratiques pour le métier de conseillère ou conseiller funéraire et assimilé. Une formation complémentaire de 42 heures théoriques, ou la détention d'un titre sanctionnant un niveau de formation initiale équivalent, est requise pour l'exercice de la profession de dirigeante ou dirigeant, ou de gestionnaire d'une entreprise, d'une régie ou d'une association de pompes funèbres.

Une convention établie entre le CNFPT et l'Union du pôle funéraire public (UPFP) permet l'organisation de ces formations depuis 2013. En 2018, 15 agents ont été formés et diplômés.

L'OFFRE DE FORMATION CONTINUE SUR L'ACCOMPAGNEMENT DES DÉMARCHES DE VAE

Dans la nomenclature des formations du CNFPT, l'accompagnement des démarches de VAE est classifié dans la spécialité T1 : évolution professionnelle, et dans les deux sous-spécialités :

- Orientation formative (T1A) : accompagnement aux parcours de formation professionnelle ;
- Transition professionnelle (T1B) : mobilité choisie, reclassement, préparation aux entretiens de recrutement, changement professionnel contraint.

LA PART DES FORMATIONS CONTINUES SUR L'ÉVOLUTION PROFESSIONNELLE (T1)

	2018				2019	
	Nombre de sessions programmées	Nombre de journées formations programmées	Nombre de journées formations réalisées	Nombre de stagiaires formés	Nombre de sessions programmées	Nombre de journées formations programmées
Ensemble des formations	99 500	444 000	181 700	950 000	113 700	426 100
T1	11 050	40 400	26 450	145 100	14 800	52 000
Part du T1 sur l'ensemble des formations	11 %	9 %	14,5 %	15,2 %	13 %	12,2 %

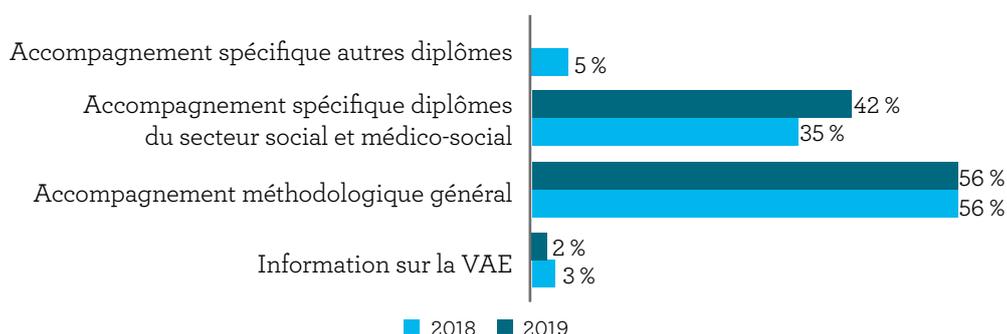
LA PART DES FORMATIONS CONTINUES SUR L'ORIENTATION FORMATIVE (T1A) ET LES TRANSITIONS PROFESSIONNELLES (T1B)

	2018				2019	
	Nombre de sessions programmées	Nombre de journées formations programmées	Nombre de journées formations réalisées	Nombre de stagiaires formés	Nombre de sessions programmées	Nombre de journées formations programmées
T1	11 050	40 400	26 450	145 100	14 800	52 000
T1A	455 4,1 %	2 650 6,5 %	460 1,7 %	3 480 2,4 %	399 2,7 %	850 1,6 %
T1B	1 047 9,4 %	4 037 9,9 %	2 670 10 %	8 400 5,8 %	1 208 8,1 %	4 900 9,4 %

LA PART DES FORMATIONS CONTINUES D'ACCOMPAGNEMENT DES DÉMARCHES DE VAE DANS LES FORMATIONS SUR L'ORIENTATION FORMATIVE (T1A) ET LES TRANSITIONS PROFESSIONNELLES (T1B)

	2018				2019	
	Nombre de sessions programmées	Nombre de journées formations programmées	Nombre de journées formations réalisées	Nombre de stagiaires formés	Nombre de sessions programmées	Nombre de journées formations programmées
T1A + T1B	1 502	6 687	3 130	11 880	1 607	5 750
Formations VAE	193 12,8 %	596 8,9 %	307 2,6 %	273 10,7 %	251 15,6 %	726 12,6 %

TYPOLOGIE DES FORMATIONS D'ACCOMPAGNEMENT À LA VAE EN 2018 ET EN 2019 (EN %)



ANNEXE 2 – LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPÉRIENCE

Instituée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002²⁸, la validation des acquis de l'expérience (VAE) constitue, à côté de la formation initiale et de la formation continue, une troisième voie d'accès à la certification professionnelle.

Depuis cette date, toute personne peut obtenir la totalité d'une certification grâce à la reconnaissance de son expérience, que cette dernière ait été acquise à travers des activités salariées, non salariées ou bénévoles (la loi Travail du 8 août 2016²⁹ fixe la durée minimale d'activité requise pour que la demande de validation soit recevable à un an au lieu des trois ans fixés initialement). La procédure compte deux grandes étapes : la recevabilité et le passage devant un jury de validation.

Un candidat à la VAE doit franchir plusieurs étapes avant d'obtenir la validation complète de son diplôme ou de son titre.

1. Constituer le livret de recevabilité (ou livret 1) : les organismes qui délivrent la certification visée valident la candidature au vu des exigences légales et réglementaires.
2. Déposer le dossier de présentation des acquis (ou livret 2) : le candidat doit décrire précisément les différentes activités qu'il a exercées, correspondant à la certification visée. Pour cela, il peut se faire accompagner par un organisme spécialisé (organisme certificateur ou organisme de formation).
3. Faire valider son parcours : présentation du dossier à un jury composé de professionnels et de formateurs et, le cas échéant, d'un représentant de l'administration.

Ces épreuves de validation peuvent donner lieu à :

- une validation totale : le jury estime que les acquis du candidat sont en adéquation avec les attendus de la certification visée. La certification est attribuée dans sa totalité ;
- une validation partielle : le jury estime que les acquis du candidat sont en partie en adéquation avec les attendus de la certification. Les blocs de compétences validés partiellement sont acquis définitivement. Ils peuvent être complétés par une formation ou une nouvelle présentation du livret 2 sans condition de délais.
Les parties de certification obtenues font l'objet de la délivrance soit d'une attestation de compétences soit d'un livret de certification ;
- une absence de validation : le jury estime que les acquis du candidat ne lui permettent pas de répondre aux objectifs de la certification visée. La certification n'est pas attribuée. Le candidat pourra présenter de nouveau une demande de VAE l'année suivante ; il devra à nouveau préparer un dossier de présentation des acquis.

Toute personne (salarié, agent public...) justifiant d'une expérience professionnelle d'un an peut demander à son employeur un congé pour préparer la validation des acquis de l'expérience (VAE) ou pour participer aux épreuves de validation³⁰.

La durée maximale du congé est de 24 heures de temps de travail (consécutives ou non) par validation.

Un agent public peut également mobiliser son compte personnel de formation (CPF) pour suivre une action dans le cadre de la VAE.

28 [Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale](#)

29 [Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels](#)

30 [Décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale](#)

ANNEXE 3 – QUESTIONNEMENT ET GUIDE D'ENTRETIEN

1. LES STRATÉGIES RH EN MATIÈRE DE QUALIFICATION PROFESSIONNELLE (DRH, RESPONSABLES DES SERVICES DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES)

- La qualification professionnelle est-elle un axe de votre politique RH et de votre schéma de développement ? Quels objectifs lui sont assignés ?
- Quelles sont les attentes et les objectifs de la collectivité vis-à-vis des démarches d'accompagnement à la qualification en général et de la VAE en particulier ?
- Des travaux, des réflexions (...) ont-ils été engagés sur les questions de qualification professionnelle et d'accompagnement : par qui ont-ils été initiés, portés, et dans quel cadre ont-ils été conduits ? D'une façon plus générale, quels sont les acteurs porteurs d'une stratégie de qualification des agents ?
- Comment la question de la qualification professionnelle est-elle prise en compte ?
 - dans la stratégie RH elle-même (approfondissement de la question précédente) ;
 - dans les processus de recrutement ;
 - dans les démarches de GPEEC ;
 - dans les logiques de formations individuelle et collective ;
 - dans les parcours de mobilité des agents et de reconversion ;
 - dans l'adaptation des agents aux exigences de professionnalisation sur un poste donné.
- Des axes prioritaires ont-ils été ciblés en matière de qualification professionnelle : métiers, mobilité interne, mobilité externe, réorientation professionnelle, obligations réglementaires, action collective spécifique à un champ professionnel-structure-direction-service ?
- Comment les questions de qualification et de VAE se maillent-elles dans le plan de formation ? Existe-t-il par exemple, des formations organisées en complément à l'obtention d'une qualification via la VAE ?
- Les partenaires sociaux ont-ils une position sur cette problématique, est-elle consensuelle, points de convergence/divergence entre eux et vis-à-vis de la stratégie RH de la collectivité ?
- Quels sont les résultats et le bilan de cette stratégie ?

2. LES MÉTIERS CIBLES DES DÉMARCHES DE VAE (DRH, CONSEILLERS MOBILITÉ ET PARCOURS PROFESSIONNELS)

- Existe-il des champs professionnels et des métiers plus particulièrement ciblés par les démarches d'accompagnement ? Quelles évolutions ?
- Pour quelles raisons : réglementaires, mobilités-reconversions, changements organisationnels... ?
- Sur les aspects d'obligations réglementaires, quels sont les métiers assujettis à une certification ?

3. LE CADRE ET LES OBJECTIFS DES DISPOSITIFS COLLECTIFS ET INDIVIDUELS MIS EN ŒUVRE (DRH, CONSEILLERS MOBILITÉ ET PARCOURS PROFESSIONNELS)

- La collectivité est-elle plus attachée à des dispositifs collectifs ou individuels ?
- Les conditions et les modalités d'accompagnement sont-elles inscrites dans une charte, une procédure, ou mises en œuvre au cas par cas en fonction des demandes ?
- Une communication particulière est-elle faite vis-à-vis des agents ? Est-elle orientée : sur la stratégie globale en matière de qualification, sur des métiers, sur des informations pratiques (...) ?
- Disposez-vous d'un budget dédié à la qualification ? Qui décide des financements octroyés, qui arbitre ?
- Quels sont les critères et les conditions de recevabilité des demandes ?
- Quels sont les acteurs associés à la décision (DRH, N+1...) ? Sont-ils réunis au sein d'une commission particulière ?
- La demande est-elle contractualisée avec l'agent ?
- Combien de dispositifs sont mis en œuvre annuellement ? Quelle tendance d'évolution sur les dispositifs et les publics accompagnés ?
- Quels sont les personnes-acteurs-prestataires associés aux dispositifs d'accompagnement ?
- Comment se passent l'après-certification, l'après-accompagnement :
 - un bilan de la démarche d'accompagnement est-il organisé et formalisé avec le ou les agents, le N+1, la DRH ;
 - y a-t-il une redéfinition des missions et de la fiche de poste du ou des agents ? une mobilité professionnelle ?

4. LES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT (DRH, CONSEILLERS MOBILITÉ ET PARCOURS PROFESSIONNELS)

- Quelle est la nature des dispositifs (congs, financement, appui-conseil, stage d'immersion...), les étapes des dispositifs mis en œuvre aux niveaux collectif et individuel ?
- Quels outils/dispositifs d'accompagnement avez-vous utilisés ?
- Lesquels avez-vous utilisés en interne, dans l'offre de service du CNFPT, auprès d'autres prestataires ?
- Quels outils vous ont fait défaut ?
- Quel bilan sur les dispositifs d'accompagnement :
 - leur caractère opérationnel, continu et leur cohérence ;
 - leur niveau de prise en compte et d'articulation dans la politique RH de la collectivité ;
 - leur effet dans la professionnalisation/évolution des agents ;
 - leur effet dans la professionnalisation des cadres ou des équipes RH qui réalisent l'accompagnement ;
 - quelles critiques, remises en cause des dispositifs d'accompagnement eux-mêmes et vis-à-vis de la professionnalisation et de la démarche engagée avec les agents ;
 - quelles pistes d'amélioration et suites envisagées ?

- Quelles attentes exprimées par les agents accompagnés à l'issue des dispositifs ?
- Quelles attentes vis-à-vis de l'offre de service du CNFPT ?
- Quelles attentes et complémentarités vis-à-vis d'autres prestataires ?

5. LE BILAN DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT (AGENTS)

- Quelles ont été vos motivations vis-à-vis de l'obtention d'une qualification professionnelle ? Sont-elles d'ordre personnel, professionnel ?
- Aviez-vous une idée précise de votre projet ou celui-ci a-t-il été formalisé à la suite d'un premier travail d'accompagnement et d'orientation ?
- Aviez-vous connaissance des dispositifs d'accompagnement internes et externes de la collectivité ? Comment et par qui avez-vous été informé en interne et/ou en externe ?
- Quel rôle a joué votre N+1 dans votre projet et votre demande d'accompagnement ? Comment a-t-il été en soutien ?
- Quel bilan faites-vous de votre démarche de qualification elle-même ? A-t-elle été utile ? A-t-elle eu des conséquences concrètes vis-à-vis de votre poste et de vos missions ? De votre professionnalisation ? Vous a-t-elle apporté quelque chose à titre personnel ? Qu'est-ce qui a changé ?
- Quel bilan faites-vous de la démarche d'accompagnement mise en place par la collectivité ? Les points forts/points faibles ?

Publication réalisée par la Direction de l'observation prospective des emplois, des métiers
et des compétences

Directeur de la publication : François DELUGA / Co-directeur de la publication : Laurent TRIJOULET

Rédacteur en chef : Christophe LEPAGE

Rédacteur : Didier SPITZ, responsable du service prospective

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI, DES MÉTIERS ET DES COMPÉTENCES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
80, RUE DE REUILLY – CS 41232 – 75578 PARIS CEDEX 12
TÉL. : 01 55 27 44 00 – FAX : 01 55 27 44 01
WWW.CNFPT.FR
