

2016

## REVUES DE DÉPENSES

Dépenses de formation initiale  
et continue des agents de l'État



Les revues de dépenses constituent **un dispositif innovant d'évaluation des dépenses publiques**, instauré par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 (article 22). Elles ont pour **objectif explicite de documenter des mesures et des réformes structurelles de redressement des comptes publics**. Réalisées en toute indépendance par les corps d'inspection et de contrôle, **les recommandations des revues de dépenses n'engagent donc pas le Gouvernement**. Leur efficacité repose tant sur leur contenu opérationnel que sur leur procédure spécifique, qui associe étroitement Gouvernement et Parlement.

### **Un champ de compétence large associé à une démarche opérationnelle**

Portant sur l'ensemble des administrations publiques, **le champ d'intervention des revues de dépenses est très large**. Elles peuvent couvrir tous les domaines de l'action publique et tous les sous-secteurs des administrations publiques (État, agences, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales), comme tous les outils de financement des politiques publiques (dépenses fiscales, crédits budgétaires, taxes affectées, etc.).

Centrées sur la réalisation d'économies, les revues de dépenses **s'inscrivent dans une logique opérationnelle**. Chaque revue de dépenses doit permettre d'approfondir la connaissance des dépenses afin de préparer des réformes pouvant être mises en œuvre à court ou moyen terme.

### **Une association du Parlement en parfaite articulation avec le calendrier de la préparation du budget**

L'une des principales innovations des revues de dépenses par rapport aux autres exercices d'évaluation tient à leur **articulation étroite avec le calendrier budgétaire annuel**. Ces modalités de mise en œuvre sont directement prévues par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et **constituent un élément clé de l'efficacité du dispositif**.

La loi dispose ainsi que **l'exercice est lancé chaque année de manière concomitante avec le dépôt du PLF**. La liste des thèmes faisant l'objet d'une revue de dépenses est présentée dans une annexe budgétaire du PLF dédiée (« jaune »). Les parlementaires sont ainsi informés des thèmes des revues et de leurs enjeux pour en débattre, le cas échéant, avec le Gouvernement.

**Les travaux des corps de contrôle doivent être finalisés au cours du premier trimestre**. Ce calendrier permet ainsi que **les conclusions des revues de dépenses puissent être intégrées à la construction du PLF suivant**. Le Gouvernement en prévoit la diffusion, sans que celle-ci soit précisée dans la LPFP, non seulement dans un souci de transparence, mais aussi dans la volonté de fournir le degré d'information le plus précis et le plus fin, propre à nourrir des échanges éclairés et de qualité au sein du débat public.



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

**IGF**

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

**RAPPORT**

**N° 2016-M-026**

**REVUE DES DÉPENSES  
DÉPENSES DE FORMATION INITIALE  
ET CONTINUE DES AGENTS DE L'ÉTAT**

Établi par

**JÉRÔME FOURNEL**

Inspecteur général des finances

et

**Charlotte BARATIN**

Inspectrice des finances

**- OCTOBRE 2016 -**



## SYNTHÈSE

Par lettre du 10 février 2016, le ministre des finances et des comptes publics, la ministre chargée de la fonction publique et le secrétaire d'État au budget ont missionné l'inspection générale des finances pour procéder à une revue des dépenses de formation initiale et continue des agents de l'État. Le champ de la mission couvrait l'ensemble des dépenses de formation statutaire et de formation professionnelle. Compte tenu de l'étendue du sujet, la mission a concentré ses investigations sur les dépenses de formation des agents civils de l'État.

La formation des agents de l'État telle qu'elle existe aujourd'hui est le résultat d'un double héritage, celui des écoles de service public dédiées, à l'issue d'un concours de recrutement relativement généraliste, à la formation des professionnels de la fonction publique d'État et celui, plus récent, de la formation professionnelle tout au long de la vie, dont les outils et les notions sont transposés du secteur privé. Si les acteurs de la formation des agents de l'État ont progressivement intégré ces deux traditions, formation statutaire initiale et formation professionnelle constituent encore deux pôles largement séparés, tant conceptuellement qu'en termes d'organisation et de contenu.

Au-delà de ce constat général, le diagnostic établi par la mission est fondé sur trois réalités qui valent pour l'ensemble des acteurs de la formation, qu'ils interviennent à un niveau interministériel, ministériel ou directionnel :

- ◆ une absence de suivi budgétaire ou comptable effectif. En l'absence de comptabilisation sur la base d'un référentiel commun, la mesure des dépenses de formation, même à un niveau agrégé, et les comparaisons entre ministères ou grandes directions des politiques de formation est pratiquement impossible à réaliser ;
- ◆ un pilotage éclaté et limité. Le pilotage des dispositifs de formation, qui doit naturellement s'adapter à la diversité des métiers exercés au sein des différents ministères et directions, ne repose que rarement sur une stratégie formalisée de moyen terme et le pilotage central ne porte que sur des enjeux non stratégiques ;
- ◆ des enjeux stratégiques partagés. Malgré l'existence de problématiques communes, les acteurs réagissent de manière très autonome, sans coordination, et les réflexions stratégiques demeurent embryonnaires.

Dans ce contexte, la mission, sur la base des rapports et études préexistantes, des entretiens avec de nombreux responsables ou acteurs de la formation et des réponses aux deux questionnaires qu'elle a élaborés (à l'intention des services centraux ministériels d'une part, des écoles et centres de formation d'autre part) a tenté d'approcher les dépenses et les politiques de formation sur la base d'une analyse critique des données existantes, des témoignages des acteurs, d'estimations et d'exemples concrets.

Il en résulte trois niveaux d'analyse et de recommandations.

## Rapport

En premier lieu, s'agissant des dépenses de formation, il est à ce jour impossible de compenser l'existence d'outils de mesure fiable pour l'analyse ou le pilotage. Une étude approfondie de l'insuffisance des mesures actuelles permet toutefois d'estimer à environ 20 % leur sous-estimation, ce qui conduit à restituer un niveau de dépenses de formation supérieur à 7 % de la masse salariale des personnels en activité pour les agents civils de l'État. Cette appréciation globale reste néanmoins très insuffisante pour établir des diagnostics pertinents sur les dépenses comparées de formation. La mission recommande à cet égard de mettre en place un référentiel commun des dépenses de formation puis de construire de véritables systèmes d'information dédiés. Enfin, elle souligne que, pour nécessaires que soient ces outils pour progresser dans l'analyse des dépenses de formation, ils ne devront conduire ni à une norme homogène, ni à une rigidification de la dépense de formation. Seuls des contenus métiers équivalents peuvent autoriser des comparaisons à vocation budgétaire en matière de formation, ce qui suppose un niveau très fin d'analyse.

En deuxième lieu, la mission invite à élaborer une stratégie globale de formation des agents de l'État qui prenne en compte l'interdépendance croissante des politiques publiques avec l'écosystème dans lequel elles interviennent, l'évolution rapide des métiers et des missions de la fonction publique au cours de la carrière des agents, ainsi que la nécessaire adaptation des formations à la diversité des parcours académiques et professionnels antérieurs des agents de l'État. Une telle stratégie pourrait être articulée autour de trois grands axes. Le premier vise à poursuivre, partout où il est opportun, le mouvement d'ouverture du système de formation des agents de l'État à d'autres publics et d'autres types de formations. Le deuxième vise à mieux structurer les parcours de formation des agents : articulation de formations statutaires initiales redimensionnées à des formations dites continuées durant les premiers temps en poste et meilleure orientation de la formation professionnelle afin de mieux prendre en compte les besoins professionnels réels. Enfin, le troisième vise à renforcer l'individualisation des formations statutaires afin de mieux tenir compte tant des études antérieures que des compétences professionnelles déjà acquises.

En troisième lieu, la mission recommande un pilotage plus étroit des politiques et des modalités de formation au niveau interministériel. Il doit viser à une meilleure impulsion de la stratégie globale qui peut servir de soutien aux évolutions en cours dans les différents ministères, à une animation plus forte des réseaux d'acteurs de la formation, notamment du réseau des écoles de service public, à la constitution d'offres de services dans des domaines à forts enjeux pour les acteurs (système d'information, mesure de la performance, développement de l'e-formation par exemple) et au développement par les acteurs ministériels au niveau central et au niveau déconcentré d'offres de formation ouvertes aux autres ministères. Enfin, la mission a identifié une série de leviers d'optimisation de la dépense de formation sur la base de bonnes pratiques qu'elle a répertoriées.

# SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
<b>1. LA MAUVAISE CONNAISSANCE DES DEPENSES DE FORMATION REFLETE L'ABSENCE DE STRATEGIE CONSTRUITE ET LA FRAGMENTATION DU SUJET .....</b>	<b>3</b>
1.1. L'absence de connaissance précise des coûts est une caractéristique du système de formation de l'État.....	3
1.1.1. <i>Les sources d'information sont très limitées.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Les enquêtes de la DGAFP donnent une appréhension partielle et imparfaite des activités et des dépenses de formation.....</i>	<i>6</i>
1.2. L'absence de suivi des coûts est à l'image d'un pilotage défaillant de la formation.....	13
1.2.1. <i>Un pilotage national marqué par le poids des ministères et directions.....</i>	<i>13</i>
1.2.2. <i>Des logiques de coordination intéressantes mais embryonnaires.....</i>	<i>14</i>
1.2.3. <i>Au sein des ministères, le pilotage de la formation est lui-même déficient.....</i>	<i>17</i>
1.3. Les défaillances de pilotage sont le reflet d'une absence de stratégie en matière de formation.....	19
1.3.1. <i>Un modèle de formation initiale hérité et rarement remis en cause même s'il a évolué.....</i>	<i>19</i>
1.3.2. <i>Une formation professionnelle partagée entre logique de promotion et ajustement aux besoins.....</i>	<i>21</i>
1.3.3. <i>Des modalités de formation rarement soumises à des évaluations de coûts et de performance .....</i>	<i>22</i>
<b>2. L'AMELIORATION DE L'EFFICACITE DE LA DEPENSE DE FORMATION DEPEND DE L'ELABORATION D'UNE VERITABLE STRATEGIE, QUI PEUT S'ARTICULER AUTOUR DE TROIS AXES.....</b>	<b>23</b>
2.1. Une ouverture accrue des écoles de formation sur leur écosystème métier .....	23
2.1.1. <i>Des modèles intéressants : les écoles ouvertes à des publics divers et insérées dans un écosystème .....</i>	<i>23</i>
2.1.2. <i>Un modèle extensible à de nombreux domaines sous des formats variables, sous réserve de respecter un certain nombre de conditions.....</i>	<i>26</i>
2.1.3. <i>Un modèle qui assure un partage des coûts et une liaison naturelle avec l'enseignement supérieur tout en conservant sa spécificité .....</i>	<i>30</i>
2.2. Une formation professionnelle articulant une formation initiale « continuée » et des ajustements de court et de moyen terme dans les compétences.....	31
2.2.1. <i>Une formation professionnelle pour assurer un continuum avec la formation statutaire .....</i>	<i>31</i>
2.2.2. <i>Une formation professionnelle à orienter en fonction d'une analyse des besoins à moyen terme.....</i>	<i>33</i>
2.2.3. <i>Une formation professionnelle qui doit être pilotée par les employeurs au moins autant que souhaitée par les agents.....</i>	<i>34</i>
2.3. Des formations fondées sur des logiques de parcours individualisés .....	34
2.3.1. <i>Des formations statutaires ou professionnelles qui doivent tenir compte des compétences déjà acquises.....</i>	<i>35</i>
2.3.2. <i>L'individualisation des formations, source d'économie pour le système.....</i>	<i>36</i>

2.3.3. <i>Des formations qui peuvent s'appuyer sur des modalités de formation plus souples</i> .....	38
<b>3. DES MODALITES DE GESTION ET DE PILOTAGE DE LA FORMATION QUI SONT A ENRICHIR</b> .....	<b>39</b>
3.1. Le suivi des coûts doit être considérablement amélioré .....	39
3.1.1. <i>Bâtir un système d'information</i> .....	39
3.1.2. <i>Mettre en place un suivi en coût complet susceptible d'offrir des comparaisons entre établissements et dispositifs de formation</i> .....	41
3.1.3. <i>Des déterminants de la dépense qui peuvent être optimisés</i> .....	44
3.2. Un processus de pilotage à revoir .....	47
3.2.1. <i>Une stratégie à faire valoir</i> .....	47
3.2.2. <i>Un réseau d'écoles et d'acteurs de la formation à animer</i> .....	48
3.2.3. <i>Une offre de services à construire</i> .....	49
3.2.4. <i>Une coordination locale à rendre plus inclusive</i> .....	50
3.3. Des modalités de formation à optimiser .....	50
3.3.1. <i>L'e-formation, un outil supposant un investissement initial mais dont le coût décroît</i> .....	50
3.3.2. <i>Le rapprochement du formateur du formé : un mouvement largement engagé à poursuivre</i> .....	53
3.3.3. <i>La mutualisation de certains éléments de support ou de logistique</i> .....	53
3.3.4. <i>Le réexamen de l'existence de certaines petites structures</i> .....	54
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>57</b>

## INTRODUCTION

Par lettre du 10 février 2016, le ministre des finances et des comptes publics, la ministre chargée de la fonction publique et le secrétaire d'État au budget ont missionné l'inspection générale des finances pour procéder à une revue des dépenses de formation initiale et continue des agents de l'État. La mission a débuté ses travaux en avril 2016.

Cette revue de dépenses s'inscrit dans le cadre prévu par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Elle était inscrite, sous un intitulé plus restreint concernant les seules dépenses de formation initiale des fonctionnaires (toutes les écoles sauf les écoles d'ingénieurs), parmi les thèmes annoncés au Parlement dans le cadre de l'annexe au projet de loi de finances pour 2016 consacrée aux revues de dépenses.

La notion de formation a évolué au cours des dix dernières années, avec l'accent mis progressivement sur la formation professionnelle et sur l'accompagnement des déroulements de carrière, notamment après la loi du 2 février 2007<sup>1</sup> de modernisation de la fonction publique et le décret du 15 octobre 2007<sup>2</sup> relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie. À la traditionnelle distinction entre formation initiale et formation continue, toujours utilisée par les acteurs de la formation, comme en témoigne la lettre de mission, s'est substitué un ensemble de formations incluses dans la notion de formation professionnelle tout au long de la vie. Cette notion peut être découpée en deux grands sous-ensembles :

- ◆ les formations statutaires, obligatoires pour l'accès ou le maintien dans un grade : après un recrutement ou un changement de corps, lors d'une titularisation suite à un parcours d'accès aux carrières de la fonction publique (PACTE), ou en cours de carrière lorsqu'elles sont prévues par le statut du corps ;
- ◆ les formations professionnelles : formation continue, préparation aux concours et examens, bilans de compétences, congés de formation, validation des acquis de l'expérience (VAE), congé de professionnalisation.

Cette distinction, qui ne figure pas en tant que telle dans les textes de 2007, structure de fait aujourd'hui le dialogue entre acteurs publics et facilite les comparaisons. Elle est reprise dans la suite du rapport.

L'éclairage juridique et la nomenclature ci-dessus n'épuisent pas la notion de formation. Des incertitudes demeurent dans sa définition et ses limites. Ainsi, une formation s'insérant dans les obligations de service d'un métier (entraînement et aptitude au tir ou à la plongée par exemple) fait-elle encore partie de la formation ou est-elle un élément du service lui-même ? Dans un registre différent, des séminaires de service pour échanger sur une réforme ou sur de bonnes pratiques sont-ils des formations ou simplement des outils de management ? Inversement, faut-il rendre compte de formations librement choisies et pratiquées en dehors des horaires de travail sur des MOOC (*massive open on-line course*) quand elles sont utiles au service ? Dans la suite des travaux, la mission adoptera une conception large de la notion de formation, tout en reconnaissant que, par nature, une telle vision large ne peut faire l'objet d'un suivi exhaustif.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

<sup>2</sup> Décret n° 2007-1470 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie. Il a été transposé aux non-titulaires par le décret n° 2007-1942 relatif à la formation professionnelle des agents non-titulaires de l'État et de ses établissements publics et des ouvriers affiliés au régime des pensions résultant du décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004.

## Rapport

L'absence de fiabilité, d'exhaustivité et de comparabilité des données chiffrées constitue un obstacle majeur pour mener à bien une revue de dépenses. Confrontés aux mêmes difficultés, les rapports antérieurs sur la formation font le choix soit d'évacuer totalement les aspects quantitatifs, soit de proposer des interprétations des données tout en soulignant leur faible pertinence. La mission a procédé à un état des lieux le plus détaillé possible, sans masquer l'hétérogénéité des méthodes de constitution des données et leur non comparabilité. Afin de ne pas faire double-emploi avec les nombreux travaux existants, qu'il s'agisse des enquêtes de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ou des travaux d'audit menés sur la formation au cours des dernières années, la mission a choisi de reposer un certain nombre de fondements stratégiques guidant l'action de formation sans pour autant écarter, chaque fois que cela lui paraissait possible et pertinent, le recours à une vision quantifiée. En outre, si elle fournit de multiples exemples, le présent rapport couvrant l'ensemble du champ de la formation de l'État s'écarte résolument de toute tentative de monographie même partielle d'un secteur donné de formation.

La mission a ainsi cherché à fournir la meilleure image possible des dépenses de formation des agents de l'État, souligné les manques en ce domaine et identifié les causes structurelles de cette situation, notamment l'absence de définitions communes et de stratégie d'ensemble de l'État pour la formation de ses agents (I). Pour accroître l'efficacité et la pertinence de la dépense de formation, elle propose les éléments d'une stratégie de formation qui s'articule autour de trois axes principaux, en s'inspirant de pratiques et d'initiatives observées dans un certain nombre de ministères ou écoles de formation (II). Enfin, elle formule des propositions visant à améliorer le pilotage et les modalités de la formation des agents de l'État et à constituer des référentiels communs afin de renforcer le suivi des coûts et d'accroître l'efficacité de la dépense (III).

## **1. La mauvaise connaissance des dépenses de formation reflète l'absence de stratégie construite et la fragmentation du sujet**

La mission a été confrontée, comme la totalité des missions précédentes en matière de formation des agents de l'État<sup>3</sup>, à l'inexistence de bases de données cohérentes et exhaustives en matière de dépenses de formation. Cet état de fait tient largement à l'organisation et au pilotage actuels du système de formation au sein de l'État. Le système est en effet organisé par corps statutaire, plus rarement par métier, suivant des logiques institutionnelles ministérielles ou même directionnelles. Les formations sont principalement centrées sur les compétences métiers indispensables et l'appareil de formation mobilisé pour répondre quantitativement aux besoins immédiats de personnels des diverses administrations après leur recrutement sur concours et leur formation initiale. Il en résulte un paysage fragmenté de la formation entre ministères et entre directions et une faible implication des services pour le suivi précis des diverses dépenses qu'elle engendre.

### **1.1. L'absence de connaissance précise des coûts est une caractéristique du système de formation de l'État**

#### **1.1.1. Les sources d'information sont très limitées**

##### ***1.1.1.1. Des mécanismes différents d'identification des financements et des dépenses de formation entre secteur privé et public et entre fonctions publiques***

Dans le secteur privé, le suivi des dépenses de formation est lié à l'existence de prélèvements à destination des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Il est d'autant plus important pour les entreprises de comptabiliser ces dépenses qu'elles peuvent s'exonérer en tout ou partie du prélèvement dès lors qu'elles démontrent que les dépenses de formation ont été réalisées en interne. Le respect des obligations de financement de la formation professionnelle était jusqu'ici assuré via les déclarations fiscales n° 24-83 qui constituent une source importante de connaissance des dépenses de formation des entreprises de plus de 10 salariés, des volumes et des coûts des formations. La loi du 5 mars 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises a toutefois supprimé cette déclaration avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2016. S'il demeure une contribution mutualisée<sup>4</sup>, les entreprises sont désormais astreintes à des obligations de formation et non de dépenses en tant que telles.

---

<sup>3</sup> La Cour des comptes, dans ses nombreux relevés d'observations sur les dépenses ministérielles de formation, fait le constat répété de l'absence de référentiel et de suivi des coûts, qui interdit tout jugement sur l'efficacité ou l'efficacités de la dépense. Plusieurs rapports d'inspections générales ont par le passé formulé les mêmes observations.

<sup>4</sup> 1 % de prélèvement unique sur la masse salariale et 0,55 % pour les entreprises de moins de dix salariés.

## Rapport

Dans le secteur public, la situation est plus contrastée :

- ◆ les employeurs de la fonction publique hospitalière sont assujettis comme ceux du secteur privé à des contributions ou des dépenses indexées sur la masse salariale afin de financer des prestations de formation professionnelle mutualisées. L'association nationale pour la formation professionnelle dans la fonction publique hospitalière (ANFH), qui a le statut d'OPCA, collecte les contributions et gère les fonds correspondants, soit de façon obligatoire soit de façon facultative<sup>5</sup>. L'ANFH ne réalise pas elle-même les formations mais fait appel, soit à des prestataires extérieurs, soit à des acteurs internes (écoles, établissements hospitaliers, etc.) qui réalisent des prestations pour un public issu d'un ou plusieurs établissements ;
- ◆ les employeurs de la fonction publique territoriale sont également assujettis à des contributions portant sur la masse salariale<sup>6</sup>, contributions versées au centre national pour la fonction publique territoriale (CNFPT), établissement public à caractère administratif qui n'a pas quant à lui le statut d'OPCA. Les collectivités territoriales sont incitées à suivre leurs dépenses de formation pour maximiser leur droit de tirage sur les formations proposées par le CNFPT. La mission a pu constater que les collectivités importantes ont néanmoins des dépenses plus élevées que le montant de leur contribution au CNFPT ;
- ◆ pour l'État, il n'existe pas d'organisme centralisateur des financements, ni de norme de financement de la formation professionnelle comme cela a pu être le cas historiquement<sup>7</sup>.

Il en résulte l'absence de toute référence commune en termes de dépenses de formation au sein de l'État, qu'elle soit exprimée en termes de plancher de financement ou en termes d'objectif. Cet effet est accru par le fait que ministères et directions sont spécialisés par métier, tandis que les collectivités territoriales d'une part et les établissements de la fonction publique hospitalière de l'autre exercent, au moins au sein d'une strate donnée, une palette comparable de métiers.

### ***1.1.1.2. Des sources d'information essentiellement statistiques et très limitées en ce qui concerne les agents de l'État***

L'absence de toute référence commune en termes de dépenses n'est que très faiblement compensée par les obligations de compte-rendu pesant sur les ministères. Celles-ci se limitent aux données compilées par les ministères dans leur bilan social d'une part, aux enquêtes administratives de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) pour réaliser le bilan annuel de la fonction publique d'autre part, sources d'information qui se recoupent largement (elles sont analysées en détail dans l'annexe I du présent rapport et font l'objet de développements ci-dessous).

---

<sup>5</sup> Les établissements hospitaliers doivent consacrer 2,1 % de leur masse salariale à des actions inscrites dans leur plan de formation, qu'ils peuvent verser à l'ANFH à laquelle ils adhèrent à titre volontaire. L'ANFH gère en outre deux fonds alimentés par des cotisations obligatoires des établissements, fixées à 0,2 % et 0,6 % de leur masse salariale, respectivement pour financer les congés de formation (congé de formation professionnelle, congé pour validation des acquis de l'expérience et congé pour bilan de compétences) et les études promotionnelles (fonds de mutualisation pour le financement des études promotionnelles (FMEPS)). L'ANFH gère également au profit des établissements adhérents des fonds mutualisés destinés à financer des prestations au profit de publics spécifiques.

<sup>6</sup> Le taux de la contribution est passé de 1 % à 0,9 % de la masse salariale au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

<sup>7</sup> Il a existé dans le passé des objectifs quantifiés au niveau de l'État exprimés en pourcentage de la masse salariale dédiée à la formation continue, objectifs discutés avec les organisations syndicales et inscrits dans des accords-cadres qui devaient être déclinés au niveau ministériel. Ces accords-cadres prévoyaient ainsi que soient consacrés à la formation continue 1,2 % de la masse salariale en 1990, 2 % en 1992, 3,2 % en 1994, 3,8 % en 1996. De tels objectifs et accords-cadres ont été abandonnés depuis plus d'une dizaine d'années. Le dernier protocole d'accord, du 21 novembre 2006, a au demeurant été rendu caduc par les évolutions législatives et réglementaires de 2007 en matière de formation professionnelle qui écartent toute logique quantifiée en matière de formation continue des agents de l'État.

## Rapport

Quelques enquêtes, principalement réalisées par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), ainsi que des travaux menés par le centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq), viennent compléter pour les secteurs privé et public, les sources d'information.

### ***1.1.1.3. Contrairement à d'autres domaines de la dépense publique, les données comptables et budgétaires ne permettent pas d'appréhender la dépense de formation des agents de l'État***

Le suivi des dépenses de formation au sein de la fonction publique, et en particulier de la fonction publique d'État, souffre d'un manque de fiabilité qui est dû à de multiples facteurs :

- ◆ la dépense de formation ne fait pas l'objet d'un regroupement sous une unité opérationnelle (UO), à plus forte raison sous un budget opérationnel de programme (BOP). Elle relève de différents programmes, BOP et UO en fonction des ministères et services concernés ;
- ◆ en terme institutionnel, les départements formation des directions des ressources humaines ne pilotent en général qu'une petite partie des dépenses de formation, les écoles d'une part, les directions d'emploi de l'autre, voire d'autres directions fonctionnelles, prenant en charge une part souvent majoritaire des dépenses de formation<sup>8</sup> ;
- ◆ les écoles et centres de formation relèvent de statuts juridiques variables : services à compétence nationale, établissements publics, simples services rattachés une direction nationale ou territoriale, etc. Ces différences de statut constituent des obstacles pour identifier ce qui relève à proprement parler des dépenses de formation ;
- ◆ la dépense de formation, qui regroupe un ensemble très hétérogène de dépenses, n'est ni normée, ni identifiée par un code particulier sur Chorus. C'est ainsi que les frais de déplacement d'un stagiaire se rendant sur un site de formation sont considérés tantôt comme une dépense de transport non spécifiée, tantôt comme une dépense de formation. Il en va de même pour les rémunérations et défraiements des formateurs occasionnels ou les coûts immobiliers (charges d'amortissement et de fonctionnement des locaux, dédiés exclusivement ou non à la formation, immobilisation de salles à des fins de formation, etc.). Les écoles, du fait de leur spécificité (salles de cours, espaces techniques et bureautiques) ont en outre été exclues de la logique des loyers budgétaires et sont souvent implantées dans de l'immobilier patrimonial (ce qui les dispense de loyer externe) ;
- ◆ Chorus ne comporte pas de module de comptabilité analytique permettant l'affectation d'une partie des dépenses d'une entité à une destination particulière. Le passage à Chorus a même parfois rendu obsolètes les outils de suivi analytique des coûts développés jusqu'ici<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Un cas caractéristique est celui de l'éducation nationale où le pilotage des dépenses de formation relève de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), mais le suivi des dépenses liées à l'enseignement privé est effectué par la direction des affaires financières. En outre, les nouvelles écoles supérieures du professorat de l'éducation (ESPE), créées en remplacement des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), ont une importante latitude dans la définition de l'offre de formation. La direction des ressources humaines ne joue qu'un rôle limité de coordination sur ce domaine.

<sup>9</sup> Ainsi la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) avait conçu dans les années quatre-vingt-dix, pour accompagner le mouvement de déconcentration des dépenses de fonctionnement, une application permettant de rattacher une charge à un service bénéficiaire unique ou de la ventiler entre plusieurs services bénéficiaires sur la base de clés de répartition prédéfinies : prorata des surfaces ou des effectifs. Le passage à Chorus a eu pour conséquence un abandon de ce suivi des coûts par destination.

## Rapport

Il n'y a donc aucune homogénéité entre les méthodes appliquées par les différents acteurs de la formation (ministères, direction, écoles) pour identifier et suivre les coûts directs et indirects de formation. Il en résulte non seulement un manque de données disponibles, mais surtout une extrême hétérogénéité de ces données, qui interdit toute cartographie précise des dépenses de formation et toute comparaison rigoureuse.

### 1.1.2. Les enquêtes de la DGAFP donnent une appréhension partielle et imparfaite des activités et des dépenses de formation

#### 1.1.2.1. Des enquêtes qui fournissent une appréhension partielle et imparfaite des activités de formation

Pour compenser le manque de données exhaustives et homogènes, la DGAFP tente d'élaborer des séries cohérentes de données statistiques au travers d'enquêtes administratives directes auprès des ministères. Ces données couvrent, par ministère (hors défense) et par catégorie statutaire :

- ◆ des aspects quantitatifs sur la formation des agents de l'État (nombre de stagiaires, nombre de journées stagiaires, durée moyenne des formations) ;
- ◆ des aspects plus qualitatifs (nature et typologie des formations par destination et par objectif) ;
- ◆ ainsi que des éléments de coût.

Le volet « coût » des enquêtes de la DGAFP a toutefois été abandonné en 2015 du fait :

- ◆ du faible taux de retour des ministères, seuls trois ministères<sup>10</sup> ayant rempli la dernière enquête « coût complet » ;
- ◆ de la faible qualité intrinsèque des données collectées qui, en l'absence de systèmes d'information homogènes et de suivi effectif des coûts, ne pouvaient que refléter les insuffisances constatées plus haut.

Au demeurant, mêmes les données volumétriques sont entachées de fortes limites : absence de définition homogène de la notion de formation, non-individualisation des stagiaires (un même stagiaire peut être comptabilisé plusieurs fois dès lors qu'il suit plusieurs formations ce qui limite les capacités à calculer des taux d'accès à la formation), absence de durée normée d'une journée formation<sup>11</sup>, etc.

Enfin, les données de la DGAFP, issues d'un processus administratif faiblement contraint en termes de délai, sont produites en n+2 pour l'exercice n, avec des dérives allant au-delà. Ainsi à la mi-2016, la mission n'a pu disposer de données pour 2014 que pour les ministères hors enseignement du fait des difficultés récurrentes de ce bloc ministériel<sup>12</sup> à fournir des données correspondant au référentiel de la DGAFP, ce qui affecte naturellement la possibilité de disposer de séries cohérentes dans la durée sur l'ensemble du champ de la fonction publique civile. En outre les données détaillées par typologie de formation n'étaient disponibles que pour 2012.

---

<sup>10</sup> Le ministère de l'économie a fourni des données pour 2013, les services généraux du Premier ministre et la direction générale de la police nationale ont fourni des données pour 2013 et 2014.

<sup>11</sup> La journée de formation peut ainsi varier entre ministères de six à huit heures (soit 33 % d'écart), limitant la pertinence des comparaisons de durée moyenne de formation dès lors que l'on s'appuie sur la notion de journée.

<sup>12</sup> Dans les enquêtes de la DGAFP, le bloc enseignement comprend l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche. En 2011 déjà, ce champ ministériel n'avait pas été en mesure de fournir les données. Celles-ci sont en outre affectées d'évolutions importantes avec la suppression des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) en 2011 puis la création des écoles supérieures du professorat de l'éducation (ESPE) en 2014.

## Rapport

### 1.1.2.2. Quelques grandes tendances peuvent être approchées

Les tableaux ci-dessous présentent les données de formation en volumes et en dépenses consolidées par la DGAFP de 2009 à 2014, avec une comparaison des données ministérielles pour 2013. L'absence de données pour l'éducation nationale en 2011 et 2014 induit une discontinuité des séries. En outre, la disparition des instituts universitaires de formations des maîtres (IUFM), qui a un impact en 2012 et en 2013, puis la mise en place des écoles supérieures du professorat de l'éducation (ESPE) à partir de 2014 créent une rupture à la baisse des dépenses globale de formation. Le Tableau 1 illustre néanmoins quelques grandes évolutions tendancielle qui demeurent en dépit des chocs conjoncturels et des limitations des données disponibles.

**Tableau 1 : Évolution des éléments physico-financiers de la formation pour les ministères, y compris l'éducation nationale et l'enseignement supérieur et la recherche, entre 2009 et 2013**

	2014	2013	2012	2010	2009	
Effectifs physiques en formation	1 554 272	3 227 327,0	3 093 787,0	2 680 449,0	2 688 029,0	
Nombre de jours de formation	4 800 798	8 957 995,0	9 340 213,0	14 084 958,0	15 487 862,0	
Nombre de jours moyen par agent	Formation statutaire	4,4	2,3	2,0	4,6	5,1
	Formation professionnelle	3,1	3,1	3,6	3,6	3,9
	Ensemble	7,5	5,4	5,6	8,2	9,0
Nombre de jours moyen par stagiaire	3,1	2,8	3,0	5,3	5,8	
Dépense totale de formation hors ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et la recherche (en M€)	1 473,3	1 529,0	1 425,0	1 594,0	1 668,0	
Dépense de formation du ministère l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche (en M€)	NC	1 265,0	1 430,0	2 144,0	2 273,0	
Dépenses de formation en % de la masse salariale	Formation statutaire	NC	1,6	1,3	2,7	3,0
	Formation professionnelle	NC	3,3	3,5	3,6	3,8
	Ensemble	NC	5,0	4,8	6,3	6,8

*Source : Mission, à partir des données de la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Les chiffres du ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et la recherche sont inconnus pour les années 2011 et 2014. Le champ est celui des personnels civils des ministères hors établissements à caractère administratif sous tutelle ; pour le ministère chargé de la culture, les établissements publics à caractère administratif sont inclus. La masse salariale de référence correspond aux rémunérations d'activité.*

## Rapport

**Tableau 2 : Comparaisons des données physico-financières des ministères pour 2013**

Champ de compétence des ministères	Effectifs physiques en formation	Nombre de jours de formation	Dépenses de formation en % de la masse salariale		
			Formation statutaire	Formation professionnelle	Ensemble
Affaires étrangères et européennes	8 985	63 493	0,1	2,6	2,7
Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	41 343	134 010	1,1	2,1	3,2
Ministères économiques et financiers	477 871	1 546 519	2,9	3,8	6,6
Culture et communication	29 274	87 089	1,0	8,4	9,4
Défense et anciens combattants	51 461	161 729	0,1	2,6	2,7
Écologie, développement durable, transports et logement	90 446	490 698	9,9	3,7	13,7
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	677 322	1 457 852	3,3	4,3	7,6
Justice et liberté	123 509	618 506	3,3	2,3	5,6
Ministères sociaux	40 124	112 322	0,8	3,2	4,0
Services du Premier ministre	3 939(*)	154 020 (*)	0,0	0,6	0,7
Ensemble hors enseignement	1 551 733	4 887 890	3,1	3,6	6,7
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	1 675 594	4 070 105	0,6	3,2	3,8
<b>Total</b>	<b>3 227 327</b>	<b>8 957 995</b>	<b>1,6</b>	<b>3,3</b>	<b>5,0</b>

*Source : Mission, à partir des données de la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Le champ est celui des personnels civils des ministères hors établissements à caractère administratif sous tutelle ; pour le ministère chargé de la culture, les établissements publics à caractère administratif sont inclus. La masse salariale de référence est celle des rémunérations d'activité. Les totaux prennent en compte une part de formation interministérielle. (\*) Y compris les résultats portant sur la formation interministérielle.*

**Ces données traduisent d'abord le poids des dépenses de formation au sein des dépenses de l'État, même s'il est difficile de le mettre en perspective.**

Les données de la DGAFP évaluent la formation de 5 à 6 % de la masse salariale au cours des années 2010 à 2013, un peu plus de 3 % de la masse salariale étant consacrée à la formation professionnelle. Ce volume important, qui correspond à environ neuf millions de jours de formations et plus de trois millions de périodes de formation<sup>13</sup> en 2013, aboutit *in fine* à un coût estimé par la DGAFP à plus de 3 Md€ en moyenne sur la période.

<sup>13</sup> Les statistiques évoquent des effectifs physiques de plus de trois millions mais cela inclut les personnes recevant plusieurs formations et comptées à ce titre plusieurs fois.

## Rapport

Très important, ce montant global est pour autant très difficile à mettre en perspective, d'une part du fait du manque de données de comparaison, d'autre part parce que la formation statutaire au sein d'écoles dédiées est une spécificité de la fonction publique d'Etat française et occupe une place dans la formation tout au long de la vie qui n'a pas véritablement d'équivalent ni dans le secteur privé, ni même au sein des autres fonctions publiques

Les études comparatives existantes – parfois anciennes<sup>14</sup> – s'accordent pour estimer que la formation des agents de la fonction publique d'État est supérieure à celle dont bénéficient les salariés du secteur privé, y compris en termes de taux accès. De fait, tant le montant global calculé par la DGAFP que les 3 % de masse salariale consacrés à la formation professionnelle sont largement supérieurs aux dépenses imposées ou aux prélèvements effectués dans la fonction publique territoriale (0,9 %), dans le secteur privé (1 %<sup>15</sup>) ou, dans une moindre mesure, dans la fonction publique hospitalière (2,9 % au minimum pour l'ensemble des établissements, voire note 5 *supra*). Mais les prélèvements dans ces secteurs correspondent à la part des dépenses qui fait l'objet d'une mutualisation et ne correspond en réalité qu'à une partie des dépenses engagées par les différents employeurs en matière de formation professionnelle.

Deux éléments importants doivent être pris en compte dans ces parallèles :

- ◆ les métiers exercés ne sont pas identiques sans que l'impact de ces différences en termes de besoin de formation puissent être explicités ;
- ◆ la proportion de cadres (agents de catégorie A et A+) est supérieure dans la fonction publique d'État, or ces catégories ont un taux d'accès à la formation supérieur aux autres.

**Trois grandes tendances peuvent ensuite être dégagées des données pluriannuelles. La première est celle d'une contraction des volumes et des dépenses de formation, qu'il s'agisse de formation statutaire ou de formation professionnelle.** Entre 2009 et 2013, la dépense totale de formation baisse de 29 %. Même en écartant le ministère de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche dont le poids et les effets de périmètre pèsent sur l'ensemble, la dépense de formation des autres ministères civils diminue de 12 % sur la période 2009-2014. Ces diminutions sont imputables à :

- ◆ une pression sur les coûts et les dépenses de masse salariale, notamment dans le contexte de non remplacement d'un départ sur deux à la retraite sur la période 2008-2012, qui pèse sur l'ensemble des acteurs de la formation. Les dépenses de formation sont en effet doublement impactées par la contrainte budgétaire. D'une part, la baisse des recrutements diminue les volumes de stagiaires et la masse salariale correspondante. D'autre part les dépenses de formation sont moins obligatoires que d'autres dépenses, notamment salariales, et subissent de ce fait un ajustement plus rapide. Ainsi, l'ensemble des dépenses de formation rapporté à la masse salariale baisse de 27 % sur la période 2009 à 2013, avec une baisse de 47 % pour la formation statutaire et de 13 % pour la formation professionnelle ;
- ◆ la disparition des IUFM qui impacte fortement les dépenses de formation statutaire de l'éducation nationale en 2012 et 2013, et compte tenu de leur poids, celles de l'État, sans qu'un effet de report sur les dépenses de formation professionnelle puisse être observé. Toutefois, même en estimant un volume de formation statutaire de l'ordre de 1 % de la masse salariale lié à la remise en place des ESPE en 2014, la baisse globale de la formation statutaire demeure sur la période.

---

<sup>14</sup> Ainsi l'enquête « formation continue » réalisée en 2006 par le Céreq et l'INSEE mettait en évidence un taux d'accès à la formation de 50 % pour la fonction publique d'État (47 % pour l'ensemble de la fonction publique) contre 32 % pour les salariés du privé.

<sup>15</sup> Ce taux vaut depuis 2016 pour les entreprises de dix salariés et plus hors secteur du travail temporaire et hors accord de branche particulier.

## Rapport

**La deuxième tendance est celle d'un raccourcissement des durées de formation.** La contraction des dépenses s'accompagne d'une augmentation du nombre de personnes en formation ce qui se traduit par un raccourcissement des durées de formation par agent et par stagiaire. Les effectifs physiques en formation augmentent sur la période de 20 %, tandis que le nombre de jours de formation diminue de 42 %. Dans l'ensemble, le nombre de jours moyen de formation par stagiaire diminue de 52 % traduisant un raccourcissement de la durée des formations. Il faut toutefois être doublement prudent dans l'interprétation de ces données :

- ◆ l'augmentation du nombre de personnes en formation n'implique pas nécessairement un accès accru à la formation car les statistiques ne permettent pas d'identifier individuellement les agents en formation, si bien qu'un même agent, qui peut bénéficier de multiples formations, peut être comptabilisé à plusieurs reprises ;
- ◆ des formations à la laïcité, à la diversité, aux risques psycho-sociaux, pour ne citer que ces quelques exemples transverses récents<sup>16</sup>, couvrent un public étendu sur un nombre d'heures limitées et peuvent impacter conjoncturellement les statistiques sans traduire d'inflexion structurelle.

La disparition transitoire de la formation des enseignants, qui était une formation longue, a ici aussi un impact. Toutefois, le fait que la diminution s'observe hors éducation nationale et sur des années où le système de formation des enseignants est stable témoigne du fait que la diminution de la durée des formations est plus qu'un phénomène statistique conjoncturel. Elle est documentée par plusieurs ministères et tient notamment :

- ◆ à un raccourcissement des durées de formation statutaire (qui correspond au demeurant aux conclusions de plusieurs rapports<sup>17</sup>) : le nombre de jours moyen de formation par agent diminue de 55 % pour la formation statutaire et de 21 % pour la formation professionnelle ;
- ◆ à une offre de formation continue probablement plus réactive et plus dynamique, ce qui se traduit à la fois par les stages courts sur des problématiques transverses, et par une offre théorique (les « catalogues de formation » des différents ministères) très large, aboutissant parfois à un émiettement des formations.

**La troisième tendance est celle de la forte hétérogénéité des volumes et dépenses de formation entre ministères, en dépit des limites des comparaisons chiffrées en l'absence de nomenclature de dépenses et d'activités de formation normée et fiable<sup>18</sup>.** Ainsi, d'après les données de la DGAFP pour 2013 (Tableau 2) :

- ◆ la dépense de formation par stagiaire varie de 707 € au ministère de l'intérieur à 2 115 € au ministère chargé des affaires étrangères et à 2 875 € à l'écologie ;
- ◆ le nombre de journées stagiaire est aussi très hétérogène, ce qui induit une variation de la dépense de formation par journée stagiaire qui va de 242 € à la justice à 530 € à l'écologie ;
- ◆ ramenée à la masse salariale du ministère, les dépenses de formation s'élèvent à 2,7 % aux ministères de la défense et des affaires étrangères, 9,7 % à l'écologie et 9,4 % à la culture et communication, avec de fortes différences selon que l'on considère la formation statutaire ou la formation professionnelle ;

---

<sup>16</sup> Mais d'autres domaines métiers peuvent avoir des impacts forts : modules de formation dans le cadre d'une réforme du collège pour les professeurs concernés, entraînement aux tirs pour doter des services de sécurité de nouvelles armes ou consignes d'emploi, etc.

<sup>17</sup> Notamment le rapport de Raymond-François Le Bris, « Propositions pour une réforme de la formation des agents de l'État », décembre 2008.

<sup>18</sup> La DGAFP utilise un barème normé pour valoriser les rémunérations, notamment des stagiaires en formation, afin d'éviter que les écarts de niveau de rémunération existants entre ministères n'impactent la perception des coûts de formation. Cela a toutefois l'effet d'écraser les différences et de déformer le poids des dépenses de formation entre ministères.

## Rapport

- ◆ quant au nombre de jours moyen de formation par agent, il varie lui aussi de 2,4 à la défense, 8,0 à l'intérieur et à la justice et 9,9 à l'économie.

### 1.1.2.3. Une caractéristique importante des dépenses de formation : leur relative malléabilité

La variabilité des dépenses de formation entre ministères et dans le temps peut être illustrée par les écarts-types présentés dans le Tableau 3.

**Tableau 3 : Écarts-types de la dépense totale de formation entre ministères (2009-2013)**

	2013	2012	2010	2009
Écart-type de la dépense totale de formation entre ministères en millions	355,2	396,6	593,0	629,3
Écart-type de la dépense totale de formation entre ministères en % de la masse salariale	3,5	2,5	2,6	2,8

*Source : Mission, à partir des données de la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Les chiffres du ministère de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche sont inconnus pour l'année 2011.*

Cette variabilité traduit deux faits importants :

- ◆ la dépense de formation s'adapte à des contextes de métiers et de besoins différents, contextes qui dépendent notamment des disciplines et des volumes de recrutements, des métiers et des domaines d'intervention du ministère, du rythme de transformation ou d'adaptation de l'administration ainsi que du dispositif de formation mis en place pour l'accompagner et de la priorité accordée ou non à la formation dans le cadre du dialogue social ;
- ◆ la dépense de formation supporte des variations dans le temps très significatives, dans une proportion nettement supérieure à la plupart des autres dépenses, notamment lorsqu'elles comportent une proportion significative de dépenses de personnel. La dépense de formation est donc peu rigide.

Cette caractéristique de la dépense de formation est confirmée par plusieurs éléments :

- ◆ les services centraux et directions des ressources humaines interrogés par la mission ont tous insisté sur le caractère adaptable du volume de formation, même si certains ont fixé des objectifs de formation en terme de volume ou de pourcentage de la masse salariale, en cohérence avec la priorité qu'ils accordent à la formation et dans le cadre d'un dialogue social qui fait de la formation un enjeu de négociation ;
- ◆ les dispositifs de formation s'adaptent à la grande variabilité des calendriers de prise de poste des ressources humaines qui leur sont imposées. Ainsi, la montée en puissance rapide des recrutements de policiers, de gendarmes et de douaniers sur décisions prises par le gouvernement suite aux attentats terroristes s'est traduite par une adaptation partielle du dispositif de formation : raccourcissement de certaines formations, saturation des capacités des écoles de formation, formation accélérée de formateurs, etc. afin d'être en mesure de former les personnels dans les délais les plus courts.

## Rapport

- ◆ des décisions à impact budgétaire rapide peuvent être prises. Ainsi, la durée de formation statutaire initiale des techniciens du ministère de l'agriculture a été divisée par plus de deux<sup>19</sup> ; l'éducation nationale, avec la suppression des IUFM puis la recréation des ESPE<sup>20</sup>, a connu entre 2011 et 2014 des transformations radicales de son appareil de formation initiale<sup>21</sup>. De même, pour prendre un exemple hors fonction publique d'État, la formation initiale spécifique des attachés territoriaux a disparu en 2007<sup>22</sup>.

La dépense de formation, en dépit d'une structure de formation relativement rigide autour des écoles de la fonction publique, est donc doublement malléable : elle connaît ou supporte des transformations parfois radicales de ses structures de formation et elle est en mesure de s'adapter rapidement à des évolutions quantitatives ou qualitatives. Cette malléabilité relative de la dépense de formation est importante parce qu'elle garantit, au moins partiellement, une possibilité d'adéquation aux besoins des services et des métiers. Toute évolution doit de ce point de vue chercher à maintenir la flexibilité existante aujourd'hui.

### 1.1.2.4. Des dépenses mal évaluées et très probablement sous-estimées

Au travers des questionnaires administrés par la mission (une synthèse de ces données est présentée sous forme de tableaux au sein de l'annexe I), celle-ci a pu disposer d'éléments de contre-expertise des données disponibles au sein de la DGAFP. Ces éléments doivent être pris avec trois précautions :

- ◆ en l'absence de systèmes de suivi des coûts de formation, toutes les données extraites par les ministères sont hétérogènes et imparfaites et de ce fait largement impossibles à auditer. Les données recueillies par la mission ne peuvent donc être considérées comme plus fiables que celles que collecte la DGAFP, d'autant que la plupart des réponses s'affranchissent des demandes et de la méthodologie prescrite par la mission, par défaut ou incomplétude de données. Ces données permettent néanmoins d'identifier un certain nombre de correctifs à apporter aux restitutions proposées par la DGAFP ;
- ◆ malgré des taux de retour des questionnaires relativement satisfaisants (11 ministères et 63 % des écoles), les données ne sont pas exhaustives et n'autorisent donc pas l'appréciation de la dépense totale de formation au niveau de l'État ;
- ◆ les données collectées, issues en général du dernier ou parfois de l'avant-dernier exercice achevé, sont plus récentes que celles de la DGAFP : les comparaisons peuvent donc être biaisées même s'il est peu probable, dans le contexte budgétaire actuel, que les dépenses de formation aient augmenté au cours des deux dernières années.

Si les éléments issus des questionnaires ne permettent pas de restituer des coûts complets de formation, l'analyse fine des données fournies par les ministères d'une part, le chiffrage estimatif des postes sous-évalués d'autre part permettent de donner un ordre de grandeur de la sous-estimation. Le ministère des affaires étrangères a ainsi fourni une estimation de la dépense de formation de 15 % supérieure à celle que restitue la DGAFP pour l'année 2013, alors même qu'elle ne comprend pas tous les coûts (notamment immobiliers) et que ce ministère n'est pas celui où la problématique de sous-évaluation des dépenses de personnel pèse le plus fortement.

---

<sup>19</sup> La formation statutaire d'agents de catégorie B au sein de l'institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA) est passée en 2011 de deux ans à huit mois (auxquels il faut ajouter quatre mois de stages) et pour les cursus en alternance, à sept semaines.

<sup>20</sup> Les IUFM eux-mêmes avaient historiquement connu deux phases : ils avaient le statut d'établissements publics administratifs jusqu'en 2005 et avaient été intégrés à l'université à compter de 2005.

<sup>21</sup> Voir les rapports de l'inspection générale de l'éducation nationale et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche n° 2014-071 « La mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation », septembre 2014, et n° 2015-081 « Le suivi de la mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation au cours de l'année 2014-2015 », octobre 2015.

<sup>22</sup> Ils sont tenus de suivre, dans l'année qui suit leur nomination, une formation d'intégration de dix jours.

## Rapport

Deux éléments peuvent être mis en évidence :

- ◆ les dépenses de formation sont globalement supérieures à celles que présente la DGAFP. La mission estime que l'ordre de grandeur de la sous-estimation peut raisonnablement se chiffrer autour de 20 %, voire davantage compte tenu des activités de formation non identifiées comme telles ;
- ◆ les dépenses de rémunération des stagiaires pèsent globalement plus lourd dans les dépenses de formation que ce qui ressort des données de la DGAFP, soit environ les deux-tiers du coût de la formation en moyenne.

Il est en revanche impossible d'estimer la part de cette sous-estimation qui relève de la formation professionnelle et celle qui relève de la formation statutaire et les sous-évaluations affectant des natures de dépenses appartenant aux deux catégories pour réévaluer ministère par ministère le niveau de la dépense de formation, bien que des écarts significatifs puissent exister à ce titre. Ces écarts n'affectent probablement pas de façon significative les caractéristiques et tendances d'évolution identifiées.

### 1.2. L'absence de suivi des coûts est à l'image d'un pilotage défaillant de la formation

Si les coûts de formation et les outils de suivi de la dépense de formation sont mal appréhendés par les ministères et par la DGAFP, l'absence de système d'information n'est qu'un symptôme de l'absence de pilotage de la formation.

#### 1.2.1. Un pilotage national marqué par le poids des ministères et directions

Le pilotage de la formation des agents de la fonction publique d'État se caractérise par son caractère fragmenté :

- ◆ aucune entité centrale ne dispose d'une vision globale de la formation :
  - il n'existe aucun objectif interministériel en matière de formation ;
  - la DGAFP ne dispose ni des outils, ni de l'autorité pour établir une cartographie consolidée de la formation des agents de l'État ;
  - non identifiées dans un agrégat budgétaire, les dépenses de formation ne sont pas appréhendées en tant que telles par la direction du budget ;
- ◆ les stratégies de formation sont formulées à un niveau ministériel (écologie ou agriculture par exemple) ou directionnel (ministère de l'économie et des finances, ministère de l'intérieur par exemple) mais demeurent des stratégies de court terme portant rarement sur les principes et les évolutions de moyen terme.

La DGAFP de son côté tente de faire valoir un certain nombre de priorités, de portée limitée, listées dans une circulaire annuelle, mais :

- ◆ elles s'exercent sur le périmètre de la formation transverse entendu de manière restrictive, en identifiant quelques thèmes qui doivent être présents en priorité dans les plans de formation et le programme des écoles (risques psycho-sociaux, management, diversité, laïcité, etc...) ;
- ◆ elles portent essentiellement sur des thématiques de formation et ne concernent ni les stratégies, ni les modalités, ni les structures de formation ;
- ◆ elles sont indicatives même si les ministères et directions reprennent généralement tout ou partie de ces priorités dans leur plan annuel de formation ou parmi les modules de formation statutaire.

## Rapport

C'est bien dans les documents des ministères ou des grandes directions que sont élaborés les principaux éléments d'une politique de formation.

### 1.2.2. Des logiques de coordination intéressantes mais embryonnaires

En l'absence de pilotage global, certaines initiatives ont néanmoins été prises afin de concourir à une forme de mutualisation et de coordination des formations.

#### 1.2.2.1. Au niveau central, des initiatives non conclusives

Plusieurs initiatives de la DGAFP ont pour objectif de promouvoir des références communes et une mutualisation des formations :

- ◆ le répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME), complété par le dictionnaire interministériel des compétences des métiers de l'État (DICO)<sup>23</sup> : ces outils ont vocation à formaliser et à promouvoir une nomenclature centrée sur les métiers pour décrire les emplois. Ils restent toutefois peu opérationnels et ne sont pas utilisés en gestion. En outre, aucun d'eux ne fait référence aux formations permettant d'acquérir les compétences décrites. Leur articulation à un référentiel de formations en ferait des outils permettant de construire des parcours de formation et de carrière, utiles tant pour les agents que pour les services de ressources humaines. Cette articulation permettrait aussi de paramétrer de façon homogène les systèmes d'information ;
- ◆ la labellisation de certaines formations : ainsi, le label « école du management et des ressources humaines », créé en 2015 et conforme à la priorité placée par la DGAFP sur la formation des cadres et des gestionnaires de ressources humaines, est décerné à des formations répondant à des critères de qualité et d'ouverture interministérielle. Apprécié par les écoles comme une marque de reconnaissance, même si ce label reste sans effet financier, sa portée demeure limitée du fait du petit nombre de formations labellisées à ce jour (vingt formations) ;
- ◆ des guides et recueils de bonnes pratiques : malgré leur richesse, l'écho que rencontrent ces documents auprès des responsables des ressources humaines semble limité, comme celui des rencontres thématiques animées par la DGAFP.

Une autre initiative, plus ancienne<sup>24</sup>, visait, dans le contexte du développement de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, à organiser des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Ces conférences réunissaient la DGAFP, les services ministériels en charge des ressources humaines et la direction du budget sur la base d'un schéma stratégique des ressources humaines préparé par les services ministériels concernés. La formation faisait naturellement partie du champ abordé pour faire évoluer les ressources humaines en termes quantitatifs et qualitatifs au regard des besoins anticipés. Si l'élaboration d'un document stratégique est utile, la DGAFP n'a pas été en mesure de susciter des discussions sur les besoins prévisionnels des ministères avec les interlocuteurs appropriés et les débats ont porté sur des demandes indemnitaires ou catégorielles de court terme. En octobre 2015, la décision a été prise de mettre fin au processus sous sa forme actuelle. Le principe de réunions bilatérales entre la DGAFP et les directions des ressources humaines est néanmoins maintenu. La DGAFP a pour objectif de réorganiser ce processus en deux temps :

---

<sup>23</sup> Le RIME, publié en 2006 et actualisé en 2011 décrit 261 métiers, dits « emplois de référence », classés dans 26 domaines fonctionnels ; le dictionnaire des compétences, paru en 2011, permet d'y associer 102 savoir-faire, 21 savoir-être et 40 rubriques de connaissance.

<sup>24</sup> Circulaire n° 2125 du 16 novembre 2006 relative à l'élaboration des schémas stratégiques de gestion des ressources humaines de l'État et organisation des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines en 2007.

## Rapport

- ◆ le premier, au niveau technique, est consacré aux questions catégorielles, en lien avec la direction du budget, ainsi qu'aux problématiques de gestion de l'emploi public ;
- ◆ le second consiste en conférences stratégiques, à partir des schémas stratégiques annuels de gestion prévisionnelle des ressources humaines, au cours desquelles il doit être question des objectifs et priorités en matière de gestion des ressources humaines.

La DGAFP a l'ambition, sous un nouveau format de ce type et grâce à des réunions de copilotage plus fréquentes avec les directions des ressources humaines à différents niveaux, de réussir à animer le réseau des ministères et à susciter des échanges de bonnes pratiques et d'initiatives innovantes entre ministères et entre les différents versants de la fonction publique. Le caractère trop récent de ces évolutions ne permet pas de tirer des conclusions quant à la réussite du nouveau dispositif.

### **1.2.2.2. Au plan local, le champ limité des plates-formes régionales des ressources humaines (PFRH)**

Au niveau territorial, la mise en place des PFRH en 2009 avait pour ambition de constituer un outil d'animation d'une politique des ressources humaines à un niveau régional<sup>25</sup>. Le volet formation constituait, aux côtés et en appui au volet mobilité, l'un des champs principaux d'action. Dès le départ, un conseiller formation faisait systématiquement partie des équipes de la plate-forme. Des plans régionaux interministériels de la formation (PRIF) ont été mis en place avec des outils et des crédits dédiés qui se déclinent en cinq formes d'action de formation :

- ◆ formations ouvertes à tous les agents de l'État<sup>26</sup> ;
- ◆ formations transverses des agents des directions départementales interministérielles<sup>27</sup> ;
- ◆ formations au titre des dispositifs d'ouverture réciproque anticipée des stages (ORAS)
- ◆ formations au titre de l'offre commune transverse (OCT) ;
- ◆ formations relevant d'un droit de tirage auprès des instituts régionaux d'administration.

Toutefois, les PFRH sont confrontées à une triple limitation :

- ◆ malgré le renforcement progressif du poids des PFRH, placées directement auprès des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR), les plates-formes agissent quasi-exclusivement dans le seul périmètre des services déconcentrés des administrations civiles de l'État placés sous l'autorité des préfets ;
- ◆ même sur ce périmètre, leur champ d'action dépend de dynamiques de coopération locales particulières qui ne sont pas systématiques. Les PFRH ont peu de visibilité sur l'ensemble des actions de formation transverses menées dans leur zone d'action, l'absence de transparence interdisant de mesurer effectivement le poids des formations mutualisées dans l'ensemble des formations locales sur des thématiques communes ;
- ◆ enfin pour ces différents outils, les PFRH doivent composer avec des lignes de financement multiples. Même si les témoignages recueillis par la mission suggèrent qu'elles s'en accommodent, cette fragmentation de micro-financements pour des objectifs *a priori* semblables paraît sous-optimale.

---

<sup>25</sup> Les plates-formes régionales interministérielles d'appui à la gestion des ressources humaines ont été créées par une circulaire du Premier ministre du 27 février 2009 pour « favoriser le développement des mobilités au sein d'un même bassin d'emplois et professionnaliser la gestion des ressources humaines » dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État. Elles sont chargées notamment d'apporter « une offre de formation plus adaptée aux besoins, en mutualisant davantage ce qui existe dans les différents services ».

<sup>26</sup> Crédits délégués par la DGAFP sur le budget opérationnel de programme 148.

<sup>27</sup> Crédits délégués par les services du Premier ministre sur le budget opérationnel de programme 333.

## Rapport

Le système d'information pour l'animation de la formation interministérielle régionale (SAFIRE), lancé en janvier 2013, permet de publier les offres de formation en matière de compétences transverses à l'échelle régionale et de s'inscrire en ligne. L'existence de cet outil constitue une avancée indéniable dans la circulation de l'information à l'échelle régionale et la simplification des démarches administratives. Il impose néanmoins aux administrations une saisie coûteuse en temps et parfois complexe : le nombre d'erreurs de saisine rend difficile la valorisation des données recueillies à l'échelle nationale par la DGAFP<sup>28</sup>. En outre, il ne comporte pas de module permettant un suivi des coûts de la formation mutualisée au niveau des régions.

### 1.2.2.3. Entre écoles, le réseau des écoles de service public

Officiellement créé en septembre 1996, le réseau des écoles de service public regroupe aujourd'hui 39 écoles formant des agents de catégorie A des trois fonctions publiques dans une structure associative<sup>29</sup>, avec le soutien de la DGAFP qui est associée à ses activités<sup>30</sup>. Les écoles ont établi des échanges d'informations, le partage de bonnes pratiques sur leurs modalités de formation ou des questions d'ingénierie pédagogique et réfléchissent à des thèmes d'intérêt commun au sein de groupes de travail. Elles organisent en outre des échanges de stagiaires entre écoles et des sessions de formation à destination des professionnels de la formation et elles cherchent à développer une activité d'expertise et de recherche au profit des écoles ne disposant pas de département de recherche.

Le réseau peine néanmoins à imposer une dynamique et cherche à se relancer. Il se heurte à plusieurs difficultés :

- ◆ les différences de taille, de statut, de mode de financement et de champ de compétence entre les écoles rendent les coopérations difficiles. En outre, le réseau est parfois perçu par les petits établissements comme trop dépendant des écoles les plus importantes alors que ce sont les petites écoles qui ont le plus à gagner aux logiques de mutualisation et d'échanges de bonnes pratiques ;
- ◆ disposant de moyens financiers limités et reposant essentiellement sur les bonnes volontés, le réseau a du mal à investir dans des projets concrets. L'activité des groupes de travail est variable. Leurs thématiques illustrent à certains égards une dérive vers des problématiques institutionnelles (international, communication, etc.) au détriment de réalisations pratiques, comme l'élaboration de modules de formation en commun ou l'échanges de stagiaires.

---

<sup>28</sup> Des données issues de ce *reporting* sont présentées à l'annexe IV.

<sup>29</sup> Le réseau, jusque-là informel, s'est constitué en association en 2015. L'association est présidée tour à tour par le directeur d'une école selon une logique de présidence annuelle tournante. Le président sortant et le président de l'année suivante sont associés à la direction de l'association pour assurer la continuité. En 2016, l'école est dirigée par le directeur de l'école des hautes études de santé publique (EHESP).

<sup>30</sup> La DGAFP apporte un soutien financier, sous forme d'une subvention qui s'est élevée à 15 000 euros en 2015, dont 10 000 euros au titre de l'élaboration d'un module de formation en ligne relatif à la laïcité. Ce montant s'ajoute à la cotisation annuelle dont s'acquittent les écoles, qui s'élève à 3 000€ par membre.

### 1.2.3. Au sein des ministères, le pilotage de la formation est lui-même déficient

#### 1.2.3.1. Formation initiale et formation continue sont séparées et les directions des ressources humaines (DRH) elles-mêmes appréhendent rarement l'ensemble des sujets de formation

Le rôle prépondérant des ministères dans le pilotage des politiques de formation ne se traduit pas nécessairement par une gouvernance claire des politiques de formation au sein des ministères. Trois constats peuvent être établis :

- ◆ l'identité propre et le poids des grandes directions à réseau (police, gendarmerie, direction générale des finances publiques, direction générale des douanes pour ne prendre que quelques exemples parmi les plus saillants) les conduit à piloter leur politique de formation de façon largement autonome par rapport aux secrétariats généraux de leur ministère ;
- ◆ de manière générale, les directions opérationnelles, plus proches des enjeux métiers, tendent à prendre le pas sur les directions fonctionnelles en matière de formation, comme à l'éducation nationale par exemple ;
- ◆ les écoles et centres de formation eux-mêmes, à des degrés variables selon leur statut et la supervision effective exercée par l'administration centrale, disposent d'une certaine latitude pour développer « leur offre de formation » indépendamment des directions centrales.

De fait, les DRH n'ont leur mot à dire en matière de formation que dans des ministères de taille plus réduite ou dans des ministères où l'ensemble des fonctions support sont effectivement prises en charge par le secrétariat général.

Cette absence de pilotage d'ensemble se retrouve dans la triple coupure entre ;

- ◆ les concours de recrutement, où les conditions d'accès et les épreuves sont fixées par des textes réglementaires élaborés par les DRH, même si les écoles peuvent servir d'opérateur pour l'organisation des épreuves ;
- ◆ la formation statutaire, où le rôle déterminant est joué tantôt par la DRH, tantôt par les écoles de formation elles-mêmes, qui adaptent le cursus en fonction des objectifs quantitatifs qui leur sont fixés ;
- ◆ la formation professionnelle, où les directions opérationnelles ont souvent un poids plus fort, tant dans la prescription des formations vis-à-vis de leurs agents que dans l'offre de formation.

Ces coupures institutionnelles entre les différents temps du parcours de formation (recrutement, statutaire, professionnelle) ne facilitent pas l'élaboration d'une vision consolidée de la formation tout au long de la vie et constituent un obstacle à des arbitrages de fond sur des questions à fort enjeu, comme l'opportunité de professionnaliser les épreuves de recrutement pour diminuer le temps de formation statutaire initiale, tout en allouant plus de temps à des formations d'accompagnement à la prise de poste.

Pour pallier cet éclatement, certains ministères ou grandes directions, comme le ministère chargé de l'écologie (Encadré 1) ou la direction générale des finances publiques, ont mis en place des instances de pilotage réunissant opérateurs de formation (ou services à compétence nationale s'il y en a), services des ressources humaines et direction générale.

## Rapport

### Encadré 1 : Le dispositif de pilotage de la formation au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et au ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR)

Le système dit « compétences formation » aux MEDDE et MLETR est fondé sur deux documents structurants :

- ◆ un document qui décrit « le cadre organisationnel du système compétences-formation aux MEDDE et MLETR », à vocation pérenne ;
- ◆ des feuilles de route pluriannuelles successives qui fixent les priorités ministérielles sur trois ans et sont déclinées aux niveaux national, régional et local.

Le pilotage du système fait intervenir trois niveaux de compétences :

- ◆ au niveau national, la direction des ressources humaines (sous-direction de la formation, des compétences et des qualifications) est responsable pour les ministères de la formation continue des agents. Elle veille à sa cohérence, son efficacité et sa transversalité. Les directions d'administration centrale définissent les orientations nationales en matière de développement des compétences et de formation sur les champs relevant de leurs missions. Elles élaborent et pilotent un plan national de développement des compétences ainsi qu'un programme national annuel de formation ;
- ◆ au niveau de la zone de gouvernance des effectifs, les directeurs régionaux élaborent et animent, sous l'autorité des préfets de région, responsables des budgets opérationnels de programme, le plan régional de développement des compétences et le programme régional de formation ;
- ◆ au niveau local, les directeurs, chefs de service, sont responsables du développement des compétences des agents. Ils élaborent en tant que de besoin des programmes locaux en complément du programme national et du programme régional de formation.

Les ministères s'appuient en outre sur un réseau d'opérateurs en charge du montage et de la mise en œuvre d'actions de formation et, plus globalement, de dispositifs de développement des compétences :

- ◆ le centre ministériel de valorisation des ressources humaines (CMVRH), service à compétence nationale rattaché au secrétariat général (direction des ressources humaines), qui regroupe les dix centres de valorisation des ressources humaines et le centre d'évaluation, de documentation et d'innovation pédagogiques ;
- ◆ l'institut de formation de l'environnement (IFORE), service à compétence nationale rattaché au secrétariat général (service de pilotage de l'évolution des services) ;
- ◆ les plates-formes de ressources humaines (PFRH) des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) ;
- ◆ les pôles de gestion de proximité en administration centrale et en région ;
- ◆ les écoles, placées sous la tutelle du secrétariat général (service de pilotage de l'évolution des services).

Le pilotage et la coordination d'ensemble sont assurés par plusieurs instances au niveau national :

- ◆ le comité ministériel de la formation continue, présidé par le secrétaire général, qui réunit les chefs de services et/ou sous-directeurs en charge du développement des compétences et de la formation au niveau de chaque direction de programme, ainsi qu'un représentant du conseil général de l'environnement et du développement durable ;
- ◆ le groupe stratégique des compétences, chargé de mener une réflexion prospective sur cinq ou dix ans sur les compétences, les compétences rares ou à maintenir en priorité. Il formule des préconisations ministérielles sur le champ de compétences à moyen et long termes ;
- ◆ le comité de suivi du répertoire des emplois-types, présidé par le directeur des ressources humaines et composé de représentants des directions centrales, des services de la direction des ressources humaines et des services déconcentrés ;
- ◆ un comité des opérateurs de formation (écoles, CMVRH, IFORE), sous le pilotage du service de pilotage de l'évolution des services du secrétariat général.

*Source : Cadre organisationnel du système compétences-formation aux ministères de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.*

### **1.2.3.2. Les stratégies de formation sont rarement intégrées à une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences**

Même au niveau des ministères ou des grandes directions, les actions et les dépenses de formation font rarement l'objet d'une vision de moyen terme intégrée. Certes, un document d'orientation à moyen terme de la formation des agents de l'administration (et des établissements publics) doit être élaboré par chaque ministère<sup>31</sup>, mais :

- ◆ ce document n'existe pas systématiquement ou n'est pas soumis pour avis aux organismes paritaires comme prévu par le décret de 2007 ;
- ◆ de manière générale, les documents n'intègrent que rarement une vision à moyen ou long terme des compétences et de leurs évolutions, privilégiant une vision à court terme des actions de formation ;
- ◆ plus spécifiquement, la cohérence demandée entre le schéma stratégique de gestion des ressources humaines, le plan de gestion prévisionnelle des ressources humaines et le document d'orientation à moyen terme de la formation est rarement observée, même si certaines administrations s'en rapprochent plus que d'autres, comme la gendarmerie ou le ministère chargé de l'écologie notamment.

Cette absence de cohérence tient largement à la difficulté des ministères à formaliser, suivre et mettre en œuvre une véritable gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. À défaut d'une telle démarche d'ensemble, le volet prospectif lié à la formation est de fait largement inopérant et les documents d'orientation se replient sur des objectifs plus modestes d'identification des principales priorités de formation à court terme.

### **1.3. Les défaillances de pilotage sont le reflet d'une absence de stratégie en matière de formation**

La fragmentation des acteurs et les difficultés d'élaboration d'une stratégie de moyen terme en matière de gestion des ressources humaines n'expliquent qu'en partie le pilotage défaillant de la formation. Celui-ci tient également à l'absence de choix stratégiques en matière de formation. Les dispositifs existants sont pour la plupart des héritages historiques, qui sont rarement remis en question au regard d'options alternatives. En outre, du fait de l'absence de données déjà évoquée plus haut, les évaluations de coût et de performance sont rares.

#### **1.3.1. Un modèle de formation initiale hérité et rarement remis en cause même s'il a évolué**

La formation statutaire des agents de l'État, dans son modèle actuel, est directement issue du modèle de formation initiale de la fonction publique d'État tel qu'il est né au milieu du XIXe siècle. Historiquement en effet, le système de formation initiale de la fonction publique d'État a été érigé sur trois principes constitutifs :

- ◆ le principe du recrutement par concours, gage d'un niveau général et de l'égalité d'accès aux emplois de la fonction publique. Le rôle attribué au concours n'est pas remis en cause par l'engagement de personnels contractuels. Numériquement, ceux-ci restent l'exception au sein de l'État, même si leur nombre est plus important au sein des établissements publics. En outre, hors fonctions particulières, ils ont le plus souvent vocation à être titularisés via des concours spécifiques mis en place pour leur permettre de rejoindre le modèle dominant que constitue l'accès à la fonction publique par concours et ils ont accès à des formations de préparation ;

---

<sup>31</sup> Article 31 du décret du 15 octobre 2007.

## Rapport

- ◆ l'intégration dans la fonction publique dès la réussite aux concours et non à l'issue de la formation initiale<sup>32</sup>, ce qui se traduit par la rémunération des fonctionnaires stagiaires ;
- ◆ la formation en écoles de la fonction publique, chargées d'un double objectif :
  - construire un « creuset républicain » transmettant les valeurs du service public ;
  - fournir les compétences nécessaires pour préparer aux fonctions à exercer dans le corps de recrutement.

Ces principes fondent encore le modèle actuel de formation statutaire des agents de l'État, notamment des corps de catégorie A et B, et, de façon croissante, des fonctionnaires titulaires, pour l'accès à un nouveau grade (formations statutaires dites promotionnelles).

Ce modèle, relativement rigide, présente trois inconvénients majeurs :

- ◆ il ne tient pas compte de l'évolution du système d'enseignement secondaire et supérieur et du développement de formations supérieures à vocation professionnelle, financées pour l'essentiel sur fonds publics. Le principe de recrutement sur concours généraliste impose le maintien dans tous les cas d'une formation métier post concours prise en charge intégralement par l'État, avec un appareil de formation dédié ;
- ◆ la nomination comme fonctionnaire stagiaire conduit à la rémunération du stagiaire avant même sa titularisation, alors que tant le principe du concours d'entrée que le classement de sortie de nombreuses écoles rendent plus difficiles l'adaptation des recrutements aux besoins des services. Ce modèle est au demeurant difficilement compatible avec la logique suivie par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire *Burbaud* en 2003 : celle-ci, en assimilant la fonction publique à une profession réglementée dont l'accès est conditionné à l'obtention d'un diplôme, raisonne en effet comme si le moment du recrutement était celui de la titularisation, la formation statutaire initiale, une formation diplômante et les écoles de la fonction publique, des établissements d'enseignement supérieurs ordinaires<sup>33</sup> ;
- ◆ le recrutement dans des corps et non sur des métiers conduit à minorer la dimension proprement métier de la formation, dans la mesure où un corps peut donner accès à plusieurs métiers. Une partie de la solution consiste à préserver dans la formation des filières métiers autonomes, mais cela suppose que les affectations soient connues en amont de la spécialisation ou qu'elles soient subordonnées à la filière suivie par le stagiaire<sup>34</sup>. Il n'en demeure pas moins que les écoles sont confrontées au double défi de préparer au mieux les stagiaires à leur prise de fonction tout en leur transmettant des compétences qui leur permettent d'évoluer dans leur corps d'affectation.

---

<sup>32</sup> Sous réserve de la titularisation à la fin de la période de stage dont la durée est fixée par le statut.

<sup>33</sup> Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 9 septembre 2003, M<sup>me</sup> Isabel Burbaud contre ministère de l'emploi et de la solidarité, affaire C-285/01 : « la constatation de la réussite à l'examen de fin de formation à l'école nationale de la santé publique d'un État membre, qui débouche sur une titularisation dans la fonction publique hospitalière de cet État membre, doit être qualifiée de «diplôme» au sens de la directive 89/48, relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans ». La Cour reconnaît le droit d'accéder aux emplois en question à tout ressortissant communautaire disposant d'un diplôme équivalent.

<sup>34</sup> Le cas se pose concrètement au sein de la direction générale des finances publiques, dans le cadre de la fusion de la direction générale de la comptabilité publique et la direction générale des impôts, puisqu'il subsiste une filière comptable et une filière fiscale aux compétences métier différentes. L'école nationale des finances publiques (ENFiP), issue de la fusion des écoles du Trésor et des impôts, a conservé deux filières de spécialisation, mais l'affectation sur le poste de sortie se fait indépendamment du choix de la filière.

### 1.3.2. Une formation professionnelle partagée entre logique de promotion et ajustement aux besoins

La formation professionnelle des agents de la fonction publique, telle qu'elle est fixée dans l'accord sur la formation professionnelle tout au long de la vie de 2006 et dans les textes de 2007 qui ont suivi, résulte de la transposition à la fonction publique des logiques de la « formation tout au long de la vie ». Ce concept, né dans les années 1970 avec l'émergence de la société de la connaissance, a été érigé en stratégie au niveau européen par la stratégie de Lisbonne en 2000. Il a pour objectif une élévation générale du niveau de formation des personnes pour répondre aux besoins évolutifs des marchés du travail.

La loi du 4 mai 2004 a introduit dans le droit du travail un droit à la « formation professionnelle tout au long de la vie » qui a pour triple objectif l'adaptation à l'évolution des métiers, la promotion sociale et professionnelle et la sécurisation des parcours professionnels. Dans la fonction publique, où ce même droit a été introduit en 2007, il s'agit avant tout de « *favoriser le développement professionnel des fonctionnaires, leur mobilité et la réalisation de leurs aspirations personnelles*<sup>35</sup> ».

L'adaptation de la notion de formation professionnelle tout au long de la vie au secteur public suppose néanmoins de prendre en compte un certain nombre de spécificités. La notion de sécurisation des parcours professionnels prend en effet un sens particulier dans un contexte de garantie de l'emploi et celle d'employabilité renvoie principalement à l'adaptabilité et à la mobilité au sein de la fonction publique. C'est au demeurant ce qui explique l'accent mis sur l'objectif d'évolution professionnelle des agents, même si la formation professionnelle comprend plusieurs volets au-delà de la seule logique de promotion professionnelle (formation continue, pour l'adaptation au poste et aux évolutions prévisibles des métiers, bilans de compétence et validation des acquis de l'expérience pour l'adéquation poste/profil, congés de formation professionnelle ou droit individuel à la formation à l'initiative de l'agent).

Cette adaptation n'est toutefois pas sans incidence sur le dispositif de formation statutaire :

- ◆ elle contribue à faire de la formation professionnelle (statutaire ou non) un outil nécessaire de progression catégorielle, indépendamment des besoins réels de qualification ; inversement, la valorisation statutaire des parcours de carrière est rendue plus difficile si l'on ne passe pas par une étape de formation<sup>36</sup> ;
- ◆ l'intégration d'agents titulaires engagés dans un parcours de promotion dans des cursus de formations statutaires ne permet pas de garantir l'adéquation poste profil en cours de carrière et d'articuler finement parcours de carrière et parcours de formation ;
- ◆ la part significative des effectifs de stagiaires issus de concours internes dans les formations statutaires<sup>37</sup> accroît le risque de redondance, dans la mesure où ces agents ont le plus souvent une expertise professionnelle dans le même domaine ; elle accroît aussi la difficulté de construire des parcours de formation adaptés à des publics hétérogènes ;
- ◆ en outre, certains dispositifs issus du secteur privé sont peu opérants dans le contexte de la fonction publique, notamment le droit individuel à la formation puisque les agents ont la possibilité de bénéficier de formations à leur demande sans recourir à ce droit décompté et plafonné.

---

<sup>35</sup> Article 1 du décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007.

<sup>36</sup> La validation des acquis de l'expérience d'une part, le recrutement sur listes d'aptitude et examens professionnels d'autre part, apportent toutefois des atténuations.

<sup>37</sup> Le taux de stagiaires issus de concours internes peut atteindre 75 % dans certains cas, par exemple pour certains concours de catégorie B à la direction générale des finances publiques (DGFIP).

L'employeur public reste toutefois fortement impliqué dans le dispositif de formation professionnelle, dans son volet statutaire comme pour les formations d'adaptation au métier<sup>38</sup>. Une part importante de la formation professionnelle tout au long de la vie est en effet issue d'obligations imposées par le statut ou d'obligations liées au métier (entraînement au tir pour des personnels en charge de la sécurité, qualifications ou certifications à maintenir), à des priorités de formations transverses (formation aux risques psycho-sociaux par exemple) ou encore à l'adaptation aux évolutions métier (nouvelles applications informatiques, réformes exigeant des changements de poste de travail ou de processus, etc.). Son aval est en outre requis pour toute formation à l'initiative de l'agent, même dans le cadre d'une formation de droit.

### 1.3.3. Des modalités de formation rarement soumises à des évaluations de coûts et de performance

Les défaillances du pilotage se reflètent aussi dans l'absence de chaînage entre une analyse structurée des besoins, une véritable évaluation des dispositifs de formation et la réflexion stratégique.

Les questionnaires et entretiens réalisés par la mission montrent que les processus d'analyse des besoins sont diversement formalisés et approfondis. Dans la majorité des cas, et en dehors d'exceptions notables, comme par exemple au ministère chargé de l'écologie, ils reposent sur l'analyse des demandes de stages formulées par les agents, validés par leur hiérarchie, et des dispositifs non formalisés d'expression de besoins par les services employeurs.

De la même façon, l'évaluation des formations dispensées est peu développée au niveau ministériel, là encore sauf exceptions, comme le système développé par la direction générale de la police nationale pour certaines formations. Dans les écoles ou centres de formation, les évaluations sont plus systématiques, mais les évaluations dites « à chaud », c'est-à-dire par les seuls stagiaires à l'issue immédiate des modules, dominant encore largement. Le résultat de ce type d'évaluation dépend du ressenti immédiat des stagiaires : elle ne mesure pas le gain en compétences et en efficacité du stagiaire formé à court ou moyen terme. Les plans de formation annuels des ministères et des services sont d'ailleurs élaborés sans lien avec l'évaluation annuelle des agents. L'effet de la formation des agents sur les performances des services d'affectation ne fait pas non plus l'objet d'études et de réflexions formalisées, même si plusieurs écoles ont mis en place des conseils ou des comités de pilotage auxquels les ministères employeurs participent (école nationale des ponts et chaussées, école nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg, école nationale de la statistique et de l'administration économique, etc.).

En outre l'absence de mesure des coûts rend hasardeuses les comparaisons objectivées entre modalités de formation, si bien qu'elles se réduisent à quelques considérations de bon sens. L'estimation des coûts comparés du recours à des formateurs internes ou externes est ainsi faussée par l'absence de restitution des coûts complets ; l'optimisation de la dépense de formation en fonction du nombre de stagiaires ou de l'éloignement du centre de formation est difficile à faire sur des bases objectives.

---

<sup>38</sup> Il existe peu d'études récentes permettant d'objectiver ce constat. D'après une étude ancienne du centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) sur la formation continue des agents de la fonction publique (2002, sur la base de l'enquête « formation continue 2000 » du Céreq et de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)), 21 % des agents déclarent que les formations leur ont été imposées pour 34 % de leur homologues du secteur privé et 40 % d'entre eux déclarent que l'initiative leur revient entièrement pour seulement 24 % dans le secteur privé. Ces chiffres peuvent avoir évolué : d'après les baromètres du Cegos sur la formation professionnelle, en 2011, 39 % des salariés interrogés considèrent qu'ils sont généralement à l'initiative des formations qu'ils reçoivent et 39 % considèrent qu'elles leur sont généralement imposées ; en 2013, ces proportions étaient respectivement de 56 % et 32 %.

## Rapport

Enfin, le poids des écoles dans la structuration de la formation, si elle permet de mutualiser une partie des coûts (coûts fixes, ingénierie pédagogique, etc.) tend à imposer des modalités de formation particulières : formation sur site, formation en écoles plutôt que recours à des prestataires externes ou internes sur le lieu de travail, formations lourdes sur plusieurs jours plutôt que formations légères égrenées sur longue période, etc.

## **2. L'amélioration de l'efficacité de la dépense de formation dépend de l'élaboration d'une véritable stratégie, qui peut s'articuler autour de trois axes**

Seule une véritable démarche stratégique pourra permettre de maximiser l'efficacité des actions de formation et d'optimiser la dépense. Celle-ci doit prendre en compte l'interdépendance croissante des politiques publiques avec l'écosystème dans lequel elles interviennent, l'évolution rapide des métiers et des missions de la fonction publique au cours de la carrière des agents, ainsi que la nécessaire adaptation des formations à la diversité des parcours académiques et professionnels antérieurs des agents de l'État. Dans cette perspective, la mission a identifié trois priorités :

- ◆ poursuivre, partout où il est opportun, le mouvement d'ouverture du système de formation des agents de l'État à d'autres publics et d'autres types de formations ;
- ◆ mieux structurer les parcours de formation des agents ;
- ◆ renforcer l'individualisation des formations statutaires afin de mieux tenir compte tant des études antérieures que des compétences professionnelles déjà acquises.

### **2.1. Une ouverture accrue des écoles de formation sur leur écosystème métier**

#### **2.1.1. Des modèles intéressants : les écoles ouvertes à des publics divers et insérées dans un écosystème**

##### ***2.1.1.1. Une typologie des écoles qui fait apparaître des modèles différenciés***

Comme décrit à l'annexe III, les écoles et centres de formation peuvent se regrouper en quatre grandes familles :

- ◆ une famille d'écoles ministérielles classiques, organisée autour d'un petit nombre de filières métier qui s'exercent dans un environnement de service public (école nationale des finances publiques (ENFiP), école nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ENCCRF), école nationale supérieure de police, école nationale de gendarmerie, direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle de la douane, etc.). Statutairement, ces écoles sont de simples services, des services à compétence nationale, voire des établissements publics à caractère administratif ; si leur degré d'autonomie varie, ces écoles se caractérisent par leur proximité avec les services centraux et leur forte dépendance à la subvention publique ;
- ◆ une famille d'écoles interministérielles, plus restreinte (école nationale d'administration (ENA), instituts régionaux d'administration (IRA)), sous la tutelle du ministre chargé de la fonction publique (direction générale de l'administration et de la fonction publique), qui délivrent des formations généralistes destinées aux cadres de la fonction publique d'État ;

## Rapport

- ◆ des centres de formation ministériels, mais à vocation interministérielle, qui constituent des pôles de compétences spécialisées (comme l'institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), qui ne délivre que de la formation professionnelle (non statutaire), ou l'institut de formation de l'environnement (IFORE)) ;
- ◆ des écoles, qui, parce qu'elles offrent des formations diplômantes et qualifiantes ouvertes à la fois à des étudiants, à des professionnels du secteur privé et à des agents du secteur public, s'imposent comme des acteurs à part entière de l'enseignement supérieur ; certaines d'entre elles, notamment les écoles d'ingénieurs, sont devenues des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) et les fonctionnaires stagiaires, devenus minoritaires, y sont formés avec les étudiants destinés au secteur privé.

Cette typologie résulte de diverses dynamiques à l'œuvre au sein des modèles de formation :

- ◆ le modèle d'organisation traditionnel est centré sur la formation initiale avec une forte dépendance à la subvention publique directe, mais il étend progressivement son champ à la formation continue avec ou sans retombée financière ;
- ◆ les acteurs traditionnels ont un périmètre soit ministériel, ce qui est le cas général, soit interministériel, mais de nouveaux acteurs viennent modifier cet équilibre :
  - du fait du mouvement de fusion des corps et de l'augmentation du nombre des corps se rattachant à plusieurs ministères ou à vocation interministérielle, certaines écoles sont rattachées à plusieurs ministères ou, tout en gardant leur rattachement ministériel, chargées de former des agents de plusieurs ministères ;
  - les catalogues de formation continue qui se développent dans les écoles sont ouverts aux agents d'autres ministères dans un souci d'optimisation de l'offre ;
- ◆ les écoles adossent de plus en plus souvent leurs cursus de formations statutaires à une offre de formations diplômantes, qui accueillent un public extérieur à l'administration sous statut étudiant. Certaines d'entre elles, principalement des écoles d'ingénieurs, ont en outre développé une activité de recherche suffisamment dynamique pour justifier une habilitation à délivrer des doctorats et, par suite, leur transformation en établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ;
- ◆ d'une façon plus générale, l'ouverture des formations à un public extérieur à l'administration se développe parmi les écoles. S'agissant de la formation statutaire initiale, cette ouverture dépend largement de l'habilitation à délivrer des diplômes, qui permet de valoriser la formation dans le secteur privé et à l'international. S'agissant de la formation professionnelle, en revanche, les écoles tirent profit de leur compétence métier et de l'organisation modulaire de ces formations pour les ouvrir aux salariés du secteur privé sous forme de prestations commerciales.

## Rapport

### **2.1.1.2. Si toutes les formations n'ont pas vocation à se couler dans un unique modèle, l'ouverture des formations à des publics extérieurs à l'administration présente plusieurs atouts**

Cette diversité de modèles correspond à une diversité de métiers et de situations qui doit être prise en considération. Néanmoins, le modèle des écoles ouvertes sur leur domaine métier mérite d'être examiné plus en détail. S'il recouvre une pluralité d'institutions et de situations, il se caractérise par quelques constantes :

- ◆ des institutions faisant coexister la formation des stagiaires de la fonction publique d'État avec celles d'élèves sous statut étudiants ayant vocation à travailler dans le secteur privé, de salariés ou d'autres acteurs extérieurs à l'administration ;
- ◆ une culture mixte public-privé ;
- ◆ une logique diplômante ou certifiante quel que soit le statut des élèves ;
- ◆ un modèle de financement qui s'insère partiellement dans le modèle de financement de l'enseignement supérieur (bourses de l'enseignement supérieur, droits d'inscription), les stagiaires de la fonction publique étant eux rémunérés comme tels ;
- ◆ le cas échant, des activités de recherche propres à l'enseignement supérieur.

#### **Encadré 2 : L'école nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) et l'institut national du patrimoine (INP)**

**L'ENTPE** est une école créée en 1953 comme service du ministère chargé de l'équipement pour assurer la formation initiale des ingénieurs des travaux publics de l'État ; elle accueille des élèves non fonctionnaires dans son cycle ingénieur depuis 1987.

Suite à la décentralisation et à l'évolution des missions de l'État, le nombre d'ingénieurs dits « civils », qui ont vocation à travailler pour les collectivités locales et pour les entreprises privées augmente dans ces cursus. Cette évolution a justifié sa transformation en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) au 1<sup>er</sup> janvier 2007 par le décret du n° 2006-1545 du 7 décembre 2006, ce qui en fait un établissement de l'enseignement supérieur.

Elle assure aujourd'hui la formation des fonctionnaires stagiaires du corps des ingénieurs des travaux publics de l'État (ITPE), corps à vocation interministérielle qui constitue le principal corps d'encadrement des ministères chargés respectivement de l'environnement et du logement, mais exercent aussi dans de nombreux autres ministères.

Outre la formation statutaire des ITPE dans son cursus d'ingénieurs, y compris les lauréats du concours interne en stage probatoire, l'ENTPE accueille des étudiants en formation de masters (diplôme d'État), en formation doctorale, en masters spécialisés (diplômes d'établissement).

Elle réalise aussi des prestations de formation professionnelle :

- ◆ pour les fonctionnaires en formation continue, sur demande du ministère de tutelle ;
- ◆ dans le cadre d'une offre de formation commerciale, ouverte aux fonctionnaires comme à un public extérieur à l'administration.

**L'INP** est un établissement public à caractère administratif du ministère chargé de la culture. Il a la double mission :

- ◆ de recruter sur concours et d'assurer la formation d'application pendant 18 mois des conservateurs du patrimoine, sous statut de fonctionnaires stagiaires ;
- ◆ de recruter sur concours et de former dans un cursus de master, pendant cinq ans, des restaurateurs du patrimoine sous statut d'étudiants.

Il a en outre une offre large de formations professionnelles ouvertes à un public fonctionnaire ou non fonctionnaire, y compris étranger.

Suite à un partenariat avec le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), l'INP assure la formation initiale des conservateurs du patrimoine de la Ville de Paris et des collectivités territoriales avec celle des conservateurs du patrimoine de l'État (s'y adjoignent aussi un officier du

## Rapport

ministère chargé de la défense et un conservateur du ministère en charge de l'écologie). Elle assure enfin des missions de coopération internationale (accueil de fonctionnaires étrangers, prestations de formation ou d'ingénierie de formation à l'étranger) : l'accueil « d'élèves ou de stagiaires étrangers souhaitant développer leurs compétences dans le domaine du patrimoine » figure parmi les missions de l'INP depuis 2001 et se développe progressivement.

*Source : Mission, sur la base des questionnaires renseignés.*

Dans un contexte de formation mixte, le recrutement dans la fonction publique des futurs fonctionnaires peut intervenir à différents moments de la formation, en fonction du déroulement des études et de l'attractivité relative des débouchés :

- ◆ à l'entrée d'une spécialisation faisant suite à un parcours de formation diplômant, comme à l'école nationale des services vétérinaires où les futurs inspecteurs de la santé publique vétérinaire (ISPV) sont recrutés principalement parmi les élèves vétérinaires de quatrième année (sur cinq années), les vétérinaires diplômés ou les ingénieurs en agronomie ;
- ◆ en cours d'étude (en incluant une partie de poursuite de la formation générale et une partie de spécialisation pour des thématiques plus régaliennes) ;
- ◆ elle peut parfois même s'appuyer quasi-intégralement sur l'appareil de formation de l'enseignement supérieur, comme dans le cas de l'école de santé des armées, où les élèves médecins ou pharmaciens sont recrutés au niveau du baccalauréat, en fin de première année commune aux études de santé (PACES) ou en fin de deuxième année. Ils poursuivent alors leur formation universitaire dans les mêmes conditions que les autres étudiants (sous réserve de la prise en charge par l'école de santé des armées et de l'instruction militaire).

Ce modèle présente de nombreux atouts :

- ◆ il évite le cloisonnement entre une culture privée et une culture publique sur des métiers proches. Ainsi, pour prendre l'exemple de l'école nationale des travaux publics de l'État (ENTPE), il permet que maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre parle un langage commun ;
- ◆ il permet également de donner aux futurs acteurs privés du secteur une connaissance du rôle de l'État dans ce domaine, par la formation qu'ils reçoivent, mais aussi dans la mesure où ils ont l'occasion de s'interroger sur une orientation vers la fonction publique, qu'ils ont des intervenants venant de la sphère publique et qu'ils côtoient des étudiants qui s'engagent dans cette voie.

### **2.1.2. Un modèle extensible à de nombreux domaines sous des formats variables, sous réserve de respecter un certain nombre de conditions**

#### ***2.1.2.1. D'autres acteurs que l'État, publics et privés, sont aujourd'hui impliqués dans la mise en œuvre des politiques publiques***

Le mouvement d'ouverture des écoles de la fonction publique d'État à un public extérieur à l'administration date des années 1980 et s'est poursuivi dans les années 1990. Il s'inscrit dans une évolution générale du champ d'action directe de l'État, qui s'est réduit, notamment au profit des collectivités territoriales, ainsi que des modalités de l'action de l'État. Celle-ci ne relève plus tant de l'action verticale unilatérale, mais davantage de la co-construction de politiques publiques au sein d'un écosystème complexe où interviennent aussi des acteurs de l'administration locale, du monde associatif, des secteurs parapublic et privé. Dans ce cadre, il est d'intérêt général que la formation de l'ensemble des acteurs du système partage une compréhension fine des enjeux publics et des contraintes réglementaires, dans des domaines aussi variés que l'agroalimentaire, la sécurité, la gestion des eaux et des déchets ou les marchés publics.

## Rapport

*A contrario*, pour les futurs agents de l'État ou d'autres collectivités publiques la connaissance des métiers privés sur lesquels va s'exercer la régulation publique est tout à fait pertinente. Il est en outre de nombreuses missions de l'État pour l'exercice desquelles les bases techniques ne sont pas exclusivement publiques. Enfin, l'exercice de co construction des politiques publiques sera d'autant mieux maîtrisé par les différents acteurs, notamment les agents de l'État, qu'ils partagent des référentiels communs.

Plusieurs thématiques peuvent en particulier justifier une extension du modèle :

- ◆ des domaines techniques nouveaux où l'existence de formations spécifiques et exclusives à l'État peut légitimement faire l'objet de débats. Ainsi, par exemple, au sein de la sphère des finances publiques :
  - le domaine des géomètres-experts : recrutés sur un concours généraliste, ils bénéficient aujourd'hui d'une formation complète de deux ans, alors que l'enseignement supérieur offre des cursus de formation professionnelle dans cette discipline. Ils pourraient être recrutés après avoir suivi, ou sous réserve qu'ils suivent, les formations existantes de géomètre ;
  - la comptabilité publique : si elle conserve des spécificités, celles-ci s'amenuisent à mesure que se développe une comptabilité générale de l'État et d'autres entités publiques et que s'imposent les logiques de certification des comptes. Une telle évolution pourrait justifier un rapprochement avec les formations existantes dans l'enseignement supérieur et le recrutement sur concours de personnes déjà formées en comptabilité, ce qui n'exclut naturellement pas de compléter cette formation de modules spécifiques relatifs aux comptabilités publiques et au rôle du comptable public ;
  - la fiscalité où une formation commune aux sphères publiques et privées pourrait tout à fait se concevoir, enrichir la connaissance des entreprises qu'ont les agents de l'État sans interdire une formation spécifique au contrôle fiscal ou à la légistique pour les agents de la fonction publique le moment venu ;
  - le champ de l'immobilier de l'État, enfin, où émerge progressivement une fonction immobilière proche des fonctions immobilières existant dans le secteur privé et loin de l'historique du service des domaines, des formations mixtes pourraient se justifier ;
- ◆ des domaines économiques où la régulation s'appuie en permanence sur une connaissance intime des acteurs et des mécanismes économiques objets de la régulation : par exemple, la formation de responsables douaniers des entreprises par une école de formation des douanes<sup>39</sup> contribuerait à faire converger les logiques de sécurisation des chaînes logistiques et de compréhension entre acteurs privés et publics et les obligations et possibilités offertes par le cadre juridique et économique douanier – au demeurant très largement européen ;
- ◆ le domaine de l'éducation nationale où deux cursus parallèles de recrutement et de formation existent l'un pour les enseignants du secteur privé, l'autre pour les enseignants du secteur public<sup>40</sup>, alors même que les enseignants du secteur privé sont des agents rémunérés par l'État, même si leur statut est très particulier ;

---

<sup>39</sup> Des prémices de cette évolution sont déjà perceptibles en ce domaine : les écoles des douanes ont en effet noué des relations avec des institutions universitaires offrant notamment des formations en logistique et commerce international, mais il s'agit de coopération et d'élargissement du vivier de formateurs douaniers plutôt que d'une véritable stratégie de formation.

<sup>40</sup> Dans une description schématique, les enseignants du secteur public passent le concours de recrutement du professorat des écoles (premier degré) ou le certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES), puis sont formés dans les ESPE, les enseignants du secteur privé passent le certificat d'aptitude au professorat des écoles (premier degré) ou le certificat d'aptitude aux fonctions d'enseignement dans les établissements privés sous contrat du second degré (CAFEP), puis sont formés essentiellement par l'intermédiaire de FORMIRIS (fédération des associations pour la formation et la promotion professionnelle dans l'enseignement

## Rapport

- ◆ le domaine de la sécurité, où les activités se développent tant pour les collectivités territoriales que pour les acteurs privés. Les enjeux de ces domaines sont essentiellement de nature régaliennne et l'ouverture de formations publiques existantes aurait deux vertus :
  - transmettre une culture et des règles communes en matière de sécurité, ce qui ne peut être qu'un facteur de cohésion et l'assurance d'un niveau minimal de formation pour tous les acteurs ;
  - rendre possible dans la durée une action convergente entre des acteurs de la sécurité (le gardien de la paix, le policier municipal ou l'agent de sécurité privé) relevant d'employeurs distincts.

**Proposition n° 1 : Procéder à un examen des formations de service public afin de dégager celles pour lesquelles une ouverture à un public d'une autre fonction publique ou à un public non fonctionnaire constituerait un atout en termes de compréhension des enjeux et de diffusion d'une culture commune.**

### *2.1.2.2. L'ouverture des formations peut se dérouler selon des modèles multiples*

La diversité des initiatives prises en la matière montre que l'ouverture des formations destinées aux agents de l'État à des publics extérieurs à la fonction publique d'État ne répond pas à un modèle unique :

- ◆ ouverture des formations professionnelles à des publics extérieurs à l'administration ;
- ◆ accueil de stagiaires sous statut d'étudiants dans les cursus de formation statutaire initiale, sanctionnés ou non par un diplôme d'État (comme dans le cas général des écoles d'ingénieurs) ou d'établissement (comme à l'école nationale des travaux publics (ENTPE)) ou une certification professionnelle (comme à l'école nationale des techniciens de l'équipement (ENTE)) ;
- ◆ offre de formations diplômantes ou qualifiantes dans le même domaine métier en parallèle aux formations destinées aux fonctionnaires (comme dans le cas de l'institut du patrimoine (INP)) ;
- ◆ cursus de formations des fonctionnaires adossés à des formations de l'enseignement supérieur, comme dans le cas de l'école de santé des armées, de l'école nationale des services vétérinaires ou des écoles du groupe des écoles nationales d'économie et statistiques.

Une revue des formations à vocation professionnelle dans des domaines proches des métiers de la fonction publique permettrait d'identifier les redondances et les rapprochements possibles. Dans certains cas, notamment pour des formations techniques pointues où l'enseignement supérieur dispose d'une offre mature de qualité, la formation dédiée aux fonctionnaires pourrait être redimensionnée, voire supprimée au profit de cursus universitaires, sous réserve d'un positionnement adéquat des concours de recrutement et d'une convention de partenariat avec les institutions universitaires.

*A contrario*, certains domaines n'ont peu ou pas d'équivalent du fait du monopole de l'État et nécessitent une formation particulière dédiée aux fonctionnaires stagiaires (le secteur privé ne dispose pas de magistrats ou de diplomates par exemple).

---

catholique). Ce partage a été renforcé ces dernières années, la création des ESPE et la loi de refondation de l'école de 2014 étant l'occasion d'une clarification allant dans le sens d'une étanchéité plus forte entre les deux cursus.

## Rapport

S'agissant des formations statutaires initiales, l'ouverture à des stagiaires extérieurs à l'administration dépend largement de la délivrance d'un diplôme permettant de valoriser cette formation sur le marché privé et à l'international. La question du niveau de diplôme adéquat peut se poser, dans un contexte où les fonctionnaires stagiaires recrutés sont de fait largement surdiplômés par rapport aux exigences posées dans les statuts régissant les concours correspondants. À l'école nationale d'administration (ENA), par exemple, seule la délivrance d'un diplôme de niveau doctorat conviendrait au public formé en formation statutaire initiale, déjà en grande majorité titulaire de master, ce qui pose le problème délicat de l'articulation entre une formation à vocation opérationnelle et une formation à la recherche.

La mutualisation de certaines formations avec la fonction publique territoriale s'inscrirait dans la même logique. Comme mentionné plus haut, elle a été mise en œuvre avec succès pour la formation des conservateurs du patrimoine à l'institut national du patrimoine<sup>41</sup>. Une telle évolution pourrait s'envisager aussi dans d'autres domaines, y compris pour la formation des cadres, dans les instituts régionaux d'administration ou à l'ENA par exemple. L'enjeu du conventionnement entre le CNFPT et l'ENA, qui se traduit notamment par l'élaboration d'un module commun portant sur les politiques territoriales, même s'il reste de portée limitée, s'inscrit dans une perspective de mutualisation et de rapprochement des cultures professionnelles. Le CNFPT reste toutefois réticent à ce rapprochement et tient à conserver l'autonomie de ses parcours et de ses formations.

**Proposition n° 2 : Identifier les formations de l'enseignement supérieur déjà existantes permettant de couvrir tout ou partie de la formation des agents de l'État dans des domaines spécifiques.**

### *2.1.2.1. Un certain nombre de conditions doivent être respectées pour assurer cette ouverture*

L'ouverture des formations dédiées aux agents de l'État à des publics extérieurs à l'administration et le rapprochement avec l'enseignement supérieur suppose que certaines questions soient tranchées et certaines conditions posées, notamment pour les formations statutaires initiales :

- ◆ l'enjeu du diplôme doit être étudié au cas par cas. L'habilitation à délivrer un diplôme conditionne largement l'attractivité des formations initiales, que les étudiants veulent valoriser dans le secteur privé ou à l'international. Le caractère diplômant permet aussi de caler les exigences et le niveau de la formation. Elle suppose naturellement un travail approfondi en interne à l'administration mais également avec l'enseignement supérieur ;
- ◆ des règles déontologiques fortes doivent être réaffirmées. Certes, la coexistence de publics mixtes au sein des écoles de formation ne constitue pas un problème déontologique particulier et le passage entre les secteurs public et privé est encadré : une ouverture plus grande des écoles de la fonction publique à des élèves et stagiaires extérieurs à l'administration et l'offre de formations diplômantes ne modifient rien en ce domaine, même si elle peut fluidifier les parcours<sup>42</sup>. Elle suppose néanmoins – et ce serait l'occasion – un rappel de l'ensemble des règles déontologiques qui s'appliquent aux fonctions exercées et aux relations et mouvements entre sphère publique et privée ;

---

<sup>41</sup> Ils bénéficient d'un complément de formation à l'institut national des études territoriales (INET).

<sup>42</sup> Les inspecteurs des impôts – aujourd'hui des finances publiques – n'ont toutefois pas attendu une ouverture de leur école à des publics non fonctionnaires pour rejoindre des fonctions d'avocat fiscaliste ou des directions juridiques d'entreprises. Les questions déontologiques posées par ces mouvements seront les mêmes que celles existant aujourd'hui.

## Rapport

- ◆ s'agissant des formations initiales, le moment du recrutement sur concours constitue un enjeu financier majeur qui dépend de plusieurs facteurs :
  - l'attractivité du métier public ;
  - l'attractivité de la formation et du diplôme et les débouchés qu'il offre pour des publics non fonctionnaires ;
  - l'existence et la durée de la spécialisation dans les métiers de la fonction publique au sein du cursus général de formation ;
  - la possibilité d'adosser une partie du parcours de formation actuellement pris en charge par l'école à des formations d'enseignement supérieur.

**Proposition n° 3 : Examiner précisément les enjeux de diplôme et de positionnement du concours de recrutement dans le parcours de formation initiale liés à l'ouverture ou au rapprochement des formations.**

### 2.1.3. Un modèle qui assure un partage des coûts et une liaison naturelle avec l'enseignement supérieur tout en conservant sa spécificité

Le rapprochement des formations n'a pas vocation à créer un transfert de financement entre ministères employeurs et enseignement supérieur même si des ajustements sont probables. En réalité, à flux constants de recrutement pour la fonction publique, ce rapprochement a vocation à générer trois types d'économies :

- ◆ des économies directes dès lors qu'une formation dédiée aux agents de l'État pourrait être redimensionnée, voire, le cas échéant, supprimée, sous réserve de la formation et du diplôme correspondant dans l'enseignement supérieur;
- ◆ des économies indirectes liées à :
  - une meilleure répartition des charges fixes dès lors que des écoles et des formations aujourd'hui exclusivement réservées à des fonctionnaires stagiaires seraient ouvertes à des publics plus larges. Naturellement, cela suppose que les installations de formation ne soient pas saturées<sup>43</sup>. Au regard du poids de la rémunération des stagiaires dans la dépense de formation<sup>44</sup>, le gain reste limité mais néanmoins réel sur l'immobilier, les installations techniques fixes ou l'ingénierie pédagogique ;
  - une meilleure connaissance des coûts. Le financement de la formation de ces publics suppose une évaluation du coût qu'ils représentent, en partenariat avec l'enseignement supérieur ;
- ◆ enfin, en facilitant les partenariats avec les universités et les centres de recherche, il assure une liaison naturelle avec le domaine de la recherche, sans conduire les écoles de la fonction publique à développer des activités de recherche en propre, ce qui ne fait pas partie de leur vocation, mais évite qu'elles ne s'isolent des évolutions, progrès et relais qu'elles peuvent trouver dans le monde académique.

En outre, la poursuite de l'ouverture des modules de formations professionnelles dans le cadre d'une offre commerciale devrait permettre de valoriser la compétence métier des écoles, sous réserve que les défaillances relevées en matière de suivi des coûts soient corrigées et permettent d'élaborer une tarification couvrant des coûts complets de formation.

---

<sup>43</sup> De nombreuses écoles de service public fonctionnent aujourd'hui à environ 70 % de leur capacité maximale théorique (cf. *infra*). Compte tenu de périodes de vacances et de stages notamment, ce ratio correspond à un taux de remplissage conséquent mais laisse néanmoins une marge de manœuvre pour l'accueil de publics extérieurs.

<sup>44</sup> Environ les deux-tiers de la dépense de formation (voir partie I et annexe I).

## **2.2. Une formation professionnelle articulant une formation initiale « continuée » et des ajustements de court et de moyen terme dans les compétences**

Formations statutaires et formations professionnelles présentent des discontinuités qui vont à l'encontre de la logique de formation professionnelle tout au long de la vie :

- ◆ d'une part, formations statutaires et formations professionnelles sont disjointes, tant en termes d'organisation, de contenu que de prescription ;
- ◆ d'autre part, la formation statutaire post-concours suivie par un agent en cours de carrière, assimilée à une formation initiale, crée une rupture dans son parcours de formation et de carrière ;

Pour remédier à cette discontinuité, la réinsertion des parcours de formation dans des continuums paraît nécessaire.

### **2.2.1. Une formation professionnelle pour assurer un continuum avec la formation statutaire**

Les écoles de formation sont confrontées à l'étendue des champs disciplinaires et professionnels à couvrir alors même que les compétences demandées au sein des administrations évoluent rapidement. Or elles ont des difficultés à articuler leur calendrier de spécialisation avec les calendriers d'affectation sur poste et les processus de choix au classement dominant sur les logiques de compétence. Il s'ensuit que l'adéquation entre la formation statutaire et les besoins du poste d'affectation est difficile à assurer, au détriment de la performance d'ensemble de la formation (y compris pour des raisons d'absence de motivation des stagiaires, si la formation ne correspond pas à leur objectif de poste), ainsi que de la qualité d'entrée des agents sur un poste (s'ils sont formés pour d'autres compétences que celles qu'ils exercent) et de la sous-productivité qui en résulte.

Pour limiter ces risques, deux orientations, éventuellement cumulatives, peuvent être prises :

- ◆ la première vise à favoriser une organisation modulaire des formations statutaires, ce qui est déjà en partie le cas dans de nombreuses écoles. À une formation de base, nécessaire pour occuper l'ensemble des postes susceptibles d'être ouverts à l'issue de la formation, s'ajoutent des modules de spécialisation dépendant de l'affectation finale. Pour être pleinement efficace, cette modularité de l'enseignement suppose un calendrier adapté ou des modifications apportées aux statuts particuliers des corps d'affectation :
  - soit l'affectation sur un poste a lieu avant le choix des modules de spécialisation et ce choix est alors contraint par l'affectation ;
  - soit l'affectation sur un poste est déterminée après la spécialisation, mais contrainte par le choix des modules (ce qui suppose en général une modification des statuts puisque le classement s'effectue alors par module ou par filière de spécialisation, et non plus sur l'ensemble de la promotion) ;

## Rapport

- ◆ la seconde vise à redimensionner la formation statutaire initiale, recentrée sur le socle de formation indispensable pour démarrer dans le métier, complété après la prise de poste par un complément de formation ou formation dite « continuée ». Quelques écoles et ministères ont pris des initiatives en ce sens (formations des secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable (SACDD) de spécialité « contrôle des transports terrestres » au ministère chargé de l'écologie, des techniciens du ministère chargé de l'agriculture à l'institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture, etc.<sup>45</sup>). L'avantage de cette deuxième formule est multiple :
  - elle résout les éventuels problèmes d'ajustement entre les calendriers de formation et d'affectation en décalant dans le temps la partie la plus professionnalisante ;
  - elle réduit le temps consacré à la formation statutaire initiale sans pour autant sacrifier les exigences de formation dans la durée puisque la formation complète sera bien administrée *in fine* ;
  - elle renforce l'assurance que la formation est en prise avec les exigences du poste et son « évaluation » à ce titre, tant par l'employeur que par l'agent, est facilitée ;
  - elle crée un continuum de formation qui permet d'une part d'orienter les formations professionnelles sur des objectifs qui se trouvent en continuité avec l'exercice effectif du métier, d'autre part d'accommoder l'idée que la formation est partie prenante de la pratique professionnelle ;
  - elle favorise un aller-retour entre théorie et pratique que l'on retrouve dans les logiques d'alternance mises en œuvre dans certains domaines<sup>46</sup>.

En réduisant la part initiale de la formation en école, la formation statutaire sous forme « continuée » facilite également une différenciation en fonction du parcours antérieur de l'agent et permet une plus grande individualisation des formations. La difficulté, néanmoins, est double :

- ◆ elle peut créer une « vacance » au sein du service si la formation « continuée » suppose un retour en école, vacance qui n'est à l'avantage ni du service qui a besoin d'une ressource à temps plein, ni de l'agent qui risque de se percevoir comme « stagiaire » plutôt que pleinement intégré dans le service. En outre une telle alternance a des coûts significatifs du fait des allers-retours qu'elle implique. C'est pourquoi, sans exclure, lorsque cela se justifie, des temps de formation en école, cette formation continuée suppose de recourir à des modalités plus souples de formation : séminaires de proximité, temps de formation sur horaires adaptés, e-formation. En outre, en fonction des métiers, la formation continuée peut se dérouler de manière plus ou moins décalée dans le temps, jusqu'au premier changement de poste par exemple ;
- ◆ elle impose de titulariser l'agent qui n'a pas terminé sa formation. Il est en effet difficile, pour des raisons sociales et pratiques (il occupe pleinement son emploi et sa fonction), de le considérer encore comme fonctionnaire stagiaire (à la différence d'une formation en alternance par exemple). La formation continuée doit néanmoins être considérée comme obligatoire et son déroulement effectif doit être supervisé. Le service d'emploi peut s'en assurer, mais il paraît souhaitable que les services des ressources humaines ou ceux de l'école assurent un suivi.

---

<sup>45</sup> Ces exemples sont développés dans les annexes II et III.

<sup>46</sup> Le développement de l'alternance est un enjeu significatif, mais se distingue nettement de la formation continuée. De nombreux ministères ont introduit des dispositifs de formation en alternance. Ainsi, par exemple, dans l'éducation nationale, un dispositif de formation en alternance a été expérimenté en 2015-2016 dans les académies de Créteil et de Guyane pour les professeurs du premier degré. Il sera étendu aux académies de Versailles et d'Amiens à la rentrée 2016. Les taux de réussite au concours seraient plus élevés (80 %) pour ces formations que pour les parcours classiques et les étudiants des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE, 70 %), d'après les annonces faites par la ministre de l'éducation nationale à l'occasion de la préparation de la rentrée 2016.

**Proposition n° 4 : Redimensionner les formations statutaires en réduisant les formations initiales en écoles au profit de parcours de formation « continuée » après la prise de poste, avec des modalités de formation adaptées.**

### **2.2.2. Une formation professionnelle à orienter en fonction d'une analyse des besoins à moyen terme**

Si la formation sous sa forme « continuée » permet de lier formation statutaire initiale et formation professionnelle, elle ne saurait constituer l'essentiel de cette dernière, dans la mesure où elle est encadrée par les statuts et ne permet donc pas d'anticiper a priori tous les besoins d'adaptation, de formation et de parcours des agents. Une formation professionnelle de qualité repose sur trois piliers principaux, qui correspondent à la nomenclature de classement choisie par la DGAFP :

- ◆ une capacité d'adéquation avec des besoins immédiats de l'agent et de son employeur (formation à un nouveau logiciel, prise d'un nouveau poste, etc.). Les formations visant à l'adaptation immédiate au poste de travail représentent plus de 50 % du volume de la formation professionnelle d'après les données recueillies par la DGAFP<sup>47</sup> ;
- ◆ une anticipation des évolutions prévisibles des métiers : les formations visant cet objectif représentent entre 23 % et 31 % des formations ;
- ◆ le développement ou l'acquisition de qualifications nouvelles, le plus souvent à l'initiative de l'agent : ce sont environ 20 % des formations, après un point bas à 14 % en 2010.

Cette nomenclature reste approximative. Ainsi, l'acquisition ou le maintien d'une qualification ou d'une certification ou encore le maintien de certaines compétences qui peuvent être mobilisées sans préavis (gestes de secours par exemple) ou dont le réapprentissage serait difficile (maintien d'une compétence linguistique par exemple) peuvent relever tantôt d'une logique d'adaptation au poste de travail, tantôt d'une logique d'acquisition de qualification.

De manière générale, ces données traduisent le fait que les formations professionnelles permettent de répondre à l'adaptation aux besoins immédiats de l'agent et de son employeur, l'anticipation des besoins de moyen terme est beaucoup moins assurée, du fait de l'absence de projection des besoins métier à moyen terme et de la difficulté à construire à l'avance des parcours de formation individualisés avec les agents.

Or la formation professionnelle dans sa logique actuelle est un facteur d'employabilité, qu'elle réponde à un projet construit par l'agent ou du fait des évolutions métier subies ou voulues par l'administration. Même dans le contexte de la fonction publique, où l'emploi est garanti indépendamment de l'entretien de l'employabilité des agents, celle-ci est le gage de l'adéquation d'un projet professionnel avec les besoins de la collectivité.

Dès lors, ce volet doit nécessairement faire l'objet d'un travail de projection :

- ◆ au niveau collectif, par une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences à moyen terme ;
- ◆ au niveau individuel, par la construction d'un parcours de carrière, en cohérence avec des choix individuels mais insérés dans des besoins collectifs.

**Proposition n° 5 : Relancer les travaux de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, seuls à même de fournir un cadre pour orienter la formation professionnelle sur des enjeux pertinents à moyen terme.**

---

<sup>47</sup> Données recueillies pour les années 2008 à 2012. La proportion de ces formations diminue légèrement en 2012, à 47,4 %.

### 2.2.3. Une formation professionnelle qui doit être pilotée par les employeurs au moins autant que souhaitée par les agents

Le pilotage de la demande individuelle de formation est complexe. Si l'employeur a toute légitimité pour prescrire des formations (anticipation des évolutions à venir, adaptation au poste, etc.), il est également légitime que l'agent soit acteur de son parcours professionnel et ait la latitude de faire évoluer ses qualifications.

Le risque est de devoir faire face à un contexte binaire :

- ◆ des situations dans lesquelles les agents s'auto-administrent des formations, au sein de catalogues de formation très ouverts, sans réel contrôle hiérarchique et sans vision sur les besoins (formations linguistiques rares, spécialisation non pertinentes pour le métier, etc.) ;
- ◆ des situations dans lesquelles l'adaptation aux besoins immédiats du poste et aux exigences de maintien de qualifications et certifications techniques occupent tout l'espace possible de formation.

La formule retenue par la gendarmerie (ainsi que par le ministère de la défense) est intéressante. Sur la base d'une projection de moyen terme clairement affichée, l'offre de formation est définie mais laisse, au moins en théorie, les agents se positionner sur la base du volontariat. L'employeur est ainsi responsable de l'offre générale, les agents responsables de leur positionnement face à cette offre en fonction de leur appétence et de l'orientation qu'ils souhaitent donner à leur carrière. En outre, l'existence d'un état précis des formations suivies dans le dossier de l'agent permet de s'assurer de la non-redondance des formations et de leur pertinence par rapport au parcours de formation antérieur. L'agent saisit lui-même ses demandes de formations et s'assure de leur correcte documentation dans son dossier personnel.

Cette rencontre d'une demande individuelle cadrée dans une offre structurée et conçue en fonction des besoins du service se retrouve dans d'autres administrations, mais souvent dans des logiques d'adaptation à des besoins de court terme, à l'occasion de nouveaux équipements, de transformations de structure ou du développement de nouvelles activités, plus rarement dans une logique stratégique de moyen terme.

**Proposition n° 6 : Développer des parcours de formation sur catalogue orientés vers les besoins métier à moyen terme et s'assurer, sur la base des demandes individuelles, qu'une partie de la formation professionnelle y est consacrée.**

### 2.3. Des formations fondées sur des logiques de parcours individualisés

Les formations statutaires et professionnelles ont été conçues historiquement avec l'objectif de répondre quantitativement aux besoins en ressources humaines des corps de la fonction publique. Cette conception de la formation est modifiée en profondeur par la notion de formation tout au long de la vie, centrée sur un objectif d'élévation des qualifications et une logique de parcours individuel, par la hausse constatée du niveau de formation des agents recrutés sur concours et, plus généralement, par une moindre linéarité des parcours professionnels, même si la mobilité inter-administration reste limitée. La question dès lors est de savoir comment l'organisation de la formation peut s'adapter à des besoins de formation plus spécifiques.

### 2.3.1. Des formations statutaires ou professionnelles qui doivent tenir compte des compétences déjà acquises

Qu'il s'agisse de formations statutaires ou professionnelles, la première exigence est celle d'une adaptation de ces formations aux compétences dont dispose la personne entrant en formation. Il ne s'agit pas ici de s'assurer d'un socle de connaissances, mais bien d'accompagner l'entrée dans un métier ou de préparer à de futurs métiers. Si la formation statutaire joue un rôle de creuset des valeurs républicaines et d'esprit collectif, ce rôle ne peut à lui-seul justifier plusieurs mois de formation pour des stagiaires ayant un haut niveau de formation initiale, voire déjà une expérience professionnelle administrative ou privée. D'où l'importance d'une part d'évaluer le niveau de compétences des stagiaires à former, d'autre part d'être en mesure de fournir un enseignement adapté.

#### 2.3.1.1. Bilans et tests de compétences

Les bilans de compétence représentent entre 3 et 5 % des volumes de formation professionnelle selon les données de la DGAFP. Cette proportion n'est pas négligeable mais elle ne couvre qu'une partie des besoins, dans la mesure où ces bilans de compétence sont souvent liés à des temps de réflexion et de réorientation de carrière. En réalité, le besoin d'évaluation précise des compétences acquises est plus large. Il est notamment nécessaire pour fixer le besoin de formation dans le cadre des formations statutaires, qu'il s'agisse :

- ◆ de compétences générales ;
- ◆ de compétences techniques dans les métiers auxquels le concours et/ou la formation donnent accès ;
- ◆ de compétences aidant à la pratique professionnelle au sein de l'administration visée.

Selon que l'agent a déjà travaillé ou non dans l'administration (concours internes par exemple), ou selon qu'il dispose ou non d'un bagage technique (formation technique extérieure à l'administration, mais dans le même domaine), le besoin de formation ne sera pas identique. Or, sauf exceptions (en matière linguistique au ministère chargé des affaires étrangères, par exemple), l'identification de ces profils n'est pas systématique, du fait :

- ◆ de l'absence de connaissance précise du parcours antérieur des agents recrutés<sup>48</sup> ;
- ◆ de la facilité à concevoir et de la volonté de privilégier un parcours commun à une « promotion », au détriment de parcours plus individualisés ;
- ◆ de craintes des partenaires sociaux que le redimensionnement des formations statutaires pour les candidats internes ne conduise à des statuts à plusieurs vitesses.

Au regard de l'hétérogénéité croissante des profils recrutés, et avant même d'envisager une adaptation des parcours de formation, il est nécessaire d'imposer une évaluation plus précise des compétences et des parcours antérieurs des fonctionnaires stagiaires à l'entrée en formation, ne serait-ce que pour adapter le niveau général des formations. Ces évaluations, sous forme de bilans de compétences simplifiés, pourraient également enrichir le dossier personnel des agents de façon à orienter les demandes ultérieures de formation professionnelle, à répondre à des besoins spécifiques de compétence dans la vie du service<sup>49</sup> et/ou à permettre de mesurer la progression dans la qualification tout au long du parcours professionnel.

---

<sup>48</sup> Dans le cadre de ses questionnaires, la mission a pu constater que des données simples sur le type de recrutement des stagiaires (voies interne, externe ou troisième concours le cas échéant) n'étaient pas toujours connues des services de formation des écoles, le processus de recrutement et la scolarité étant parfois étanches.

<sup>49</sup> La gendarmerie dispose ainsi dans le dossier de l'agent des éléments lui permettant de savoir quels agents elle peut solliciter pour une mission d'assistance et de coopération à l'étranger nécessitant des compétences techniques et linguistiques particulières. De telles recherches nécessitent naturellement la tenue d'une version dématérialisée des dossiers des agents et un paramétrage adéquat du système d'information.

**Proposition n° 7 : Généraliser les bilans de compétence en préalable aux formations statutaires.**

**2.3.1.2. Individualisation de la formation**

De nombreuses écoles ont pris des initiatives visant à créer des parcours différenciés en fonction des compétences des stagiaires (voir les annexes II et III du présent rapport) :

- ◆ exonération de certains enseignements considérés comme déjà acquis (groupe des écoles nationales d'économie et statistiques, à l'école nationale supérieure des mines de Paris, à l'école nationale des travaux publics de l'État (ENTPE), à AgroSup Dijon ou encore à l'institut national du patrimoine (INP), etc.) ;
- ◆ différenciation entre recrutements externes et internes (à l'école nationale des techniciens de l'équipement (ENTE), par exemple) ;
- ◆ modularité de la formation pour faciliter un parcours plus individualisé (à l'école supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENESR), à l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) pour la formation des inspecteurs élèves du travail).

Une étude réalisée en 2015 par le ministère de l'intérieur sur l'évaluation de la nouvelle scolarité des gardiens de la paix permet d'apporter un éclairage intéressant sur la différence de perception d'une scolarité<sup>50</sup>. Les adjoints de sécurité (ADS) qui passent le concours de gardien de la paix mais ont déjà une connaissance du métier et de la police nationale bénéficient de certaines formations spécifiques différentes de celles des lauréats externes, dans une logique d'individualisation. Toutefois, la comparaison des évaluations fait ressortir que les évaluations des ADS sur leur module spécifique sont systématiquement plus réservées que celles des externes sur leurs modules (l'étude enregistre de l'ordre de 15 à 20 points d'écart<sup>51</sup>). Les *verbatim* recueillis montrent également que les ADS critiquent fréquemment une forme de « juniorisation » ou une formation « trop scolaire ».

À l'inverse, la différenciation entre les deux groupes est mal perçue. En outre, alors même que la formation fait la part à une forme d'individualisation, le groupe le plus expérimenté estime que la formation reçue tient encore insuffisamment compte de son expérience, sans que la logique collective de promotion ne justifie ce décalage. Cela ne signifie nullement que l'individualisation est inopportune mais son contenu doit être adapté aux besoins autant que possible pour être acceptée.

**2.3.2. L'individualisation des formations, source d'économie pour le système**

En dépit des craintes des gestionnaires liées à la complexité d'organisation et aux surcoûts de gestion, l'individualisation des formations, qui concerne avant tout les formations statutaires, peut être source d'économies pour le système, si elle fait l'objet d'une réflexion structurée et qu'elle est maîtrisée.

---

<sup>50</sup> Direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), évaluation de la nouvelle scolarité des gardiens de la paix 229<sup>ème</sup>, 230<sup>ème</sup>, 231<sup>ème</sup> promotions. La DRCPN conduit d'autres évaluations intéressantes, notamment une comparaison de la 99<sup>ème</sup> et de la 104<sup>ème</sup> promotion des adjoints de sécurité, synthèse comparative des évaluations différées, avril 2016.

<sup>51</sup> Si des évaluations thème par thème et module par module entre les différentes promotions sont comparées, les taux de satisfaction font l'objet d'une grille en quatre niveaux de la satisfaction (pas du tout d'accord, plutôt pas d'accord, plutôt d'accord, tout à fait d'accord) la différence d'évaluation de 15 à 20 points porte sur le taux de réponses plutôt ou tout à fait satisfait/d'accord.

## Rapport

Cette individualisation peut en effet prendre des formes diverses (modules optionnels, parcours adaptés, dispositifs d'alternance diversement calibrés, etc.) et se faire à des degrés variables selon les contextes et les types de formation et cette souplesse doit être maintenue. Sous cette réserve, les avantages que l'on peut attendre de cette individualisation des parcours sont particulièrement importants<sup>52</sup>. Elle permet :

- ◆ sans remettre en question la logique actuelle des concours de la fonction publique, d'éviter les formations redondantes notamment :
  - à destination des publics internes lorsqu'ils demeurent dans la même filière métier (l'école nationale des finances publiques accueille ainsi jusqu'à 75 % d'internes dans certaines de ses formations) ;
  - lorsque les stagiaires ont acquis certaines compétences du fait de l'exercice d'une activité professionnelle antérieurement au concours, comme dans le cas des stagiaires recrutés par la troisième voie ;
  - lorsque des formations aux mêmes compétences techniques sont assurées dans l'enseignement supérieur (c'est le cas pour la formation des géomètres ou des comptables, par exemple) ;
- ◆ de diminuer les coûts de formation en redimensionnant les cursus individuels, notamment en présentiel, sous réserve de maîtriser l'éclatement des promotions en sous-groupes trop nombreux ;
- ◆ d'accélérer la mise à disposition des agents dans leur poste d'affectation, ce qui suppose, pour conserver la logique des promotions, de caler les entrées en formation en fonction du parcours de formation nécessaire pour atteindre les compétences attendues ;
- ◆ d'améliorer l'intérêt des stagiaires pour la formation, notamment des stagiaires internes, donc l'efficacité des formations.

Une telle politique rencontre néanmoins des obstacles :

- ◆ le premier obstacle est culturel. Il est vrai que l'individualisation des parcours constitue une rupture dans la tradition sur laquelle repose les écoles de formation initiale, chargée de transmettre des fondamentaux de l'environnement et de la culture ministériels, voire de la culture du corps. La logique de promotion s'en trouve bousculée. Elle est en outre confrontée à l'existence, dans la majorité des écoles, d'un classement de sortie qui détermine les affectations en poste ;
- ◆ le second obstacle est administratif et, le cas échéant, financier. L'individualisation des parcours de formation mobilise d'importantes ressources en termes de suivi individuel, d'ingénierie pédagogique et d'organisation administrative, notamment pour faire converger les différents calendriers, voire des ressources immobilières s'il faut distinguer des sous-groupes dans les formations en présentiel. Elle ne suppose toutefois pas une formation sur-mesure. Il existe des risques de surcoûts si l'éclatement des formations n'est pas maîtrisé mais des possibilités importantes de gain si l'individualisation permet de limiter le temps présentiel et d'éviter les formations inutiles ou redondantes.

Ces obstacles peuvent néanmoins être surmontés. Les initiatives en la matière, quoique encore peu développées, sont nombreuses et diverses, tant au niveau ministériel que dans les écoles (voir les annexes II et III du présent rapport).

---

<sup>52</sup> Par exemple, la formation des stagiaires contrôleurs des finances publiques est actuellement conçue sur la base d'un compromis entre la durée de formation des stagiaires contrôleurs des impôts (neuf mois en école) et des stagiaires contrôleurs du trésor (cinq mois en école) : un raccourcissement de moitié de la durée de formation en école (actuellement pour tous les contrôleurs sept mois en école et cinq mois de stages) représenterait un gain annuel d'environ 40 000 jours de formation.

## Rapport

*A minima*, le principe d'une organisation plus modulaire des scolarités doit être généralisé. Celle-ci doit permettre :

- ◆ de faciliter l'organisation de la formation par un dispositif souple d'exonérations conditionnelles de certains modules ;
- ◆ d'éviter la division en groupes opposés (internes/externes, par exemple) en jouant sur une cartographie plus complexe de formation ;
- ◆ d'accroître la pertinence de l'enseignement en autorisant des spécialisations conformes au secteur d'affectation.

S'il est nécessaire, pour des questions de statut ou de calendrier de gestion, de maintenir un classement et un mouvement d'affectations communs, une organisation en trois temps pourrait être introduite :

- ◆ un temps commun qui permet de réaliser des bilans de compétence et de fournir le cadre de la formation et les objectifs de l'administration ;
- ◆ un temps où se déroulent différents modules dont sont exemptés ceux qui détiennent déjà la compétence (en cas d'exonération complète, certains stagiaires pourraient, si possible, continuer d'exercer leurs fonctions antérieures) ;
- ◆ un temps si nécessaire commun pour des modules non optionnels et pour une validation finale des compétences servant de base au classement (s'il est nécessaire) et à l'affectation.

Au-delà de la formation initiale, participe de cette même logique la structuration de parcours individuels de formation, articulant formation initiale et formation professionnelle en fonction des compétences acquises, de la filière métier et des grandes étapes de la carrière des agents. Cette évolution suppose un pilotage plus actif de la formation tout au long de la vie et un suivi individualisé des agents, avec la généralisation de la pratique des bilans de compétences et de la validation des acquis de l'expérience en cours de carrière.

**Proposition n° 8 : Conduire un examen systématique des formations statutaires au regard des compétences des stagiaires pour identifier les redondances dans les formations techniques ou professionnelles et procéder à une réingénierie des formations pour permettre une différenciation en fonction des compétences.**

### 2.3.3. Des formations qui peuvent s'appuyer sur des modalités de formation plus souples

L'individualisation des parcours peut bénéficier de l'introduction de modalités de formation plus souples, prenant en compte le renouvellement contemporain de l'offre et du modèle économique de la formation. Celles-ci peuvent, le cas échéant, remplacer avantageusement une partie des enseignements communs délivrés dans les écoles : séminaires d'échanges sur les pratiques professionnelles, simples mises à jour du « bagage technique », diplômes complémentaires à l'université, auto-formation en MOOC (*massive open on line course*), etc.

## Rapport

De nombreuses études ont en outre mis en évidence les enjeux des formations dite ouvertes et à distance (FOAD)<sup>53</sup>, c'est-à-dire, selon la définition donnée en 2001 dans une circulaire par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), de « dispositifs souples de formation organisés en fonction des besoins individuels ou collectifs, qui comportent des apprentissages individualisés et l'accès à des ressources et compétences locales ou à distance et qui ne sont pas exécutés nécessairement sous le contrôle permanent d'un formateur »<sup>54</sup>. Les retours d'expériences, y compris au ministère de l'intérieur, mettent en évidence le fait que la FOAD est d'autant plus efficace :

- ◆ que les stagiaires sont accompagnés par un tuteur ;
- ◆ que les enseignements à distance alternent avec des séances en présentiel ;
- ◆ que les enseignements à distance peuvent être suivis dans des espaces dédiés et non sur le poste de travail.

D'une façon générale, le développement des outils numériques offre aussi des perspectives intéressantes pour faciliter l'individualisation des formations au moindre coût (cf. *infra*).

Si cela concerne principalement les stagiaires disposant déjà d'expérience professionnelle ou de certaines compétences techniques<sup>55</sup>, le programme de formation mis en place au ministère de l'intérieur pour répondre aux besoins de formation liés au plan préfetures nouvelle génération, entre autres exemples, montre qu'une telle évolution peut être érigée en stratégie de formation.

**Proposition n° 9 : Adapter les modalités de formation à des publics disposant de compétences différentes dans un double objectif de pertinence de la formation et de diminution des coûts.**

### 3. Des modalités de gestion et de pilotage de la formation qui sont à enrichir

#### 3.1. Le suivi des coûts doit être considérablement amélioré

##### 3.1.1. Bâtir un système d'information

L'usage d'applications informatiques dédiées à la formation, qu'il s'agisse de modules intégrés à des logiciels de gestion des ressources humaines ou d'outils spécialisés, est indispensable au suivi fin des dispositifs de formation et à la mesure de l'efficacité des choix.

Dans une logique de connaissance des volumes et des coûts, trois objectifs principaux peuvent être poursuivis :

- ◆ disposer d'une évaluation des efforts de formation et de leur répartition selon des modalités permettant les comparaisons dans le temps et entre acteurs ;
- ◆ calculer un coût complet de la formation afin de disposer d'une base d'analyse des dépenses engagées en ce domaine, de permettre un dialogue social sur des bases fiables et d'autoriser des comparaisons entre ministères et avec d'autres acteurs ;

---

<sup>53</sup> Voir par exemple l'étude de l'organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) "Teacher Education Guidelines using Open and Distance Learning", de 2002.

<sup>54</sup> Voir la circulaire n° 2001-22 du 20 juillet 2001 relative aux formations ouvertes et/ou à distance (FOAD) : définition, obligations des prestataires, imputabilité des dépenses sur l'obligation de participation des employeurs.

<sup>55</sup> Comme le pointait un interlocuteur de la mission, l'expérience professionnelle antérieure peut aussi aboutir à des déformations professionnelles – parfois plus difficiles à corriger que l'absence de compétence.

## Rapport

- ◆ permettre des comparaisons entre écoles et entre modalités de formation et, plus généralement, optimiser les modalités de formation en intégrant des critères de coût dans les choix et les stratégies de formation.

En outre, dans une logique d'identification individuelle des parcours et des besoins de formation, l'objectif est que les modules reçus et les besoins de formation puissent constituer, au même titre que des données de grade et d'emploi, un élément de connaissance du parcours de l'agent et un critère permettant d'orienter évaluations et choix de carrière.

De tels outils existent avec les fonctionnalités nécessaires (recueil des besoins de formation, mise en ligne des catalogues, inscriptions en ligne, gestion administrative des sessions, etc.). Ils sont aisément paramétrables :

- ◆ pour suivre les parcours de formations et les compétences acquises des agents, sous réserve :
  - de disposer d'un référentiel de compétences associé aux formations suivies ;
  - d'organiser le maintien de ces compétences dans la durée ;
- ◆ à des fins de suivi des coûts, sous réserve :
  - de disposer d'un référentiel de coûts ;
  - de renseigner les coûts ou d'organiser leur récupération automatique par le système (ce qui suppose que l'information existe sous une forme exploitable et soit accessible).

Une mobilisation à un niveau interministériel est un enjeu d'autant plus important que la possibilité d'un suivi de la formation de l'ensemble des agents de l'État dépend de la concordance et de la qualité des référentiels de suivi des coûts et de compétence utilisés par les systèmes. La mise en cohérence de ces référentiels lèverait aussi un frein à la mutualisation des formations sous forme de plates-formes pour ouvrir les formations entre services et entre ministères.

La création du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) constitue un élément de réponse à cet enjeu. Le système de gestion des ressources humaines développé par le centre, RenoiRH, comporte un module de formation et le centre en assure les paramétrages et la maintenance et forme les gestionnaires à son usage. Il assure en outre, entre les services ayant adopté le système, l'échange de bonnes pratiques et leur généralisation.

Le principal obstacle à l'adoption d'un nouveau système est lié aux coûts d'intégration : ils constituent un investissement initial souvent important dont l'amortissement doit être lissé (pour RenoiRH, qui concerne l'ensemble des fonctions de ressources humaines, le ministère de l'écologie l'a évalué entre 15 et 20 M€).

Compte tenu de l'hétérogénéité des systèmes d'information des ressources humaines et des difficultés à la réalisation d'un système SIRH intégré, il serait souhaitable de procéder en deux temps et selon des modalités adaptées pour chacun de ces deux volets :

- ◆ un premier temps dédié à la production de référentiels communs sous forme de tableaux, un référentiel commun des éléments de volumétrie et de coût de la formation et un référentiel des compétences, pour assurer l'homogénéité des suivis et du paramétrage des outils ;
- ◆ un second temps visant au suivi informatique des parcours de formation des agents (une sorte de « compte formation informatique » des agents), idéalement intégré au dossier personnel de l'agent constitué dans le système de gestion des ressources humaines, ce qui suppose un paramétrage des outils permettant d'interfacer les modules formation avec les systèmes de gestion de ressources humaines.

### Encadré 3 : Le système d'information dédié aux ressources humaines de la direction générale de la gendarmerie nationale (Agorh@)

La gendarmerie nationale a développé un système d'information dédié aux ressources humaines, Agorh@, qui, s'agissant de la formation, dispose de fonctionnalités intéressantes. Le projet de création d'un système d'information intégré pour gérer les processus de ressources humaines, qui faisaient l'objet de bases de données distinctes, a été initié au début des années 2000. Le nouveau système, devenu opérationnel en 2007 sous l'appellation Agorh@, est un progiciel unique et centralisé qui permet de gérer l'ensemble de la carrière des gendarmes depuis leur recrutement à leur départ en retraite, ainsi que les réservistes. Le portail est accessible depuis le réseau de la gendarmerie et relié à un infocentre qui rassemble l'ensemble des données de ressources humaines. Il comporte toutes les fonctionnalités standards de gestion des ressources humaines adaptées à l'organisation et aux procédures de la gendarmerie. Chaque agent dispose d'une fiche individuelle de renseignement dédiée, qui regroupe l'ensemble de ses données personnelles et de carrière. Il est alimenté par les services gestionnaires et accessible à l'agent qui peut les vérifier. Le développement d'une interface avec le système de paye est en cours.

Agorh@ a l'originalité de répertorier, dans les fiches individuelle des agents, l'ensemble des formations qualifiantes suivies tant en formation initiale qu'au cours de la carrière et les compétences associées<sup>56</sup>. Il est donc possible, pour la hiérarchie, d'avoir une vision transversale du vivier de compétences à sa disposition. Il permet aussi de procéder à des recherches d'agents disposant de compétences particulières. Un tel outil permet de développer une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences assises sur un véritable diagnostic de l'existant, puisqu'il est possible de prévoir l'évolution des effectifs et du vivier de compétences associé par unité.

Ce système a aussi le grand intérêt de disposer d'une interface à Chorus, ce qui ouvre des perspectives pour le suivi des coûts de formation, réalisé de façon incomplet et séparé à la date de la mission. En effet, Agorh@ ne permet pas de suivre les coûts de formation, mais les développements correspondants sont prévus. Le principal projet en cours consiste dans le développement d'une interface avec le système de paye.

Le coût de développement d'Agorh@, qui a fait l'objet d'une forte mobilisation interne et d'un recours aux ressources externes *a minima*, est estimé à 15 M€, en estimation large, par les services de la gendarmerie (hors ETP). Il mobilise aujourd'hui une équipe chargée du maintien en conditions opérationnelles de l'outil, la mission du système d'information Agorh@, rattachée à la direction des ressources humaines, qui rassemble une trentaine de personnes, dont une vingtaine d'informaticiens. Le service assure l'assistance à maîtrise d'ouvrage permanente à destination de la direction du personnel et la maîtrise d'œuvre interne. Il est autonome sur la maintenance fonctionnelle et technique.

*Source : Mission, sur la base des informations fournies par la direction générale de la gendarmerie nationale.*

### 3.1.2. Mettre en place un suivi en coût complet susceptible d'offrir des comparaisons entre établissements et dispositifs de formation

Le référentiel de coûts doit se construire à partir de données existantes ou facilement atteignables. L'approche retenue est donc simple et vise à assurer relativement rapidement une consolidation acceptable des données de formation tout en reconnaissant la possibilité d'ambitions plus élevées.

---

<sup>56</sup> Les formations non qualifiantes, comme les formations dites de recyclage, destinées au maintien et à la mise à jour des compétences opérationnelles, font aussi l'objet de suivi.

## Rapport

Compte tenu de la structuration actuelle de la formation autour d'opérateurs de formation, il faut distinguer ce qui relève des écoles ou centres de formation, d'une part, et ce qui relève des ministères, d'autre part, et procéder à la construction d'un double référentiel. S'agissant des écoles ou centres de formation eux-mêmes, quels que soient leurs statuts, certaines dépenses, qui ne sont pas prises en charge à leur niveau, doivent être imputées pour constituer un coût de l'opérateur, coût rapportable de manière homogène à une quantité de formations (nombre de stagiaires et nombre de jours de formation).

**Tableau 4 : Éléments pour un référentiel de la dépense de formation**

Nature de la dépense	Donnée de référence	Définition / commentaire
Rémunérations des non-formateurs	Coût chargé employeur	Tous personnels imputés sur le budget de l'opérateur et ne participant pas à une activité de formation devant des stagiaires. Sauf exception, les personnels effectuant exclusivement des activités de recherche ne sont pas inclus
Rémunérations des formateurs permanents	Coût chargé employeur	Tous personnels affectés directement à l'enseignement
Rémunération des formateurs occasionnels	Indemnités de formateur	Tous personnels dont l'activité principale n'est pas affectée à la formation et qui participe sur une base ad hoc ou régulière à des activités de formation
Dépenses annexes aux dépenses de personnels	Frais de déplacement / hébergement des personnels pour chacune des catégories ci-dessus	Les frais de mission / déplacement des personnels intervenants au sein d'un opérateur doivent lui être rattachés
Charges de fonctionnement de l'opérateur	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Coûts pédagogiques en distinguant :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• les coûts pédagogiques généraux ;</li> <li>• les achats de prestations pédagogiques externes</li> </ul> </li> <li>◆ ensemble des charges (eau, énergie, entretien,..) affectables à l'opérateur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Charges pédagogiques directement imputées ;</li> <li>◆ autres charges :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• si possible directement imputées ;</li> <li>• par exception, lorsque l'opérateur partage ses locaux et son fonctionnement courant avec d'autres services, la répartition des charges se fait au prorata des surfaces respectives</li> </ul> </li> </ul>
Charges immobilières de l'opérateur	Charge immobilière	Loyer moyen local * Surfaces en m <sup>2</sup> des locaux occupés

## Rapport

Répartition des coûts par public	<p>Calcul d'un taux d'imputation pour les stagiaires de la fonction publique = nombre de journées stagiaires fonctionnaires / total de journées stagiaires. Le même calcul est à faire pour chaque public</p>	<p>Lorsque le public d'un opérateur de formation est constitué de publics fonctionnaires et non fonctionnaires, la part de la rémunération affectable au coût de la formation fonction publique est constituée :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ au prorata pour les rémunérations et dépenses annexes des non-formateurs et formateurs permanents ainsi que pour les autres dépenses de fonctionnement ou immobilières de l'établissement ;</li> <li>◆ pour l'indemnité et les dépenses annexes directement affectées à l'activité de formation des fonctionnaires stagiaires pour les formateurs occasionnels ;</li> <li>◆ les dépenses de recherche stricto sensu et les rémunérations des personnels de recherche ne sont pas affectées.</li> <li>◆ Le même calcul est à faire pour chaque public</li> </ul>
Répartition des coûts entre formations statutaire et professionnelle au sein de l'établissement	<p>Calcul d'un taux d'imputation statutaire / professionnelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ nombre de journées stagiaires en formation professionnelle / nombre de journées stagiaires totales</li> <li>◆ nombre de journées stagiaires en formation statutaire / nombre de journées stagiaires totales</li> </ul>	-

*Source : Mission.*

Pour parvenir à un tel référentiel, quatre préalables et un processus sont nécessaires au niveau des écoles ou centres de formation :

- ◆ un recensement complet à jour pour chaque opérateur des différentes catégories de personnels, rémunérations et indemnités perçues sur la base de l'année civile et avec un décompte des effectifs en équivalent temps plein travaillé (ETPT) pour les personnels permanents (formateurs ou non) ;
- ◆ un recensement des surfaces occupées par les opérateurs et d'un loyer de référence applicable, avec l'appui de France Domaine ;
- ◆ un recensement des personnels formés sur la base d'une grille par catégorie, en distinguant nombre de stagiaires et nombre de journées stagiaires, avec la double convention suivante :
  - le décompte commence à partir de la demi-journée de formation ;
  - les horaires des journées stagiaires ne sont pas harmonisés ;

## Rapport

- ◆ les ressources tirées de la formation (initiale ou professionnelle) de personnels n'ayant pas vocation à rejoindre la fonction publique de l'État devront être spécifiquement identifiées. Il peut s'agir de droits d'inscription, de subventions et bourses versées pour l'accueil de fonctionnaires de pays partenaires, de prestations achetées auprès d'une école de service public, etc. ;
- ◆ le processus consiste à ce que chaque entité ministérielle chargée des ressources humaines recueille auprès de ses opérateurs de formation l'ensemble du référentiel au moment de la clôture des comptes de l'opérateur et au plus tard le 30 juin en l'absence de comptabilité propre de l'opérateur.

Au niveau du service chargé des ressources humaines sera opéré un deuxième référentiel afin :

- ◆ de valoriser les journées stagiaires ;
- ◆ d'identifier les formations et coûts complémentaires de formation échappant aux opérateurs.

Ces coûts non pris en charge par des opérateurs sont de trois natures :

- ◆ des coûts de formation directement pris en charge par les services, notamment en matière de formation professionnelle. Ils doivent être identifiés dans les mêmes conditions que ceux des opérateurs en retenant :
  - les volumes de stagiaires et de journées stagiaires par catégorie ;
  - les indemnités et frais annexes des formateurs occasionnels ;
  - les coûts de fonctionnement et immobilier : pour ceux-ci, seules les salles dédiées à la formation feront l'objet d'une valorisation (au prorata des m<sup>2</sup> par rapport au loyer budgétaire et/ou charges de fonctionnement général) ;
- ◆ des charges qui, transitoirement, seraient prises en charge au niveau central ou déconcentré au lieu d'être prises en charge par l'opérateur comme indiqué dans le référentiel supra du Tableau 4 (frais de déplacement de stagiaires ou indemnités de formateurs opérant dans une entité de formation). Dans ces cas, ces charges devront être répercutées sur l'opérateur dans le bilan consolidé de la formation ;
- ◆ des charges générales (subvention à des associations d'hébergement / restauration des stagiaires, achats mutualisés de prestations de formation, bureau formation du service de ressources humaines, services centraux de formation, etc.) non imputables à un opérateur.

Un tableau consolidé et agrégé par ministère devrait être construit à partir des données ainsi constituées. Il devrait être publié dans le bilan social du ministère et transmis en parallèle à la DGAFP.

### 3.1.3. Des déterminants de la dépense qui peuvent être optimisés

S'il n'est pas envisageable, compte tenu de l'absence de données fiables, de procéder à une évaluation chiffrée de différents scénarios d'économies, il est en revanche possible, à partir des éléments analysés par la mission, de procéder à une évaluation des déterminants de la dépense de formation et des leviers qui peuvent être mobilisés pour la réduire, et plus généralement pour la faire évoluer.

Le tableau ci-dessous (Tableau 5) synthétise la démarche à suivre (des exemples sont fournis dans l'annexe I du présent rapport) selon deux grands axes de réflexion :

- ◆ les déterminants relatifs aux principes et contenus de la formation ;
- ◆ les déterminants relatifs aux modalités de formation.

Tableau 5 : Déterminants de la dépense de formation et pistes d'économie

Déterminants liés aux principes et au contenu de la formation		Déterminants liés aux modalités de la formation	
Déterminant	Action / questionnement possible	Déterminant	Action / questionnement possible
Existence d'une école de formation dédiée	◆ Partenariat avec acteurs de formation universitaire ou autre ;	Durée des études	◆ Diminuer la durée de la formation initiale
	◆ niveau de recrutement incluant tout ou partie des compétences métier nécessaires ;		
	◆ nature des épreuves	◆ Nombre d'écoles ou de centres	◆ Regrouper des écoles / supprimer des sites
Existence d'un objectif quantifié en matière de formation et/ou de formation professionnelle	◆ Négociation / adaptation de l'objectif ;	Introduction d'objectifs de productivité sur la formation	◆ Mise sous tension budgétaire des acteurs de la formation au niveau central et local ;
	◆ définition de l'objectif sur une base unitaire (€/agent) et/ou globale (% de la masse salariale) en fonction de l'évolution des effectifs ;		◆ augmentation des seuils de pertinence des stages de formation afin de diminuer l'émiettement et de forcer à la mutualisation si besoin
	◆ restriction de l'objectif quantifié à la seule formation professionnelle		
Formation statutaire tenant compte ou non du parcours antérieur	◆ Adaptation de la formation statutaire :	Organisation du parcours de formation adaptable selon des logiques modulaires	◆ Tests de connaissances / compétences préalables à la formation statutaire ;
	● à la connaissance antérieure de l'administration pour des concours internes ;		◆ système d'information apte à suivre le parcours de carrière, les compétences et les formations reçues ;
	● à la maîtrise professionnelle de domaines de compétences enseignés		◆ le lieu / poste d'affectation est-il connu suffisamment tôt pour être cohérent avec les spécialisations au titre de la scolarité ?

## Rapport

<p>Articulation niveau de recrutement / formation statutaire / professionnelle</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les épreuves du concours sont-elles complémentaires de la formation initiale ou permettent-elles de réduire la durée de cette formation en sélectionnant déjà des aptitudes métier ?</li> <li>◆ Une partie de la formation statutaire peut-elle être déportée au cours des premiers mois / premières années d'exercice du métier en formation continuée ?</li> <li>◆ La formation professionnelle prend-elle le relai de manière cohérente de la formation statutaire ou est-elle indépendante ?</li> </ul>	<p>Structuration de la réflexion et de la décision sur les sujets de formation</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les services de ressources humaines ont-ils une vision exhaustive des enjeux de formation ou sont-ils cloisonnés entre organisation des concours / formation statutaire / formation professionnelle ?</li> </ul>
<p>Existence de formations obligatoires liées à des obligations / certifications métiers</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Ces certifications sont-elles essentielles ou annexes au métier exercé ?</li> <li>◆ Leur contenu / durée peut-il être aménagé ?</li> </ul>	<p>Moment et modalités de ces formations</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Ces certifications / formations peuvent-elles être faites sur le lieu de travail ou à proximité ?</li> <li>◆ Ces certifications / formations peuvent-elles être administrées prioritairement à un moment de mutation professionnelle ?</li> </ul>
<p>Existence de formations en alternance</p>	<p>L'alternance présente-elle un apport pédagogique ou la formation peut-elle avoir lieu avant la prise de poste ?</p>	<p>Déplacements</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Le formateur peut-il se déplacer à la place des stagiaires ?</li> <li>◆ Les stages métiers peuvent-ils avoir lieu au lieu d'affectation finale des agents ?</li> </ul>
<p>-</p>	<p>-</p>	<p>Formation à distance</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ La formation à distance peut-elle remplacer des formations en présentiel ?</li> <li>◆ Les salles de formation à distance peuvent-elles être mutualisées entre administrations ?</li> </ul>

*Source : Mission, sur la base des questionnaires renseignés et des entretiens.*

### 3.2. Un processus de pilotage à revoir

Si la constitution d'un référentiel d'activités et de coûts constitue un préalable à une meilleure appréhension des dépenses de formation, la question du pilotage des stratégies de formation doit être posée en parallèle. Compte tenu du nombre d'acteurs en jeu (ministères, directions, écoles et centres de formation), des spécificités des différents secteurs et de l'imbrication naturelle des questions de formation avec les enjeux métier, tant en termes de fond (compétences, évolutions, etc.) qu'en termes pratiques (calendriers de formation, d'affectation et de mutation, capacité des écoles et des centres de formation, etc.), il faut écarter toute tentation de centralisation des politiques de formation.

Le maintien d'une politique de formation au plus près des enjeux métier laisse en revanche entière la possibilité d'une animation des questions de formation à un niveau interministériel, et ce sous quatre formes différentes.

#### 3.2.1. Une stratégie à faire valoir

Les acteurs de la formation des agents de l'État sont en attente d'un positionnement plus fort de la DGAFP sur les enjeux structurants communs auxquels ils sont confrontés dans l'élaboration de leur politique de formation (voir l'annexe II et IV du présent rapport) :

- ◆ l'individualisation des parcours de formation ;
- ◆ l'ouverture des formations sur l'écosystème métier ;
- ◆ l'articulation entre la formation statutaire et la formation professionnelle ;
- ◆ le développement des outils numériques et de dispositifs plus souples de formation ;
- ◆ la structuration d'une offre interministérielle de formation ;
- ◆ le besoin de systèmes d'information dédiés à la formation permettant un suivi plus fin des dispositifs, des parcours et des coûts de formation.

Il est donc possible d'aller plus loin dans la démarche de cadrage stratégique de la politique de formation. La définition d'orientations de portée stratégique repose d'une part sur la capacité de la DGAFP à organiser des échanges de haut niveau avec les responsables de ressources humaines des ministères pour identifier les enjeux de leur politique de formation, d'autre part sur sa capacité à exploiter ces informations et être à l'initiative pour apporter aux ministères impulsions, expertise et support.

Faire valoir les axes stratégiques identifiés par la mission (voir partie II) implique :

- ◆ une réorientation de la circulaire interministérielle dont le contenu est aujourd'hui limité à la définition de priorités thématiques vers ces priorités plus générales et structurantes ;
- ◆ un portage politique plus fort, offrant aux ministères un point d'appui pour s'engager dans des évolutions de leur appareil de formation, tout en laissant suffisamment de souplesse quant au champ des formations concernées, au calendrier de ces évolutions et à l'organisation concrète qui doit les mettre en place ;
- ◆ une DGAFP dont les missions sont mieux articulées avec les véritables enjeux stratégiques rencontrés par les ministères et plus à même de jouer un rôle concret d'animation des réseaux d'acteurs de la formation, notamment celui du réseau des écoles de service public.

## Rapport

La publication de la nouvelle circulaire permettrait à la DGAFP de se positionner comme un véritable acteur en matière de formation et constituerait un point d'appui pour les discussions au sein des conférences de la gestion des ressources humaines en cours de mise en place. Elle pourrait inclure également des orientations relatives aux systèmes d'information et aux paramétrages nécessaires pour permettre un pilotage plus fin de la formation et de ses coûts. Dans ce cas, il serait souhaitable qu'elle soit co-signée avec le ministère chargé du budget.

**Proposition n° 10: Diffuser une circulaire interministérielle traduisant les orientations stratégiques en matière de formation.**

### 3.2.2. Un réseau d'écoles et d'acteurs de la formation à animer

L'ensemble des acteurs interrogés par la mission ont souligné, souvent pour le déplorer, le caractère lointain, voire l'absence de DGAFP. Le caractère commun des enjeux structurants de la politique de formation justifie une animation plus dynamique, au niveau interministériel, des différents réseaux de responsables et acteurs de la formation (directions des ressources humaines, services de ressources humaines, conseillers formation, mission cadres dirigeants, secrétaires généraux ministériels, écoles et instituts de formation). Cette réorientation emporte nécessairement, au niveau ministériel, une clarification et un renforcement des missions et responsabilités de chacun, permettant à la DGAFP de disposer d'interlocuteurs portant réellement les politiques de formation. Dans cette perspective, il convient de privilégier une logique pragmatique qui cible l'interlocuteur portant effectivement les sujets formation au sein d'un ministère donné sur une logique institutionnelle qui veut que la DGAFP n'interagisse qu'avec les directions de ressources humaines. Les partenaires sociaux dont la DGAFP est l'interlocuteur naturel au niveau interministériel doivent être associés à ces évolutions.

L'animation plus dense de ces réseaux devrait permettre :

- ◆ une meilleure circulation de l'information sur les dispositifs existants et les initiatives prises ;
- ◆ une meilleure analyse des enjeux et des besoins de formation au niveau ministériel et infra ministériel ;
- ◆ l'impulsion par la DGAFP de dynamiques et de chantiers nouveaux.

En participant par exemple de façon plus active au réseau des écoles de service public (RESP) (voir annexe III), la DGAFP, qui participe déjà à leurs réunions, bénéficierait davantage de l'expertise de ces spécialistes de la formation en matière de parcours métier et d'évolutions souhaitables des formations. Elle pourrait en outre contribuer à aider le réseau à trouver sa place comme lieu d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques et jouer un rôle d'impulsion pour le lancement de nouveaux travaux en commun au sein du réseau.

## Rapport

De même, la DGAFP pourrait soutenir plus nettement la structuration d'une offre de formation à vocation interministérielle à partir des capacités ministérielles, sur la base des initiatives déjà prises. La montée en puissance de l'institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) en matière de gestion publique ou de l'institut de formation de l'environnement (IFORE) sur les questions environnementales pourrait s'accroître et se prolonger. Dans le même esprit, le ministère chargé des affaires étrangères, qui dispose de formateurs, de marchés publics et d'outils performants en matière de formations linguistiques, pourrait jouer un rôle de coordonnateur ou de tête de réseau sur ces formations, même si des questions de proximité peuvent justifier le maintien de formations internes aux ministères. D'autres domaines pourraient voir s'instituer une logique de pôle de compétence au bénéfice de l'ensemble des agents de l'État. Au demeurant, c'est cette logique qui a présidé à l'émergence de l'institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) ou de l'institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) à destination de cadres dirigeants. L'extension de cette logique à d'autres publics et types de formation ne peut que permettre de gagner en efficacité en concentrant les ressources pédagogiques autour d'une thématique donnée au sein d'un même centre de formation.

De cette même démarche participent aussi des initiatives visant à renforcer et étendre la dimension interministérielle des initiatives ministérielles de collaboration et de mutualisation. Les bonnes pratiques et initiatives des autres ministères sont peu connues des responsables des services de formation rencontrés par la mission, qui ont tous manifesté leur intérêt pour des échanges plus denses. Il est donc possible d'aller plus loin que le catalogue annuel de bonnes pratiques rédigé par la DGAFP à la suite des conférences de GPRH, par la désignation de « chefs de file » pour le partage de compétences spécifiques ou un dispositif volontaire d'ouverture à l'interministériel de capacités particulières, comme s'efforcent de le mettre en œuvre les PFRH à l'échelle régionale.

**Proposition n° 11 : Confier à la DGAFP un rôle d'animateur des questions de formation avec l'ensemble des acteurs concernés et encourager des démarches de constitution des écoles et centres de formation ministériels à dominante thématique en pôles de compétences interministériels.**

### 3.2.3. Une offre de services à construire

Cette animation passe notamment par l'élaboration d'une offre de service de la part de la DGAFP, offre de service qui est aujourd'hui très limitée. Cette offre de service peut être :

- ◆ réalisée directement par des agents de la DGAFP : l'harmonisation de concepts statistiques suppose par exemple un investissement direct de la DGAFP en support des ministères ;
- ◆ mobilisée par la DGAFP dans le cadre du réseau d'acteurs qu'elle anime : c'est au demeurant ce qui s'est produit pour la création par le réseau des écoles de service public d'un module de formation en ligne sur la laïcité ;
- ◆ sous-traitée éventuellement par la DGAFP dans le cadre d'une prestation de service : ce pourrait ainsi être le cas pour la fourniture d'une plate-forme générique d'e-formation.

La légitimité de la DGAFP à s'imposer comme pilote s'en trouverait renforcée et sa capacité à faire converger les évolutions, à favoriser des mutualisations et, concrètement, à améliorer l'efficacité du système en serait accrue. Un tel rôle suppose des moyens, d'ampleur limitée, mais qui pourraient être mobilisés dans une logique de mutualisation marginale des ressources de formation :

- ◆ un regroupement des enveloppes de formation interministérielles aujourd'hui partagées entre plusieurs BOP alors que leur finalité est quasi-identique ;

## Rapport

- ♦ une ponction de 0,2 % sur les dépenses de formation des ministères (soit près de 10 M€) pour créer les conditions de cette animation dans une logique de partage des coûts, ces ressources profitant *in fine* aux ministères qui jouent le jeu de cette animation collective.

**Proposition n° 12 : Donner à la DGAFP la mission de constituer une offre de service en matière de formation sur des enjeux transverses afin d’ancrer l’animation des acteurs de la formation dans des projets concrets.**

### 3.2.4. Une coordination locale à rendre plus inclusive

L’offre interministérielle de formation transverse pourrait être largement développée au niveau régional, où les PFRH constituent un relai important de l’action de la DGAFP.

Leur meilleur positionnement au sein des SGAR, la modulation de la taille en fonction des régions et leur installation progressive dans le paysage local devrait permettre de renforcer leur poids et leur champ d’action, encore limité par leur manque de visibilité sur l’ensemble des actions de formation transverses menées par les services locaux dans leur zone d’action et par la réticence des ministères à voir s’étendre leur périmètre.

Les PFRH doivent encore être confortées pour surmonter les logiques ministérielles, ce qui implique notamment d’améliorer leur capacité de suivi des formations organisées localement (par le perfectionnement des systèmes informatiques et, par exemple, par le renforcement des obligations déclaratives des ministères).

**Proposition n° 13 : Renforcer les obligations des ministères en matière de transparence et d’ouverture des formations à caractère transverse délivrées localement.**

### 3.3. Des modalités de formation à optimiser

L’amélioration des outils et des modalités de la formation fait partie, à des degrés divers, des réflexions de la plupart des écoles et centres de formation. Elle constitue un levier important à mobiliser pour une meilleure efficacité de la dépense de formation en faveur des agents de l’État. Quatre grandes thématiques doivent être privilégiées dans ce domaine : l’e-formation, le rapprochement du formateur et du formé, la mutualisation de certains éléments support et la question de la taille critique des structures et des groupes de formation.

#### 3.3.1. L’e-formation, un outil supposant un investissement initial mais dont le coût décroît

Le développement des outils numériques de formation ouvre des perspectives significatives en termes de ressources pédagogiques et d’ingénierie de formation. Ces outils permettent la mise en place :

- ♦ de dispositifs de formation à destination d’un large public au moindre coût marginal ;
- ♦ de parcours de formation plus souples, individualisés, davantage articulés avec le temps de travail et les agendas personnels ;
- ♦ de programmes de formation transverses.

## Rapport

Le développement de la formation à distance constitue un élément structurant de la stratégie de formation de certains ministères, notamment le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires étrangères, mais aussi, par exemple, le ministère de la défense. Il s'agit de dispenser la formation sur le lieu de travail de l'agent et de la façon la plus intégrée possible à sa situation de travail, ce qui est un enjeu complexe pour les administrations à réseau, et d'autant plus important que le réseau est vaste et étendu.

Sous le terme général d'e-formation ou de formation ouverte et à distance (FOAD)<sup>57</sup>, plusieurs types de formations sont en réalité désignés, dont les quatre suivantes sont des formes courantes :

- ◆ des ressources documentaires en ligne sans interlocuteur ;
- ◆ des cours en ligne, avec un professeur assurant le cours sans possibilité d'interactions ;
- ◆ des ressources et cours en ligne avec des possibilités d'interactions (échanges synchrones ou non, processus d'interrogation-correction, etc.) ;
- ◆ des cours en ligne avec des temps de présentiel en face à face ou par petits groupes (formations hybrides).

De même, l'organisation pratique de la formation peut faire appel à différents modèles :

- ◆ hors du temps de travail ;
- ◆ sur le temps de travail mais dans un espace dédié ;
- ◆ directement à partir du poste de travail pour des agents équipés.

Les enjeux invoqués sont davantage liés à des questions d'efficacité que de coûts, la mise en œuvre d'une telle stratégie se traduisant par un important investissement initial. Toutefois, la formation à distance présente des atouts en termes de coûts qui sont importants dès lors que le module peut être suivi depuis le lieu de travail sans générer de frais de déplacement, et par un nombre illimité d'agents sans générer de frais de structure ni d'intervention. Permettant une organisation personnelle plus souple, il est en outre plus adapté aux emplois du temps contraints dans le cadre de la formation continue et permet de réduire le taux de défaut sur les formations prévues.

Dans un premier temps, le développement des modules ou l'acquisition d'une licence représente un coût d'entrée qui paraît d'autant plus important qu'il n'a pas fait l'objet d'études de marché approfondies et que les ministères ne disposent pas toujours des compétences requises en interne. Il est nécessaire en outre de prévoir des salles dédiées dans les collectifs de travail, pour les agents qui ne travaillent pas sur ordinateur ou qui n'ont pas les moyens de s'isoler pour suivre leur module de formation. Ces salles doivent être correctement équipées, le cas échéant, avec un accès indépendant au réseau qui assure une bande passante suffisante pour permettre une formation en ligne. Il faut aussi prévoir qu'un personnel peut être nécessaire pour accompagner les agents pendant leur formation. Dans un second temps, les modules doivent faire l'objet d'entretien et de mises à jour régulières.

---

<sup>57</sup> La formation ouverte à distance (FOAD) est « une action de formation souple reposant sur des situations d'apprentissage complémentaires et plurielles en termes de temps, de lieu et d'action (...) qui ne repose pas uniquement sur du face à face présentiel, exécutée nécessairement sous le contrôle permanent d'un formateur », Forum français pour la formation ouverte et à distance, *Vade-mecum des bonnes pratiques*, octobre 2011.

## Rapport

**Tableau 6 : Éléments de coûts de l'e-formation**

	Charges fixes	Charges variables
<b>Charges directes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Frais de personnel : pilotage, ingénierie de formation et pédagogique ;</li> <li>◆ achat/production de ressources numériques (licence, maintenance) ;</li> <li>◆ achat des outils (plate-forme de formation si le coût est fixe) ;</li> <li>◆ locaux (salles de formation, centre de ressource multimédia dédié à la formation) ;</li> <li>◆ frais de communication</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Frais de personnel : formateur, accompagnateur, tuteur, coordonnateur pédagogique (prescription et tutorat de parcours, accompagnement méthodologique des apprentissages), animation de séquences pédagogiques sous forme de classes virtuelles ;</li> <li>◆ frais de mission ou de déplacements en cas de temps présentiel d'un formateur ou d'un tuteur ;</li> <li>◆ location de licences unitaires de ressources pédagogiques multimédia ;</li> <li>◆ location de la plate-forme (si le coût est proportionnel au nombre d'apprenants) ;</li> <li>◆ ressources pédagogique set documentations remises aux stagiaires</li> </ul>
<b>Charges indirectes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Frais de structure (fonctions supports, encadrement,...) ;</li> <li>◆ amortissement du matériel ;</li> <li>◆ formation des formateurs</li> </ul>	-

*Source : Forum français pour la formation ouverte à distance, Vade-mecum des bonnes pratiques, octobre 2011.*

Le coût de l'investissement initial a substantiellement décru du fait de l'augmentation de l'offre de plates-formes et est appelé à décroître encore au fur et à mesure de la maturité des outils. Au total, les acteurs rencontrés estiment à plusieurs dizaines de milliers d'euros la réalisation d'une offre pédagogique de qualité en termes d'e-formation. Le gain financier peut toutefois être significatif à condition :

- ◆ de disposer d'une équipe rodée en matière d'ingénierie de conception et de pédagogie à l'e-formation ;
- ◆ d'amortir correctement les coûts de la plate-forme numérique et des logiciel sur un volume suffisant de connections ;
- ◆ de sélectionner les thématiques pédagogiques pour des publics suffisamment larges et sur des thèmes appelés à durer.

**Proposition n° 14 : Poursuivre le développement de l'e-formation en maximisant son utilisation, notamment sur des thématiques transverses larges (gestion budgétaire, gestion des ressources humaines, management, gestion des risques, environnement administratif).**

### 3.3.2. Le rapprochement du formateur du formé : un mouvement largement engagé à poursuivre

De nombreux acteurs de la formation, ministères et écoles, soumis à pression budgétaire, cherchent à éviter le déplacement massif de stagiaires en écoles pour des formations de courte durée (une journée à une semaine) du fait des coûts de déplacement et d'hébergement qu'elles entraînent. Ils promeuvent les dispositifs où le formateur se déplace soit sur le lieu de travail, soit sur un lieu proche, quand les thématiques et la taille critique des groupes à former le permettent.

La projection des formateurs en lieu et place du déplacement des stagiaires doit être poursuivie car elle diminue en effet très fortement les coûts de formation en divisant le coût de déplacement par un facteur correspondant à peu près à la taille du groupe<sup>58</sup>. Si elle induit éventuellement un surcroît d'effort pour les formateurs permanents des écoles, elle facilite en revanche l'accès à la formation pour les stagiaires. Deux obstacles doivent néanmoins être pris en considération :

- ◆ le premier est lié à l'absence de coupure entre les situations de travail et de formation dans le cas d'une formation délivrée sur le lieu de travail ou à proximité. La facilité induite peut être compensée par la difficulté à créer un climat d'échange et la prise de distance avec la pratique professionnelle ;
- ◆ le second est la nécessité de disposer d'une salle dédiée pour la formation sur, ou à proximité, du lieu de travail.

**Proposition n° 15 : Poursuivre le développement des formations à proximité du lieu de travail, la formation professionnelle en école devant être justifiée par l'absence de taille critique des groupes sur un même lieu de travail, par la durée des formations ou par des besoins techniques particuliers.**

### 3.3.3. La mutualisation de certains éléments de support ou de logistique

Les interlocuteurs de la mission se sont montrés relativement perplexes sur les perspectives ouvertes par les mutualisations en termes d'économie. De fait, celles-ci se heurtent d'une part à l'hétérogénéité des métiers enseignés et des périmètres d'action des écoles, d'autre part à leur éclatement géographique.

Pour autant, des partenariats existent, nombreux (pour mutualiser les achats, à l'échelle locale, pour mettre en commun les investissements informatiques, pour partager les ressources immobilières entre écoles situées sur le même campus ou implantées à peu de distance, voire même pour l'organisation en commun de parcours de formation ou pour mutualiser les ressources pédagogiques entre les écoles, voir l'annexe III du présent rapport), même s'ils restent souvent ponctuels et toujours limités dans leurs effets. D'une façon générale, les partenariats les plus fructueux se nouent soit à l'échelle locale, sur un même territoire, ce qui permet de partager les infrastructures et éventuellement de mettre en commun certains segments des parcours de formation sans alourdir les cursus et les charges induites par des frais de déplacements et d'hébergement des stagiaires, soit entre acteurs ayant des proximités dans leur périmètre métier.

---

<sup>58</sup> Voir davantage, car une part majoritaire des formations en école au titre de la formation professionnelle fait appel à des formateurs occasionnels qui doivent se déplacer pour se rendre à l'école. Dans ce cas, c'est l'intégralité du coût de déplacement des stagiaires qui est économisé.

## Rapport

Le développement des outils numériques permet d'envisager un développement important des partenariats :

- ◆ pour la mise en commun de salles dédiées et équipées : ainsi, le ministère de l'intérieur, pour répondre au besoin massif de formations lié à la modernisation du réseau des préfetures, se dote d'un réseau de salles d'e-formation. Une mise en commun partielle de cet outil au profit des administrations, sous la coordination des PFRH, serait particulièrement appropriée. D'une façon générale, les PFRH pourraient, en liaison avec les différents ministères, procéder au recensement des lieux de formation possibles en fonction du nombre de personnes qu'ils peuvent accueillir, de l'équipement technique présent et du contact à prendre pour une éventuelle réservation ;
- ◆ pour la passation des marchés correspondants, notamment relatifs aux plates formes numériques supports, ce suppose de définir *ex ante* un ou plusieurs cahiers des charges correspondant aux besoins. La DGAFP pourrait piloter un groupe de travail pour favoriser une mutualisation des appels d'offre sur les plates-formes numériques ;
- ◆ pour mutualiser l'offre pédagogique de formations transverses, avec notamment l'augmentation du nombre de modules de formation en ligne conçus et développés en partenariat et mis en commun via des plateformes ou la coopération pour l'élaboration de formations ouverte et à distance dont la partie à distance est mise en commun.

La mission considère que les initiatives qui traduisent des besoins identifiés et des possibilités concrètes doivent être privilégiées à des chantiers plus lourds de restructuration des campus des écoles ou de fusion d'acteurs de la formation, qui ne répondent ni à des logiques métiers, ni à des enjeux immédiats pour les acteurs, et dont les gains sont hypothétiques.

**Proposition n° 16 : Privilégier les partenariats et mutualisation de proximité en matière logistique, ainsi que les achats en commun lorsque les investissements sont significatifs, comme en matière d'e-formation. La DGAFP et les PFRH au niveau local doivent jouer un rôle d'impulsion et s'inscrire dans une logique de prestation de service.**

### 3.3.4. Le réexamen de l'existence de certaines petites structures

La question des structures de petite taille se pose sous deux angles :

- ◆ le premier est lié à la taille des groupes à former ;
- ◆ le second est lié à l'existence d'écoles de formation avec un nombre restreint de stagiaires.

S'agissant de la taille des groupes à former, la plupart des ministères ont fixé un nombre minimal de stagiaires pour la tenue des formations prévues en catalogue (sauf cas particulier lié à un métier rare ou formations individuelles pour certains cours de langue, pour du média training ou du coaching au management par exemple). Cette taille minimale est en général de huit, parfois de six agents. Cette limite est importante car elle détermine le ratio formateur / formés, qui est un déterminant direct des coûts de formation. Un ratio plus proche de dix serait souhaitable et ne pose guère de difficulté logistique. Ce ratio minimal dépend néanmoins du type de formation. En effet, réunir quinze ou vingt agents pour une formation métier pointue peut se révéler impossible sauf à rendre la formation impossible à tenir ou seulement à une fréquence très espacée. Il en va autrement des formations à public large, davantage encore des formations sur des thématiques transverses qui peuvent être ouvertes à des publics interministériels. De fait, fixer un ratio minimal un peu plus élevé pourrait contribuer à l'ouverture des formations entre administrations au plan local.

## Rapport

### **Proposition n° 17 : Accroître les seuils fixés en termes de taille minimale des groupes justifiant une formation, notamment pour les formations transverses locales, et mettre en place un suivi des formations en fonction du nombre de stagiaires.**

S'agissant des écoles ayant un petit nombre de stagiaires, la question du regroupement des écoles ne peut faire l'objet d'une analyse générale et suppose un examen fin des situations particulières.

Trois éléments doivent guider cette analyse. Le premier est la prise en considération du gain effectif lié à la taille en termes de gestion. Le tableau suivant (Tableau 7) permet ainsi de comparer les effectifs administratifs des écoles de trois grandes directions des ministères économiques et financiers aux personnels permanents de ces écoles.

**Tableau 7 : Pourcentage des effectifs administratifs de trois écoles des ministères économiques et financiers rapportés aux effectifs permanents en 2014**

	École nationale des finances publiques (ENFiP)	Direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle (DNRFP)	École nationale de la concurrence, la consommation et la répression des fraudes (ENCCRF)
Nombre de stagiaires en formation initiale	2 741	476	170
Effectifs permanents (ETP)	702,7	258	39,5
% de personnels administratifs / personnel permanent	58	67	76

*Source : Ministères économiques et financiers.*

Toutefois, les conséquences que l'on peut tirer de cette comparaison sont limitées :

- ◆ la fiabilité des données est incertaine, la notion de personnels administratifs n'étant pas toujours équivalente entre écoles d'un même ministère, certaines écoles (comme la douane) exerçant d'autres fonctions que la formation, comme des fonctions de gestion de matériel et de pôle d'achat ;
- ◆ les effectifs permanents eux-mêmes peuvent être plus ou moins élevés en fonction du choix de formateurs occasionnels ou permanents (plus pertinents pour des grosses structures) ;
- ◆ enfin, l'accroissement des coûts fixes proportionnellement à la moindre taille des structures est un état de fait qui n'appelle pas nécessairement de remise en cause de la structure.

Le deuxième élément à prendre en compte, déjà mentionné, est le niveau de saturation des écoles. Les regroupements peuvent avoir du sens si les équipements pédagogiques laissent des disponibilités importantes (salles, plates-formes techniques, structures d'hébergement ou de restauration sur site éventuellement, etc.) et que le regroupement sur un même site accroît le taux d'occupation sans détériorer significativement la qualité de l'organisation et sans créer de congestion sur les installations.

## Rapport

Le troisième élément est le fait que la notion de taille n'est pertinente qu'à l'intérieur d'un champ métier donné :

- ◆ par exemple, la petite taille de l'école nationale des services vétérinaires (ENSV) n'enlève rien à sa pertinence : elle traduit seulement le fait que des effectifs limités opèrent sur son champ métier. Il convient dans ce cas de chercher à adosser l'école à d'autres structures de formations dont les thématiques sont proches mêmes si elles ne forment pas les agents de l'État. C'est précisément le cas de l'ENSV qui est intégrée à l'institut VetAgro Sup : celui-ci regroupe les écoles vétérinaires d'une part, les écoles proposant des cursus d'ingénieurs agronomiques d'autre part, dans une logique qui vise à regrouper les acteurs complémentaires ou ayant des points communs. Cette démarche va au demeurant dans le sens de l'ouverture sur l'écosystème que recommande la mission (voir partie II) ;
- ◆ à l'inverse, le regroupement par la douane de ses écoles de formation des agents de la surveillance (école nationale des brigades des douanes de La Rochelle) et des opérations commerciales (école des douanes de Rouen) sur le site de La Rochelle n'était pas spécifiquement lié à des problématiques de taille critique. Il s'agissait plutôt d'une part de prendre en compte l'imbrication des métiers douaniers, d'autre part d'une démarche d'opportunité économique (le site de Rouen et l'hébergement des stagiaires engendraient des loyers significatifs, contrairement au site de La Rochelle).

Un examen approfondi, au cas par cas, de la situation des écoles à cet égard peut être conduit, notamment pour certaines structures dont les effectifs en formation sont proches d'une centaine et qui n'ont pas de spécificité métier propre.

## CONCLUSION

La formation de ses agents constitue pour l'État un enjeu majeur, tant en termes financiers qu'en termes de performance et d'efficacité du service public. Elle est en outre la condition de toute transformation réussie de l'appareil d'État et des conditions d'exercice de ses missions. Elle doit faire l'objet d'une démarche stratégique et d'un réel pilotage, tant au niveau ministériel qu'interministériel.

À cet égard, la mission insiste sur l'impérieuse nécessité d'instaurer des dispositifs performants de suivi des coûts de formation, sur la base de référentiels homogènes, afin de restituer des données comparables entre les différents acteurs et aussi proches que possibles des coûts complets. Des systèmes d'information dédiés, paramétrés de façon homogène et interfacés avec les systèmes de ressources humaines permettront aussi un meilleur suivi des parcours individuels de formation des agents tout au long de leur carrière.

La mission recommande que les enjeux de formation des agents de l'État fassent l'objet d'une véritable stratégie d'ensemble, stratégie qui prenne en compte l'évolution des conditions d'élaboration des politiques publiques, aujourd'hui largement co-construites au sein d'un écosystème, l'objectif assumé de « formation professionnelle tout au long de la vie », mais aussi la transformation du modèle économique de la formation et le développement des outils numériques. La réorganisation du modèle historique de formation des agents de l'État, déjà largement engagée par les acteurs eux-mêmes, doit être accompagnée et soutenue.

Pour réaliser cette transformation, l'État doit se donner les moyens de suivi et de pilotage qui lui font défaut aujourd'hui, et ce à tous les niveaux de son organisation, sans pour autant céder à une centralisation qui n'est compatible ni avec la multiplicité des métiers et des contextes, ni avec les effets de taille compte tenu du nombre d'agents et des volumes de formation.

À Paris, le 19 octobre 2016

**JÉRÔME FOURNEL**



**INSPECTEUR GÉNÉRAL DES FINANCES**

**CHARLOTTE BARATIN**



**INSPECTRICE DES FINANCES**

Encadré 4 : Synthèse des propositions

**Proposition n° 1 :** Procéder à un examen des formations de service public afin de dégager celles pour lesquelles une ouverture à un public d'une autre fonction publique ou à un public non fonctionnaire constituerait un atout en termes de compréhension des enjeux et de diffusion d'une culture commune.

**Proposition n° 2 :** Identifier les formations de l'enseignement supérieur déjà existantes permettant de couvrir tout ou partie de la formation des agents de l'État dans des domaines spécifiques.

**Proposition n° 3 :** Examiner précisément les enjeux de diplôme et de positionnement du concours de recrutement dans le parcours de formation initiale liés à l'ouverture ou au rapprochement des formations.

**Proposition n° 4 :** Redimensionner les formations statutaires en réduisant les formations initiales en écoles au profit de parcours de formation « continuée » après la prise de poste, avec des modalités de formation adaptées.

**Proposition n° 5 :** Relancer les travaux de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, seuls à même de fournir un cadre pour orienter la formation professionnelle sur des enjeux pertinents à moyen terme.

**Proposition n° 6 :** Développer des parcours de formation sur catalogue orientés vers les besoins métier à moyen terme et s'assurer, sur la base des demandes individuelles, qu'une partie de la formation professionnelle y est consacrée.

**Proposition n° 7 :** Généraliser les bilans de compétence en préalable aux formations statutaires.

**Proposition n° 8 :** Conduire un examen systématique des formations statutaires au regard des compétences des stagiaires pour identifier les redondances dans les formations techniques ou professionnelles et procéder à une réingénierie des formations pour permettre une différenciation en fonction des compétences.

**Proposition n° 9 :** Adapter les modalités de formation à des publics disposant de compétences différentes dans un double objectif de pertinence de la formation et de diminution des coûts.

**Proposition n° 10 :** Diffuser une circulaire interministérielle traduisant les orientations stratégiques en matière de formation.

**Proposition n° 11 :** Confier à la DGAFP un rôle d'animateur des questions de formation avec l'ensemble des acteurs concernés et encourager des démarches de constitution des écoles et centres de formation ministériels à dominante thématique en pôles de compétences interministériels.

**Proposition n° 12 :** Donner à la DGAFP la mission de constituer une offre de service en matière de formation sur des enjeux transverses afin d'ancrer l'animation des acteurs de la formation dans des projets concrets.

**Proposition n° 13 :** Renforcer les obligations des ministères en matière de transparence et d'ouverture des formations à caractère transverse délivrées localement.

**Proposition n° 14 :** Poursuivre le développement de l'e-formation en maximisant son utilisation, notamment sur des thématiques transverses larges (gestion budgétaire, gestion des ressources humaines, management, gestion des risques, environnement administratif).

**Proposition n° 15 :** Poursuivre le développement des formations à proximité du lieu de travail, la formation professionnelle en école devant être justifiée par l'absence de taille critique des groupes sur un même lieu de travail, par la durée des formations ou par des besoins techniques particuliers.

**Proposition n° 16 :** Privilégier les partenariats et mutualisation de proximité en matière logistique, ainsi que les achats en commun lorsque les investissements sont significatifs, comme en matière d'e-formation. La DGAFP et les PFRH au niveau local doivent jouer un rôle d'impulsion et s'inscrire dans une logique de prestation de service.

**Proposition n° 17 :** Accroître les seuils fixés en termes de taille minimale des groupes justifiant une formation, notamment pour les formations transverses locales, et mettre en place un suivi des formations en fonction du nombre de stagiaires.

*Source : Mission.*

# **ANNEXES**



# **LISTE DES ANNEXES**

<b>ANNEXE I</b>	<b>ANALYSE DES COUTS DE LA FORMATION INITIALE ET CONTINUE DES AGENTS DE L'ÉTAT</b>
<b>ANNEXE II</b>	<b>STRATÉGIES DE FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE DES ACTEURS MINISTÉRIELS ET INTERMINISTÉRIELS</b>
<b>ANNEXE III</b>	<b>LES ECOLES ASSURANT LA FORMATION STATUTAIRE ET PROFESSIONNELLE DES AGENTS DE L'ÉTAT</b>
<b>ANNEXE IV</b>	<b>LES OUTILS INTERMINISTÉRIELS</b>
<b>ANNEXE V</b>	<b>QUESTIONNAIRES</b>
<b>ANNEXE VI</b>	<b>LETTRE DE MISSION</b>
<b>ANNEXE VII</b>	<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES OU SOLLICITÉES</b>



## **ANNEXE I**

### **Analyse des coûts de la formation initiale et continue des agents de l'État**



# SOMMAIRE

<b>1. LA CONNAISSANCE ET LE SUIVI DES COÛTS DE LA FORMATION SONT LARGEMENT INSUFFISANTS.....</b>	<b>1</b>
1.1. Le champ de la formation et la nature des coûts doivent être précisés .....	1
1.1.1. <i>Le champ de la formation statutaire et professionnelle.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>La nature des coûts entrant dans les dépenses de formation .....</i>	<i>1</i>
1.2. Les sources d'information existantes sont partielles et le suivi des coûts reste lacunaire .....	6
1.2.1. <i>Les différentes sources d'information .....</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>Les sources d'information sur les dépenses de formation de l'État sont partielles.....</i>	<i>10</i>
1.2.3. <i>La chronique d'évolution des coûts faite par la DGAFP témoigne d'une relative plasticité de la dépense de formation qui est corroborée par les entretiens réalisés par la mission.....</i>	<i>16</i>
1.2.4. <i>Les montants et volumes de formation sont extrêmement variables entre ministères.....</i>	<i>19</i>
1.2.5. <i>Les formations dispensées sont de natures diverses.....</i>	<i>21</i>
<b>2. EN L'ABSENCE D'UN SYSTEME D'INFORMATION COMPLET, LA MISSION A CHERCHE AU TRAVERS DE QUESTIONNAIRES ET SOURCES D'INFORMATION COMPLEMENTAIRES A APPROCHER PLUS PRECISEMENT LES COÛTS DU DISPOSITIF DE FORMATION.....</b>	<b>23</b>
2.1. Ces données montrent une dépense de formation qui serait plus élevée que les données DGAFP.....	23
2.1.1. <i>Les données recueillies par la mission restent incomplètes et hétérogènes.....</i>	<i>23</i>
2.1.2. <i>Il apparaît néanmoins que les données de la DGAFP sont sous-évaluées.....</i>	<i>44</i>
2.1.3. <i>La sous-estimation globale est probablement substantielle .....</i>	<i>54</i>
2.2. L'analyse du contenu de la dépense de formation, qui ne peut être approchée que de manière très partielle, présente des différences importantes dans selon les structures de formation.....	57
2.2.1. <i>La structure de coûts des dépenses de formation ne peut être approchée que de façon partielle et au cas par cas.....</i>	<i>57</i>
2.2.2. <i>Les éléments de répartition des coûts disponibles traduisent des différences très importantes entre structures de formation .....</i>	<i>94</i>
2.2.3. <i>Ces différences existent également dans le niveau de rémunération des formateurs occasionnels.....</i>	<i>97</i>

2.3. Une analyse des coûts de formation sur des métiers définis et, le cas échéant, avec des comparaisons par employeur, est une approche pertinente mais difficile .....	108
<b>3. UN REFERENTIEL DE COUTS EST NECESSAIRE POUR HOMOGENEISER LE REPORTING ENTRE MINISTERES.....</b>	<b>112</b>
3.1. Éléments pour un référentiel de coût complet .....	113
3.2. Les systèmes d'information support doivent permettre un suivi homogène et précis des coûts de formation.....	117
3.3. Une analyse par déterminant de la dépense permet d'identifier les pistes mobilisables pour diminuer les coûts.....	118
<b>4. L'ANALYSE DES COUTS POURRAIT EGALEMENT ETRE MENEES PAR MODALITE D'ORGANISATION DE LA FORMATION.....</b>	<b>125</b>
4.1. Typologie des modalités de formation.....	125
4.2. Analyse des coûts par modalité.....	125

## **1. La connaissance et le suivi des coûts de la formation sont largement insuffisants**

### **1.1. Le champ de la formation et la nature des coûts doivent être précisés**

#### **1.1.1. Le champ de la formation statutaire et professionnelle**

La notion de formation pour les agents de l'État est issue d'un double héritage :

- ◆ un héritage lié au recrutement par concours et à la mise en place d'écoles destinées à former des agents du service public dans une double logique de creuset républicain d'une part, de professionnalisation d'autre part ;
- ◆ un héritage lié au décalque sur la fonction publique du principe d'une formation professionnelle continue, né dans le secteur privé à partir des années soixante-dix à la suite de l'accord national interprofessionnel de 1970 et de la loi Delors du 16 juillet 1971.

Ces deux héritages se sont partiellement interpénétrés. D'un côté, la promotion sociale interne a conduit à réserver une place importante à la formation au moment des changements de grade ou de catégorie, en amont dans le cadre des préparations aux concours, en aval, dans le cadre de la préparation aux futurs métiers. D'un autre côté, les écoles de formation initiale se sont progressivement approprié un rôle dans le domaine de la formation continue, à des degrés variables selon les domaines et les ministères. En outre, et toujours sur le modèle du secteur privé, sont apparues dans la fonction publique des modalités de formation en alternance, de l'apprentissage, ainsi que des logiques de parcours de formation construits par l'individu, dont le droit individuel à la formation (DIF) puis le compte personnel de formation (CFP), non encore transposé à la fonction publique d'État, sont les derniers exemples.

La loi et les décrets de 2007 ont accentué ces évolutions en intégrant l'ensemble de la formation dans une notion de formation professionnelle tout au long de la vie qui inclut les formations initiales et continues. C'est cette notion large, qui inclut l'ensemble des formations reçues par les agents de l'État, qu'ils soient titulaires, stagiaires ou contractuels – et même dans certains cas sans lien juridique avec l'État<sup>1</sup> - qui constitue le champ d'examen des dépenses de formation, objet de la revue.

#### **1.1.2. La nature des coûts entrant dans les dépenses de formation**

Sur ce champ, les dépenses de formation sont celles qui sont encourues par l'État à l'occasion de cette action de formation. La formation est une dépense par destination composée de coûts de différentes natures.

---

<sup>1</sup> Ainsi les classes préparatoires intégrées développées ces dernières années visent à favoriser la préparation aux concours administratifs pour des personnes issues de milieux modestes. Les premières ont été créées en 2005 à l'école nationale supérieure de police. Elles ont été étendues aux instituts régionaux d'administration à partir de 2009. Un objectif de doublement du nombre de places a été confirmé par la ministre de la décentralisation et de la fonction publique en comité interministériel "Égalité Citoyenneté" le 6 mars 2015. Les jeunes formés dans ces classes ne sont ni titulaires, ni stagiaires, ni contractuels de la fonction publique.

## Annexe I

Les coûts principaux proviennent des rémunérations. Une des principales questions est l'inclusion ou non des dépenses de rémunération des personnels en formation dans le coût des formations. Si pour les personnels rémunérés pendant leur formation comme fonctionnaires stagiaires, la réponse est naturellement positive – le coût de formation inclut directement cette rémunération -, la réponse doit également être positive pour les fonctionnaires continuant à être rémunérés pendant leur formation alors qu'ils sont absents de leur lieu de travail régulier. C'est ce mode de calcul qui est également retenu dans les entreprises et que reprennent l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) pour établir la dépense nationale de formation.

En outre, il faut tenir compte de la dépense de rémunération d'éventuels personnels remplaçants si la période de formation se traduit par un remplacement. Toutefois, afin d'éviter un double compte, pour ne pas inclure le personnel de remplacement parmi les stagiaires en formation, seul le surcroît de rémunération du personnel de remplacement doit être pris en compte<sup>2</sup>.

Les autres dépenses de rémunération concernent :

- ◆ les personnels non formateurs des écoles, centres de formation, services de ressources humaines ministériels (agents administratifs, techniques ou financiers, personnels en charge de l'ingénierie pédagogique, etc.) sur la base de coûts bruts chargés ;
- ◆ les formateurs permanents (coût brut chargé pour l'employeur) des écoles, centres et services de formation ;
- ◆ les formateurs occasionnels. Pour ces derniers, il faudrait en théorie imputer une quote-part du coût brut chargé au prorata des heures de formation. La difficulté de disposer d'une donnée complète de ce type conduit à ne comptabiliser que la rémunération additionnelle liée à l'activité de formation<sup>3</sup>.

Ce sont ensuite des dépenses de fonctionnement :

- ◆ des dépenses de fonctionnement directement liées aux stagiaires :
  - frais de déplacement du domicile au lieu de formation ou du lieu de travail au lieu de formation ;
  - frais d'hébergement et/ou de restauration des stagiaires en formation ;
- ◆ des dépenses de fonctionnement directement liées aux formateurs :
  - frais de déplacement des formateurs ;
  - frais d'hébergement et/ou de restauration des formateurs ;
- ◆ des dépenses de fonctionnement des écoles et centres de formation (dépenses courantes) ;

Les autres coûts sont :

- ◆ des achats externes de prestations de formation ;
- ◆ des dépenses d'investissement liées à la formation (matériels pédagogiques, équipements techniques, systèmes d'information, etc.) ;
- ◆ des coûts immobiliers liés aux locaux de formation (loyers externes, loyers budgétaires ou amortissement de coûts immobiliers) :
  - coût direct pour les locaux dédiés ;

---

<sup>2</sup> Cette convention – à savoir de ne comptabiliser que le surcroît de salaire du remplaçant par rapport au traitement de l'agent en formation – vaut principalement dans les activités pour lesquelles le remplacement s'impose (notamment pour le personnel qui travaille directement pour un public comme les enseignants par exemple – toutefois les différences de traitement sont potentiellement marginales et pas systématiquement en défaveur du remplaçant).

<sup>3</sup> Ce choix a également sa cohérence, les personnels délivrant des formations occasionnelles le faisant souvent en plus de leur activité principale sans rien réduire de cette activité.

## Annexe I

- quote-part en fonction des surfaces pour des locaux alloués partiellement à la formation.

Le tableau suivant (Tableau 1) illustre de manière théorique le détail des coûts entrant dans un coût complet de la formation ainsi que les unités d'œuvre pertinentes pour l'affectation des coûts indirects.

Tableau 1 : Tableau indicatif des coûts complets de formation

Catégorie de coût	Typologie de coût	Montant	Affectation (calcul du coût d'une formation)	Unité d'œuvre
		<b>Coûts directs</b>		
<b>Intervenants</b>	rémunération des professeurs permanents	-	salaires / nombre d'heures*	salaires net + charges brutes (€)
	rémunération des professeurs occasionnels	-	salaires / nombre d'heures	-
	rémunération des stagiaires	-	salaires / nombre d'heures	salaires net + charges brutes (€)
	indemnités éventuelles pour les stagiaires	-	indemnités / nombre d'heures	€
<b>Salles et matériel</b>	achat de matériel pédagogique	-	prix total / nombre d'heures d'utilisation du support pédagogique	€
	location de salles de formation	-	prix total / nombre d'heures d'occupation de la salle	€
	prestation de restauration	-	prix total	€
<b>Transport et hébergement</b>	frais de déplacement (train/voiture/...)	-	prix total / nombre d'heures	€
	location de chambres d'hôtel	-	prix total / nombre d'heures	€
<b>Matériels pédagogiques</b>	e-formation achetée à un prestataire extérieur	-	prix total de la prestation / nombre d'heures	€
		<b>Coûts indirects</b>		
	rémunération des agents supports	-	salaires / nombre d'heures	salaires net + charges brutes (€)
	entretien et maintenance des salles de formation	-	coût total de la maintenance / nombre d'heures	€/m <sup>2</sup>
	entretien et maintenance des salles de restauration	-	coût total de la maintenance / nombre d'heures	€/m <sup>2</sup>
	coûts de la création de supports pédagogiques en interne	-	coût total / nombre d'heures d'utilisation des supports pédagogiques	€
	développement des e-formations en interne	-	coût total / nombre d'heures d'utilisation de l'e-formation	€

## Annexe I

Catégorie de coût	Typologie de coût	Montant	Affectation (calcul du coût d'une formation)	Unité d'œuvre
	publicité en faveur de la formation réalisée en interne	-	coût total / nombre d'heures de la formation (si la publicité concerne cette formation)	€
	rémunération des agents supports	-	salaires / nombre d'heures	salaire net + charges brutes (€)
	entretien et maintenance des salles de formation	-	coût total de la maintenance / nombre d'heures	€/m <sup>2</sup>
<b>Coût complet</b>		-	-	€

*Source : Mission. \*Le nombre d'heures fait référence à la durée de la formation réalisée.*

## 1.2. Les sources d'information existantes sont partielles et le suivi des coûts reste lacunaire

### 1.2.1. Les différentes sources d'information

Dans le secteur privé, le suivi des dépenses de formation est notamment lié à l'existence de prélèvements à destination des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Ce prélèvement n'est pas nécessairement équivalent à la dépense de formation, mais son existence constitue à la fois un plancher de dépenses clairement documenté et favorise un suivi fin des dépenses. Ce prélèvement, à caractère fiscal, est calculé en pourcentage de la masse salariale brute. Son montant diffère selon les effectifs employés. Il est aujourd'hui de :

- ◆ 0,55 % pour les employeurs de moins de onze salariés ;
- ◆ 1 % pour les employeurs de onze salariés et plus (0,8 % en cas d'accord d'entreprise sur le compte personnel de formation).

Une contribution fiscale complémentaire, fondée sur les rémunérations versées aux salariés en contrat à durée déterminée, est destinée à financer les congés individuels de formation des titulaires de ces contrats à leur échéance (elle n'est pas due sur certains contrats aidés et peut être remboursée en cas de transformation du contrat en contrat durée indéterminée).

Il est d'autant plus important pour les entreprises de comptabiliser ces dépenses qu'elles peuvent s'exonérer en tout ou partie du prélèvement dès lors qu'elles démontrent que les dépenses de formation ont été réalisées en interne. Le respect des obligations de financement de la formation professionnelle était assuré via les déclarations fiscales n° 24-83 qui ont constitué une source importante de connaissance des dépenses de formation des entreprises de plus de dix salariés, des volumes de formation (nombre, durée) et des coûts des formations. La loi du 5 mars 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises a toutefois supprimé la déclaration avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Les obligations des entreprises ont en outre été modifiées et sont désormais des obligations de formation avant d'être des obligations de dépenses de formation.

Dans le secteur public, la situation est plus contrastée. Si la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière sont assujetties, comme le secteur privé, à des contributions portant sur la masse salariale afin de financer une formation professionnelle mutualisée, seule l'association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) a le statut d'OPCA. Le centre national pour la fonction publique territoriale (CNFPT), établissement public administratif, n'a en revanche pas ce statut même s'il collecte des prélèvements assis sur la masse salariale des collectivités territoriales.

Historiquement fixé à 1 % de la masse salariale des agents territoriaux, le plafond du taux de la cotisation versée à titre obligatoire par les collectivités territoriales au CNFPT a été abaissé à 0,9 % de la masse salariale dans la loi de finances pour 2016<sup>4</sup>. Les cotisations versées à l'ANFH sont structurées pour alimenter cinq fonds mutualisés. Les établissements hospitaliers doivent consacrer au minimum 2,1 % des rémunérations inscrites à leur budget au financement des actions relevant du plan de formation, qu'ils versent à l'ANFH à titre volontaire<sup>5</sup>. L'ANFH gère aussi deux fonds mutualisés, alimentés par des cotisations à caractère obligatoire et consacrés respectivement :

---

<sup>4</sup> Voir l'article 167 de la loi de finances n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, qui modifie l'article 12-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique. Le taux avait déjà été abaissé à 0,9 % pour les années 2012 et 2013 par l'article 38 de la loi de finances rectificative n° 2011-900 du 29 juillet 2011, puis restauré à sa valeur initiale par l'article 45 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificatives pour 2012, si bien que le taux de 0,9 % a été appliqué sur la seule l'assiette de l'année 2012.

<sup>5</sup> L'adhésion à l'ANFH n'est pas obligatoire. 97 % des établissements sont adhérents.

## Annexe I

- ◆ au congé de formation professionnelle, à la validation des acquis de l'expérience et au bilan de compétence, pour lequel la cotisation s'élève à 0,2 % de la masse salariale des établissements ;
- ◆ aux études dites promotionnelles (le fonds de mutualisation pour les études promotionnelles (FMEPS)), pour lequel la cotisation est fixée à 0,6 % de la masse salariale des établissements.

L'ANFH assure enfin la gestion, au profit des établissements adhérents, de deux fonds alimentés par deux types de contributions :

- ◆ celle des centres hospitaliers universitaires et autres établissements de santé, destinée au financement de leur obligation de développement professionnel continu médical, fixée respectivement à 0,5 % et 0,75 % du montant des rémunérations des médecins, chirurgiens-dentistes et pharmaciens et versée à titre obligatoire à l'ANFH<sup>6</sup> ;
- ◆ celle des établissements et services d'aide par le travail de la fonction publique hospitalière, destinée au financement de la formation professionnelle des travailleurs handicapés qu'ils accueillent, fixée à 4,8 % de la masse salariale.

Le CNFPT réalise un suivi des dépenses directes de formation (formations d'intégration, formation initiale hors rémunération des élèves, formation continue, formation continue obligatoire, préparation aux concours et aux examens) : celles-ci se sont élevées à 150 M€ en 2015, pour 217 218 journées stagiaires.

Ces dépenses directes ne constituent naturellement pas des coûts complets en l'absence de prise en compte, notamment, des rémunérations des personnels en formation. Le coût moyen (toutes formations) d'une journée stagiaire qui en résulte s'est élevé à 120,2 € en 2014, contre 126,6 € en 2008 ; le CNFPT suit aussi le coût moyen d'une journée stagiaire (hors préparation aux concours, formation initiale des personnels de police municipale, formation continue obligatoire et frais de transport et d'hébergement) qu'il estime plus pertinent pour une comparaison avec les autres acteurs de la formation : celui-ci s'est élevé à 128,7 € en 2014, contre 148,3 € en 2008 (voir Tableau 2). Ce coût prend en compte les éléments retracés dans le Tableau 3.

**Tableau 2 : Coût moyen d'une journée de formation stagiaire pour le CNFPT (toutes formations) de 2008 à 2014**

	2008	2010	2011	2012	2013	2014
Coût moyen d'une journée stagiaire toutes formation (€)	126,6	129,3	127,8	125,7	125,7	120,2
Coût moyen d'une journée stagiaire (hors préparation aux concours, formation initiale police, formation continue obligatoire, frais de transport et d'hébergement, en €)	148,3	136,7	135,5	135,7	133,2	128,7

*Source : CNFPT.*

*Note : Le CNFPT recourt à la notion de coût moyen complet dans ses publications et données. Toutefois, il ne s'agit pas d'un véritable coût complet en l'absence de comptabilisation des rémunérations des stagiaires. Les coûts immobiliers ne sont par ailleurs pas toujours pris en compte, seuls étant retenus ceux qui donnent lieu à une prestation monétaire.*

<sup>6</sup> Ils doivent verser tout ou partie de cette contribution à l'ANFH pour bénéficier de la contribution sur le chiffre d'affaire de l'industrie pharmaceutique.

## Annexe I

**Tableau 3 : Dépenses prises en compte par le CNFPT dans le calcul du coût moyen d'une journée stagiaire toutes formations**

Niveau analytique 1	Niveau analytique 2
Coût pédagogique (régie)	Rémunérations et charges des chargés de cours
	Indemnité de déplacement, hébergement, restauration des chargés de cours (prestations)
	Déplacements des chargés de cours (prestations)
	Hébergement des chargés de cours (prestations)
	Restauration des chargés de cours (prestations)
Coût pédagogique (conventionnement)	Contrats de prestations de service (formation)
	Études et recherches (formation)
	Actions ponctuelles (remboursement de services extérieurs)
Logistique (bâtiment, matériels, reproduction, documentation)	Locations mobilières
	Fournitures et matériels d'enseignement
	Frais de colloques, séminaires, conférences
	Foires et expositions
	Transports de biens et transports collectifs
	Autres contrats de prestations de services (autres que formation)
	Locations immobilières
Déplacement, hébergement, restauration des stagiaires	Indemnité de déplacement, hébergement, restauration des stagiaires
	Déplacement des stagiaires (prestations)
	Hébergement des stagiaires (prestations)
	Restauration des stagiaires (prestations)
	Ticket restaurant
	Réception

*Source : CNFPT.*

Les collectivités, notamment territoriales, tendent à suivre les dépenses de formation pour maximiser le droit de tirage sur le CNFPT. Pour autant, les collectivités importantes dépensent davantage que le montant de la contribution qu'elles versent au CNFPT, souvent dans des proportions significatives, comme la mission a pu le constater à l'occasion de son déplacement en région Auvergne-Rhône-Alpes. Ainsi, la métropole Grand Lyon a consacré à la formation une enveloppe budgétaire de 4,1 M€ en 2015, dont 2 M€ au titre de la cotisation obligatoire au CNFPT et 2,1 M€ de budget supplémentaire, soit plus du double de la contribution obligatoire. La région Auvergne-Rhône-Alpes a dépensé quant à elle 1,85 M€ en 2015, dont 1,35 M€ au titre de sa cotisation en faveur du CNFPT, soit près de 40 % de plus. Le suivi effectué reste néanmoins lacunaire et ne permet pas de reconstituer un véritable coût complet<sup>7</sup>.

Dans la fonction publique d'État, il n'existe aujourd'hui ni organisme centralisateur des financements, ni objectif normé pour le financement de la formation professionnelle. Les obligations de compte-rendu se limitent aux données compilées dans les bilans sociaux d'une part, dans les enquêtes administratives de la DGAFP pour réaliser le bilan annuel de la fonction publique d'autre part<sup>8</sup>, données qui font l'objet de compléments d'appréciation au 1.2.2.

<sup>7</sup> Les dépenses prises en compte dans ces chiffres peuvent varier. Par exemple, pour la région Auvergne-Rhône-Alpes, les données ne prennent pas en compte les frais de déplacement, hébergement, restauration des agents ni les coûts indirects relatifs aux frais de locaux, de reprographie de documents et de charge de personnel des services formation.

<sup>8</sup> Les deux séries de données sont d'ailleurs liées, la DGAFP restituant aux ministères des données individuelles retraitées à destination de leurs bilans sociaux.

## Annexe I

Il n'en a toutefois pas toujours été ainsi. Dans les années quatre-vingt-dix, des accords-cadres sur la formation professionnelle identifiaient une cible annuelle minimale de formation en pourcentage de la masse salariale. Ces accords-cadres prévoyaient des cibles croissantes (de 1 % en 1992 à 3,8 % en 1996) même si :

- ◆ les objectifs n'ont pas toujours été atteints ;
- ◆ le contenu des dépenses à comptabiliser était peu normé.

Quelques enquêtes, principalement réalisées par l'INSEE et la DARES, ainsi que des travaux menés par le Centre d'étude et de recherche sur les qualifications (Céreq), viennent compléter les sources d'information pour les secteurs privé et public (voir l'Encadré 1).

### Encadré 1 : Principales sources sur les dépenses de formation dans le secteur privé et le secteur public

- l'enquête européenne AES (*Adult Education Survey*) interroge des salariés des secteurs publics et privés (7 840 individus en France pour l'enquête). Elle est réalisée par l'INSEE et la DARES ;
- les enquêtes générations, réalisées par le Céreq, permettent d'articuler parcours de formation et insertion professionnelle ;
- l'enquête européenne CVTS (*Continuing Vocational Training Survey*) interroge des entreprises sur la formation professionnelle qu'elles financent partiellement ou totalement pour leurs personnels. 5 000 entreprises sont couvertes en France selon une périodicité proche de cinq années ;
- le dispositif d'information sur la formation employeur-salarié (DIFES) interroge employeurs et salariés selon des enquêtes couplées qui permettent, au-delà d'autres éléments, d'appréhender des éléments qualitatifs de ressenti et de choix ;
- la DGAFP réalise annuellement des enquêtes administratives auprès des différents ministères sur l'effort de formation tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif (domaines et objectifs de formation). Si les données antérieures à 2008 sont difficilement exploitables du fait des changements de nomenclature intervenus à la suite de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, ces enquêtes offrent une partie essentielle de l'information sur les dépenses ministérielles de formation. En outre, elles ont progressé en termes d'harmonisation et de fiabilisation des données même si plusieurs difficultés demeurent pour autoriser de véritables comparaisons fines ;
- les données budgétaires agrégées sont limitées. Si certaines dépenses de formation (indemnités congé formation, stages de formation spécifiques comme l'informatique) peuvent être retracées budgétairement, les données budgétaires ne comportent en général pas de code formation et sont de fait ponctuelles et difficilement appréhendables.
- le jaune budgétaire relatif à la formation professionnelle (privée et publique) permet de retracer l'effort global de la politique de formation professionnelle, les différents financeurs et dispositifs publics, mais il se révèle limité pour appréhender les dépenses de formation professionnelle des agents publics réalisées par les employeurs publics et ne fait que reprendre les données DARES/INSEE d'une part, DGAFP de l'autre ;
- pour le suivi des dépenses interministérielles de formation, dites « transverses », pilotées par la DGAFP, celle-ci a développé un outil de suivi spécifique : le système d'information pour l'animation de la formation interministérielle régionale (SAFIRE) en cours d'amélioration.

*Source : Céreq et mission.*

### 1.2.2. Les sources d'information sur les dépenses de formation de l'État sont partielles

Comme en témoigne déjà le recensement des sources d'information, le suivi des dépenses de formation au sein de la fonction publique, et en particulier de la fonction publique d'État, souffre d'un manque de fiabilité qui est dû à plusieurs facteurs :

- ◆ la dépense de formation ne fait pas l'objet d'un regroupement sous une unité opérationnelle (UO), à plus forte raison sous un budget opérationnel de programme (BOP). Elle relève de différents programmes, BOP et UO en fonction des ministères et services concernés (voir Tableau 4) ;
- ◆ en terme institutionnel, les départements formation des directions des ressources humaines ne pilotent en général qu'une petite partie des dépenses de formation, les écoles d'une part, les directions d'emploi de l'autre, voire d'autres directions fonctionnelles, prenant en charge une part souvent majoritaire des dépenses de formation ;
- ◆ les écoles et centres de formation relèvent de statuts juridiques très variables : service à compétence nationale, établissement public, simple service rattaché à une direction nationale ou territoriale, etc., ces différences de statut se répercutant sur la capacité à isoler et à identifier les dépenses de formation proprement dites (voir annexe III) ;
- ◆ la dépense de formation n'est pas identifiée par un code particulier. Le déplacement d'un stagiaire pour aller sur un site de formation est ainsi considéré avant tout comme une dépense de déplacement. Si elle peut être identifiée dans certains cas, ce n'est pas systématique ;
- ◆ les coûts immobiliers sont très rarement identifiés :
  - parce qu'ils sont banalisés au sein des services, une salle de formation pouvant être à multiples usages ;
  - ou, même lorsqu'il s'agit d'écoles dédiées à la formation des agents de l'État, parce que les écoles, du fait de leur spécificité – salles de cours, espaces techniques et bureautiques – ont été exclues de la logique des loyers budgétaires et sont souvent implantées dans de l'immobilier patrimonial (pas de loyer externe) ;
- ◆ Chorus ne comporte pas de module de comptabilité analytique permettant l'affectation d'une partie des dépenses d'une entité à une destination particulière. De fait, le passage à Chorus a même pu avoir pour conséquence une obsolescence des outils de suivi analytique développés jusqu'ici<sup>9</sup>.

Il en résulte une situation de grande hétérogénéité des données disponibles. Non seulement les ministères ne sont pas en mesure de fournir des coûts complets de formation mais les écoles elles-mêmes sont la plupart du temps dans l'incapacité de fournir des données agrégées satisfaisantes.

---

<sup>9</sup> Ainsi la direction générale des douanes et des droits indirects avait conçu dans les années quatre-vingt-dix, pour accompagner le mouvement de déconcentration des dépenses de fonctionnement, une application SCC (*Single-Chip Cloud Computer*) permettant de rattacher une charge à un service bénéficiaire unique ou de la ventiler entre plusieurs services bénéficiaires sur la base de clés de répartition prédéfinies (prorata des surfaces ou des effectifs). Le passage à Chorus a eu pour conséquence un abandon de ce suivi des coûts par destination.

Tableau 4 : Exemples d'organisation des budgets de formation des ministères et grandes directions

Ministères	Répartition en différentes enveloppes budgétaires
Direction générale de la police nationale	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ programme 0176 – « police nationale » ;</li> <li>◆ budget opérationnel de programme (BOP) 0176-CCSC ;</li> <li>◆ unité opérationnelle (UO) 0176-CCSG-CFNG (unité spécifique créée le 01/01/2015, entraînant la suppression de 13 UO de zone) ;</li> <li>◆ présentation : <ul style="list-style-type: none"> <li>● en deux budgets : budget de fonctionnement des structures de formation, budget pédagogique ;</li> <li>● lignes comptables FC21 « formation » (frais pédagogique, location des salles) et FC 11 « indemnités » (hébergement, transport, alimentation) ;</li> <li>● dans ces lignes, des enveloppes sont identifiées au profit des structures de formation et des directions</li> </ul> </li> </ul>
Direction générale des finances publiques (DGFiP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ pas de BOP ou d'UO consacré à la formation sur le programme 156 consacré à la formation ;</li> <li>◆ pour les dépenses hors titre 2, la DGFiP a regroupé au sein d'une brique d'activité dédiée l'ensemble des dépenses qui relèvent par nature de la formation initiale et continue, définies au regard du plan comptable de l'État (stages et formations informatiques, autres stages et formations, indemnités de stage, charges d'examen et de concours, transports collectifs de personnes et locations de salles)</li> </ul>
Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ jusqu'au 01/01/2016, le service à compétence nationale était organisé en un BOP et trois UO correspondant aux trois écoles (soit trois centres financiers Chorus différents, étant chacun centre de coût unique au sens de Chorus) ;</li> <li>◆ depuis le 01/01/2016, suite à la fermeture du site de Rouen et au déploiement d'un nouveau dispositif de SIRH, avec la centralisation de la fonction paye sur un tiers prestataire, l'ensemble de la fonction support est centralisée sur la structure interrégionale dans un schéma un BOP – une UO (un centre financier Chorus unique avec plusieurs centres de coûts)</li> </ul>
Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ une UO dédiée à l'école nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes dans le programme 134 « développement des entreprises et du tourisme » ;</li> <li>◆ les dépenses sont ventilées entre les trois actions qui structurent le programme (régulation concurrentielle des marchés, protection économique du consommateur, sécurité du consommateur)</li> </ul>
Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ le budget de l'INSEE est porté par le programme 220 « statistiques et études économiques » qui ne comprend qu'un seul BOP ; les dépenses de formation ne sont pas identifiées</li> </ul>

## Annexe I

<b>Répartition en différentes enveloppes budgétaires</b>	
<b>Ministères</b>	<p>le programme 217 « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable » comporte :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• une unité ministérielle budgétaire 11 consacrée à la formation, structurée en cinq activités correspondant aux grands postes de dépenses sur le titre 3 (formations aux métiers support et transversaux pilotés par l'administration centrale, recrutement t organisation de concours, formation, recrutement et fonctionnement du centre ministériel de valorisation des ressources humaines, dotation au centre d'évaluation, de documentation et d'innovation pédagogiques (CEDIP) et à l'institut de formation de l'environnement) ;</li> <li>• un BOP « écoles », subdivisés en quatre UO : <ul style="list-style-type: none"> <li>- « subventions établissements publics » pour l'école nationale des travaux publics et l'école nationale des ponts et chaussées qui sont des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ;</li> <li>- « ENTE Aix » et « ENTE Valenciennes » pour les deux sites de l'école nationale des techniciens de l'équipement et « IFORE » pour l'institut de formation de l'environnement, qui sont des services à compétence nationale ;</li> </ul> </li> </ul> <p>◆ l'école nationale supérieure des arts et métiers, service à compétence nationale sous tutelle de la direction des affaires maritimes, relève du programme « sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » ;</p> <p>◆ l'école nationale des sciences géographiques et l'école nationale de météorologie, services de l'institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo France, opérateurs sous tutelle du commissariat général au développement durable, relèvent des programmes auxquels émergent les opérateurs, respectivement 159 « information géographique et cartographique » et 170 « météorologie »</p>
Direction générale de l'aviation civile (DGAC)	<p>◆ les crédits destinés à la formation sont regroupés sur une ligne spécifique intitulée « F16 formation » ; ils ne concernent que le titre 3 de la DGAC ;</p>
Ministère chargé de l'intérieur	<p>◆ au niveau de l'administration centrale, le budget formation du secrétariat général relève du programme 216 et géré sur le BOP CPRH, qui comporte deux UO :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'UO CFOR pour les dépenses de formation –concours opérées directement par sous-direction du recrutement et de la formation ;</li> <li>• l'UO CFOD qui sert à déléguer les crédits centraux aux délégués régionaux à la formation ;</li> </ul> <p>◆ à l'échelon déconcentré, les délégués régionaux à la formation et les animateurs de formation départementaux disposent aussi de crédits issus du programme 307 de gestion administrative territoriale, géré par la direction de la modernisation et de l'administration territoriale, sur décision du préfet</p>
Ministère chargé des affaires étrangères	<p>◆ le budget de formation est imputé sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », BOP CRES, UO CDRH</p>

## Annexe I

Ministères	Répartition en différentes enveloppes budgétaires
Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ les dépenses de formation relèvent du programme 152, qui comporte dix BOP (sept BOP zonaux, un BOP dédié aux écoles, un BOP outre-mer, un BOP national « commandement et soutien ») ;</li> <li>◆ elles sont imputées :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● sur le BOP « commandement des écoles de la gendarmerie nationale (CEGN) » ;</li> <li>● sur l'UO DPMGN (direction des personnels militaires de la gendarmerie nationale) du BOP national « commandement et soutien » ;</li> <li>● sur l'ensemble des UO des BOP s'agissant de la formation non statutaire</li> </ul> </li> </ul>
Ministère chargé des affaires sociales et de la santé	<i>Non communiqué</i>
Ministère chargé de la défense	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ pour les civils, une UO « formation » est rattachée au BOP « accompagnement des politiques de ressources humaines » est dédiée à la formation généraliste, hors formations dites « métiers » relevant des services d'emplois</li> </ul>

Source : Mission, sur la base des questionnaires renseignés.

## Annexe I

Parmi beaucoup d'autres, trois exemples caractéristiques des insuffisances actuelles du suivi des dépenses de formation permettent de mesurer la difficulté d'une analyse complète des coûts de formation au sein de la sphère État :

- ◆ la rémunération des stagiaires, coût principal de la formation, n'est pas systématiquement identifiée, notamment en matière de formation professionnelle. Cela peut tenir à la durée de la formation lorsqu'elle est inférieure à la journée et n'induit pas un changement de position au sein du service ou un remplacement. Cela tient plus généralement au fait qu'en matière de formation professionnelle, la rémunération est très largement prise en charge par l'employeur d'origine de l'agent et non par l'entité assurant la formation. Le maintien du traitement constitue dès lors la norme. Seule une valorisation et/ou la consolidation extra-comptable du traitement reçu par l'agent pendant sa période de formation permet d'en assurer la trace *a posteriori* sur des bases nécessairement moyennées (valorisation des journées agents en formation sur la base de traitements moyens) ;
- ◆ l'école nationale des finances publiques (ENFiP), qui présente à certains égards une capacité de suivi supérieure à celle de nombreux autres établissements, n'est pas en mesure d'identifier de coûts immobiliers. Pour ses huit établissements nationaux, ses neuf centres interrégionaux et leurs quatorze antennes, le montant des loyers s'élevait à 381 130 €, montant voué à disparaître quasiment en 2016 du fait de la résiliation d'un bail sur le site de Toulouse ;
- ◆ une partie des dépenses d'hébergement et/ou de restauration sont pris en charge par des associations comme c'est le cas par exemple pour la direction générale des finances publiques (DGFIP) ou la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)<sup>10</sup>. Ces associations couvrent partiellement leurs frais via une logique de prestation au bénéfice des stagiaires et bénéficient éventuellement de subventions. Or ces associations sont en dehors du périmètre administratif et de ce fait non consolidées dans les dépenses relatives à la formation des ministères.

La DGAFP, consciente de l'incomplétude des données existantes tant financières que non financières, a depuis longtemps cherché à pallier ces difficultés en réalisant des enquêtes auprès des ministères. Mais ces enquêtes, auxquelles les ministères répondent à partir des données dont ils disposent, présentent les mêmes défaillances et la même hétérogénéité puisqu'un même coût peut être retracé dans un ministère et non suivi dans un autre.

---

<sup>10</sup> L'association la résidence de l'école nationale des finances publiques (ARENFiP), par exemple, pour le site de Clermont-Ferrand de l'école nationale des finances publiques, ou l'association de gestion des résidences des écoles nationales des douanes (AGRENAD) pour la DGDDI.

## Annexe I

Ces données peuvent donner une indication à grands traits des évolutions des dépenses de formation puisque les mêmes principes, avec la même hétérogénéité, sont appliqués année après année<sup>11</sup>. La mission utilisera au demeurant partiellement ces données pour fournir une première vision globale des volumétries de formation et de leur évolution. Néanmoins, elles sous-évaluent largement les dépenses de formation. Ainsi, pour le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI), qui a investi fortement dans les questions de formation au cours des dernières années et fait partie des ministères les mieux-disant en matière de suivi de la formation, les enquêtes DGAFP faisaient état d'une dépense de 19,06 M€ pour 2012 contre 22,49 M€ dans les tableaux fournis à la mission<sup>12</sup> (et 21,54 M€ dans le cadre des travaux menés par la Cour des comptes sur le recrutement et la formation au sein du MAEDI en 2015), soit un écart de 18 % entre les deux évaluations.

Plus récemment, les tentatives de la DGAFP pour obtenir des éléments d'approche du coût complet de la formation sur une base volontaire ont échoué : seuls trois ministères ont fourni des données, et encore sont-elles à grosses mailles et partielles (le ministère de l'économie a fourni des données pour 2013, les services généraux du Premier ministre et la direction générale de la police nationale ont fourni des données pour 2013 et 2014). La DGAFP vient au demeurant d'abandonner le questionnaire correspondant dans ses enquêtes.

La valorisation des rémunérations des stagiaires par la DGAFP est elle-même source de difficultés :

- ◆ la DGAFP procédait jusqu'ici au recensement des journées stagiaires par catégorie, donnée fournie par les ministères ;
- ◆ sur cette base, la DGAFP valorisait la journée stagiaire selon un barème moyen, commun pour tous les ministères, ce qui écrase les différences de rémunération entre ministères en surestimant le poids de la formation pour les ministères les moins rémunérateurs et en le sous-estimant pour les ministères les plus rémunérateurs ;
- ◆ en outre, si, pour la formation professionnelle, la DGAFP utilise un barème moyen des agents en poste, le barème retenu pour les formations statutaires était basé sur le niveau de rémunération des stagiaires, ce qui peut avoir du sens pour une partie des formations initiales, mais n'en a pas beaucoup pour l'ensemble des formations statutaires :
  - les formations statutaires promotionnelles sont composées d'agents déjà en poste ;
  - les concours de recrutement font une large place, parfois majoritaire, aux candidats internes.

Consciente des limites de la méthode actuelle de valorisation, la DGAFP tente d'améliorer son approche à partir des données de paye de la DGFIP et des données de l'INSEE. Suite aux demandes de la mission, la DGAFP a fourni une première esquisse de ces travaux, très globale et hors éducation nationale. Cette première esquisse aboutit à un accroissement de 12 % (fourchette basse) à 18 % (fourchette haute) de la dépense de formation.

---

<sup>11</sup> Sous réserve néanmoins d'évolutions possibles dans le mode de comptabilisation de telle ou telle dépense. Pour reprendre l'exemple de l'ENFiP à Toulouse, la résiliation d'un bail et la relocalisation dans des bâtiments patrimoniaux, se traduira, toutes choses égales par ailleurs, par une économie « apparente » de plus de 360 000 € en 2016, économie au moins partiellement fictive au regard du coût complet de la formation.

<sup>12</sup> En retenant pour cette comparaison la même méthodologie pour le calcul de rémunération des stagiaires que la DGAFP, c'est à dire le barème normé fourni par la DGAFP.

### 1.2.3. La chronique d'évolution des coûts faite par la DGAFP témoigne d'une relative plasticité de la dépense de formation qui est corroborée par les entretiens réalisés par la mission

Sans présenter de caractère d'exhaustivité et de fiabilité, et présentant par ailleurs un important délai de remontée et de traitement de l'information<sup>13</sup>, les enquêtes réalisées par la DGAFP permettent néanmoins de disposer d'une série à méthode à peu près homogène dans le temps.

Le Tableau 5 montre l'évolution des données physiques et financières relatives à la formation sur la période 2009-2013 à partir des données DGAFP, le Tableau 6 présente plus précisément l'évolution des coûts de formation sur la même période. S'agissant des éléments physiques, il ressort de ces données que :

- ◆ les effectifs physiques en formation augmentent sur la période de 20 %, tandis que le nombre de jours de formation diminue de 42 %. Dans l'ensemble, le nombre de jours moyen de formation par stagiaire diminue de 52 %, traduisant un raccourcissement de la durée des formations. Il faut toutefois être prudent dans l'interprétation de ces données car des formations à la laïcité, à la diversité, aux risques psycho-sociaux, pour ne citer que ces exemples, couvrent un public étendu sur un nombre d'heures limité et peuvent impacter conjoncturellement les statistiques sans traduire d'inflexion structurelle ;
- ◆ le nombre de jours de formation connaît un décrochage net entre 2010 et 2012 (- 34 %), que l'on peut relier à la disparition des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) et du mouvement général de diminution de la durée de formation statutaire initiale. La baisse des recrutements du fait de la politique de non remplacement d'un départ sur deux à la retraite joue également son rôle dans cette baisse mais de manière limitée car elle est déjà en place en 2010 ;
- ◆ l'évolution de la formation statutaire n'est pas corrélée inversement à celle de la formation professionnelle : sur la période, le nombre de jours moyen de formation par agent diminue de 55 % pour la formation statutaire et de 21 % pour la formation professionnelle.

L'évolution des dépenses de formation entre 2009 et 2013 reflète ces évolutions et se caractérise par une forte plasticité sur la période :

- ◆ la dépense totale de formation baisse de 29 %. Même en écartant le ministère de l'éducation, d'enseignement supérieur et de la recherche dont le poids et les effets de périmètre pèsent sur l'ensemble, la dépense de formation sur le reste des ministères civils diminue de 12 % ;
- ◆ une enveloppe financière consacrée à la formation dans les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche qui passe de 2 144 M€ à 1 265 M€ (- 41 %) ;
- ◆ l'ensemble des dépenses de formation rapporté à la masse salariale baisse de 27 %, avec une baisse de 47 % pour la formation statutaire et de 13 % pour la formation professionnelle ;
- ◆ en pourcentage de la masse salariale, les dépenses de formation remontent légèrement entre 2012 et 2013 : de 4,8 à 5 % (elles remontent de 1,3 à 1,6 % pour la formation statutaire, notamment sous l'effet de la remontée des recrutements, mais continuent de baisser pour la formation professionnelle, de 3,5 à 3,3 %) ;
- ◆ les écarts types de la dépense de formation par rapport à la moyenne sont élevés :
  - 513 millions pour l'écart-type entre années, à rapporter à une dépense moyenne de 3 331,8 M€ sur la période ;

---

<sup>13</sup> En mai 2016, les dernières données complètes au standard DGAFP sont celles portant sur l'exercice 2013 ! Et encore celles-ci n'intègrent-elles pas de détails sur la nomenclature des formations, disponibles seulement jusqu'en 2012. Quelques éléments pour l'année 2014 ont été publiés en février 2016 (nombre de jours de formation et nombre de stagiaires par ministère, quelques éléments sur le recours au droit individuel à la formation (DIF)).

## Annexe I

- 2,85 points pour l'écart-type moyen entre ministères sur la période à comparer à 5,7 % (pourcentage moyen de dépense de formation rapportée à la masse salariale).

**Tableau 5 : Évolution des éléments physico-financiers de la formation pour les ministères, y compris l'éducation nationale et l'enseignement supérieur et la recherche, entre 2009 et 2013**

		2013	2012	2010	2009
Effectifs physiques en formation		3 227 327,0	3 093 787,0	2 680 449,0	2 688 029,0
Nombre de jours de formation		8 957 995,0	9 340 213,0	14 084 958,0	15 487 862,0
Nombre de jours moyen par agent	Formation statutaire	2,3	2,0	4,6	5,1
	Formation professionnelle	3,1	3,6	3,6	3,9
	Ensemble	5,4	5,6	8,2	9,0
Nombre de jours moyen par stagiaire		2,8	3,0	5,3	5,8
Dépense totale de formation (en M€)		2 794,0	2 855,0	3 737,0	3 941,0
Dépenses de formation en % de la masse salariale	Formation statutaire	1,6	1,3	2,7	3,0
	Formation professionnelle	3,3	3,5	3,6	3,8
	Ensemble	5,0	4,8	6,3	6,8

*Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique – retraitements mission. Les chiffres du ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et la recherche sont inconnus pour l'année 2011.*

**Tableau 6 : Évolution des coûts de la formation pour l'ensemble des ministères (2009-2014)**

		2014	2013	2012	2010	2009
Dépense de formation hors ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et la recherche (en M€)		1 473,3	1 529,0	1 425,0	1 594,0	1 668,0
Dépense de formation du ministère l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche (en M€)		<i>Non communiqué</i>	1 265,0	1 430,0	2 144,0	2 273,0
Dépense totale de formation (en M€)		<i>Nc</i>	2 794,0	2 855,0	3 737,0	3 941,0
Écart-type de la dépense totale de formation entre ministères (en M)		<i>Nc</i>	355,2	396,6	593,0	629,3
Dépenses de formation en % de la masse salariale	Formation statutaire	<i>Nc</i>	1,6	1,3	2,7	3,0
	Formation professionnelle	<i>Nc</i>	3,3	3,5	3,6	3,8
	Ensemble	<i>Nc</i>	5,0	4,8	6,3	6,8
Écart-type de la dépense totale de formation entre ministères en % de la masse salariale		<i>Nc</i>	3,5	2,5	2,6	2,8

*Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique – retraitements mission. Les chiffres du ministère de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche sont inconnus pour les années 2011 et 2014.*

## Annexe I

Il ressort de ces données que, contrairement à beaucoup d'autres postes de dépenses, la dépense de formation est relativement malléable.

Cette caractéristique de la dépense de formation est confirmée par plusieurs éléments :

- ◆ les services centraux et directions des ressources humaines interrogés ont pointé le caractère adaptable du volume de formation, même si certains, en cohérence avec une priorité accordée à la formation et dans le cadre d'un dialogue social qui fait de la formation un enjeu de négociation, ont fixé un volume de formation à atteindre. Ce volume peut être fixé en pourcentage de la masse salariale (comme le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), où il est fixé à 11 %) ou en euros par agent (au ministère de l'agriculture par exemple) selon le cas ;
- ◆ la formation s'adapte à des calendriers de mise à disposition des ressources humaines pour leurs missions qui peuvent être extrêmement variables. Ainsi, la montée en puissance rapide des recrutements de policiers, gendarmes et douaniers suite aux attentats terroristes et aux décisions prises par le gouvernement s'est traduite par une adaptation partielle du dispositif de formation : raccourcissement de certaines formations, saturation des capacités des écoles de formation, etc. afin d'être en mesure de mettre sur le terrain des personnels dans les délais les plus courts. À l'école des douanes de La Rochelle, par exemple, les formations continues liées aux missions dites « Schengen », à l'immigration et aux contrôles de sécurité, ainsi que les formations aux armes d'épaule, autrefois dispensées en école, ne pouvaient être assurées du fait de l'augmentation concomitante du nombre de stagiaires en formation initiale (l'école en a accueilli autant en 2016 que lors des trois années précédentes) : elles ont été transformées en formations de formateurs locaux, susceptibles de transmettre à leur tour les compétences acquises. De la même façon, la police, en 2016, en plus des 4 719 gardiens de la paix et 4 135 adjoints de sécurité prévus, a accueilli et formé 385 agents au titre du plan de lutte anti terrorisme, 530 agents au titre du plan de lutte contre l'immigration clandestine et 1 366 agents au titre du pacte de sécurité.
- ◆ des décisions à impact budgétaire rapide peuvent être prises. Ainsi, la formation statutaire initiale des techniciens du ministère de l'agriculture (formation statutaire d'agents de catégorie B au sein de l'institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA)) est passée en 2011 de deux ans à huit mois (auxquels il faut ajouter quatre mois de stages) et pour les cursus en alternance à sept semaines. La formation initiale propre aux attachés territoriaux, pour prendre un exemple hors fonction publique d'État, a disparu en 2007 (les attachés nouvellement recrutés sont tenus de suivre, dans l'année qui suit leur nomination, une formation d'intégration de dix jours<sup>14</sup>) ;
- ◆ de même, l'éducation nationale a connu avec la suppression des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) en 2011 puis la recréation des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) en 2013<sup>15</sup> des transformations radicales de son appareil de formation initiale<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Voir l'article 7 du décret n° 87-1099 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux, dans sa rédaction issue de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, du décret et n° 2008-512 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux, modifié par le décret n° 2015-1385 du 29 octobre 2015 relatif à la durée de la formation d'intégration dans certains cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

<sup>15</sup> Les IUFM eux-mêmes avaient historiquement connu deux phases : celles d'établissements publics administratifs jusqu'en 2005, celle de leur intégration à l'université à compter de 2005.

<sup>16</sup> Voir le rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) n° 2014-071 « La mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation », septembre 2014 et le rapport IGEN-IGAENR n° 2015-081 « Le suivi de la mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation au cours de l'année 2014-2015 », octobre 2015.

## Annexe I

Ces exemples traduisent tous la même réalité, celle d'une dépense de formation qui, en dépit d'une structure fixe de formation autour des écoles, est doublement malléable :

- ◆ elle connaît ou supporte des transformations parfois radicales de ses structures de formation ;
- ◆ elle est en mesure de s'adapter rapidement à des évolutions quantitatives ou qualitatives.

Cette malléabilité relative de la dépense de formation est importante parce qu'elle garantit au moins partiellement une forme d'adéquation au besoin.

Toute évolution doit de ce point de vue chercher à maintenir la flexibilité existante aujourd'hui.

### 1.2.4. Les montants et volumes de formation sont extrêmement variables entre ministères

Susceptibles de fortes évolutions à l'intérieur d'un ministère, la dépense de formation est très variable d'un ministère à l'autre, dépendant notamment :

- ◆ des volumes, niveaux et disciplines de recrutement ;
- ◆ des métiers et domaines d'intervention du ministère ;
- ◆ de l'existence ou non d'écoles de formation initiale ;
- ◆ du rythme de transformation ou d'adaptation du ministère et du dispositif de formation mis en place pour l'accompagner ;
- ◆ de la priorité accordée ou non à la formation dans le cadre du dialogue social.

Cette variabilité traduit l'adaptabilité de la dépense de formation à des situations métiers, des volumes de recrutement et des besoins différents.

Le Tableau 7 : présente quelques données physico-financières de formation des différents ministères en 2013 tels que recueillies par la DGAFP. Les montants financiers indiqués incluent la rémunération des stagiaires. La dépense totale de formation varie de 19 M€ pour le ministère des affaires étrangères à 479 M€ pour le ministère de l'intérieur et 1 265 M€ pour les ministères de l'enseignement, soit, hors ministères de l'enseignement, un rapport de plus de 1 à 25 traduisant simplement des poids ministériels en termes d'effectifs très disparates. De même, les effectifs physiques en formation vont de plus de 1,5 millions de personnes pour les ministères en charge de l'enseignement, à 8 985 au MAEDI en passant par 677 322 au ministère de l'intérieur<sup>17</sup>.

Ces données présentent diverses caractéristiques :

- ◆ la dépense de formation par stagiaire varie de 707,2 € au ministère de l'intérieur à 2 114,6 € au MAEDI, 2 874,6 € à l'écologie ;
- ◆ le nombre de journées stagiaires est aussi très hétérogène, ce qui induit une variation de la dépense de formation par journée stagiaire qui va de 242,5 € à la justice à 529,9 € à l'écologie ;
- ◆ ramenée à la masse salariale du ministère, la dépense de formation varie de 2,7 % aux ministères de la défense et au MAEDI, à 9,7 % à l'écologie et 9,4 % à la culture et communication, avec de fortes différences selon que l'on considère la formation statutaire ou la formation professionnelle ;
- ◆ quant au nombre de jours moyen de formation par agent, il varie lui aussi de 0,9 au secrétariat général du Premier ministre, 2,4 à la défense, 8 à l'intérieur et à la justice et 9,9 à l'économie.

---

<sup>17</sup> Les données relatives aux services généraux du premier ministre (SGPM) ont été en général écartées dans les comparaisons du fait notamment des situations statutaires spécifiques des agents des services du premier ministre et du portage de certaines dépenses de formation pour l'ensemble des ministères sur le budget des SGPM.

Annexe I

Tableau 7 : Comparaison des éléments physico-financiers de la formation par ministère pour l'année 2013 (y compris la rémunération des stagiaires)

	Affaires étrangères	Agriculture	Economie	Culture et communication	Défense	Écologie	Intérieur	Justice	Ministères sociaux	Services généraux du Premier ministre	Enseignement <sup>18</sup>
Dépense totale par ministère <sup>19</sup> (en M€)	19,0	38,0	401,0	36,0	65,0	260,0	479,0	150,0	33,0	34,0	1 265,0
Effectifs physiques en formation	8 985	41 343	477 871	29 274	51 461	90 446	677 322	123 509	40 124	3 939	1 551 733
Dépense de formation par stagiaire <sup>20</sup>	2 114,6	919,1	839,1	1 229,8	1 263,1	2 874,6	707,2	1 214,5	822,5	8 631,6	1 265,4
Nombre de journées stagiaires	63 493	134 010	1 546 519	87 089	161 729	490 698	1 457 852	618 506	112 322	154 020	4 070 105
Dépense de formation par journée stagiaire	299,2	283,6	259,3	413,4	401,9	529,9	328,6	242,5	293,8	220,8	310,8
Dépense totale en % de la masse salariale <sup>21</sup>	Formation statutaire	0,1	1,1	2,9	1,0	6,2	3,3	3,3	0,8	0,0	0,6
	Formation professionnelle	2,6	2,1	3,8	8,4	2,6	4,3	2,3	3,2	0,6	3,2
	Ensemble	2,7	3,2	6,6	9,4	2,7	9,7	7,6	5,6	4,0	3,8
Nombre de jours moyen par agent	Formation statutaire	0,4	1,7	5,9	0,5	4,7	4,4	5,6	1,4	0,1	1,1
	Formation professionnelle	3,4	2,4	4,0	3,0	2,2	2,4	3,5	2,4	3,9	3,0
	Ensemble	3,8	4,1	9,9	3,5	2,4	7,0	8,0	8,0	5,3	4,1

Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

<sup>18</sup> Les ministères de l'enseignement comprennent les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

<sup>19</sup> Les dépenses des ministères économiques et financiers et du secrétariat général du Premier ministre comprennent une partie des dépenses interministérielles. Les dépenses de formation retenues concernent les personnels civils des ministères (hors établissements publics administratifs sous tutelle, sauf pour le ministère de la culture et de la communication).

<sup>20</sup> La dépense totale par ministère est rapportée aux effectifs physiques en formation.

<sup>21</sup> Les chiffres relatifs aux services généraux du Premier ministre sont calculés en retranchant les données de formation interministérielle.

### 1.2.5. Les formations dispensées sont de natures diverses

Le Tableau 8 présente les données quantitatives relatives aux différents types de formation professionnelle par catégorie et par sexe en 2012. Il apparaît que les actions de formation continue sont largement prépondérantes (81,4 % des actions de formation professionnelle), suivies par la préparation des concours et examens (14,7 % des actions) ; le congé formation occupe une place restreinte (2,7 %) et les types de formation plus récents, comme la validation des acquis de l'expérience, les bilans de compétence et les périodes de professionnalisation occupent une place encore peu ou pas significative. Les agents de catégorie B et C ont un peu moins recours aux actions de formation continue et bénéficient davantage des formations de préparation aux examens et concours (respectivement 20 % et 15,4 %) que les agents de catégorie A. Les agents de catégorie A et C ont davantage recours au congé formation que les agents de catégorie B (4,4 %, contre 2,9 %).

En dehors des préparations aux examens et concours, les objectifs de ces formations sont classés par la DGAFP en trois groupes :

- ◆ les actions d'adaptation immédiate aux postes de travail, classées T1 ;
- ◆ les actions d'adaptation à l'évolution prévisible des métiers, classées T2 ;
- ◆ les actions de développement des qualifications ou d'acquisition de nouvelles qualifications, classées T3.

Les données recueillies par la DGAFP en 2012 (voir le Tableau 9) montrent que, en nombre de jours de formation :

- ◆ les actions d'adaptation immédiate aux postes de travail sont majoritaires pour les agents de toutes les catégories et des deux sexes, sauf pour les agents de catégorie B, qui bénéficient davantage d'actions d'adaptation à l'évolution prévisible des métiers, et dans une moindre mesure pour les hommes que pour les femmes ;
- ◆ les actions de développement des qualifications ou d'acquisition de nouvelles qualifications correspondent à un peu plus d'un cinquième des actions de formation ; les agents de catégorie C en bénéficient proportionnellement davantage que les agents des catégories A et B ;
- ◆ les actions d'adaptation à l'évolution prévisible des métiers représentent un peu moins d'un tiers des actions de formation ; les agents de catégorie C en bénéficient proportionnellement davantage, et les hommes un peu plus que les femmes.

Les domaines enseignés sont aussi de natures très diverses. En 2012, d'après les enquêtes réalisées par la DGAFP :

- ◆ 16 % des actions de formation professionnelle relèvent du domaine de formation des enseignants et des sciences de l'éducation<sup>22</sup> ;
- ◆ 15 % des actions relèvent du domaine de la sécurité ;
- ◆ 14,3 % des actions sont des formations à la bureautique et 4,9 % d'entre elles des sciences informatiques ;
- ◆ les actions relevant du développement personnel représentent 5,3 % de l'ensemble ;
- ◆ celles qui relèvent de la santé, 5,7 %.

---

<sup>22</sup> Ce chiffre est à rapporter à la proportion des enseignants dans la fonction publique d'État qui est de 40 %.

## Annexe I

Les enquêtes de la DGAFP pour l'année 2012 permettent aussi de déterminer que plus de la moitié des actions de formation continue concernent les techniques spécifiques aux missions ministérielles (53,2 %), cette proportion atteignant presque 60 % pour l'intérieur et l'écologie. Les formations au management et aux ressources humaines représentent 7 % des actions de formation continue, avec d'importantes variations entre les ministères (18,5 % dans les services du Premier ministre et dans les ministères sociaux, 3,6 % au ministère des affaires étrangères).

**Tableau 8 : Nombre de jours de formation professionnelle par type de formation, hors ministères de l'enseignement en 2012**

-	Ensemble		Par catégorie (en %)			Par sexe (en %)		Durée des formations (en nombre de jours)
	Nombre de jours	Part des formations (en %)	A	B	C	Hommes	Femmes	-
Formation continue	1 907 460	81,4	89,8	77,0	79,8	83,0	79,5	1,8
Préparation aux examens et concours	343 192	14,7	5,6	20,0	15,4	14,0	15,4	3,4
Période de professionnalisation	3 336	0,1	0,1	0,1	0,4	0,2	0,1	1,4
Congé formation	86 210	2,7	4,4	2,9	4,4	2,7	5,0	85,6
Validation des acquis de l'expérience	716	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	4,5
Bilan de compétence	1 403	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	4,0
Total	2 342 317	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	2,0

*Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique.*

**Tableau 9 : Nombre de jours de formation professionnelle par objectif de formation, hors ministères de l'enseignement en 2012**

	Ensemble (en %)	Par catégorie (en %)			Par sexe (en %)	
		A	B	C	Hommes	Femmes
Adaptation au poste (T1)	47,4	56,1	40,9	47,4	41,6	54,5
Évolution des métiers (T2)	31,9	27,6	42,0	20,0	37,4	25,1
Développement des qualifications (T3)	20,7	16,4	17,1	32,6	21,0	20,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique.*

## **2. En l'absence d'un système d'information complet, la mission a cherché au travers de questionnaires et sources d'information complémentaires à approcher plus précisément les coûts du dispositif de formation**

Afin de disposer de données complémentaires, la mission a lancé deux questionnaires, l'un auprès des services centraux des ministères, l'autre auprès des écoles de formation des agents de l'État, qu'il s'agisse d'écoles dédiées ou d'écoles intégrant la formation d'agents de l'État au sein d'une formation plus large principalement à destination du secteur privé<sup>23</sup>. Ces questionnaires (en annexe) visaient à :

- ◆ disposer d'un retour aussi large que possible sur les stratégies mises en œuvre ;
- ◆ tenter d'appréhender les déterminants de la dépense de formation et approcher des éléments de coût complet.

Le taux de retour sur les deux questionnaires a été satisfaisant :

- ◆ la mission a reçu 36 réponses sur 57 questionnaires envoyés aux différentes écoles de formation, soit un taux de retour de 63,2 % ;
- ◆ s'agissant des ministères, la mission a reçu onze réponses :
  - les ministères chargés de la défense, de l'intérieur, des affaires sociales et de la santé, de l'écologie et du logement ont répondu ;
  - sur le périmètre des ministères chargés de l'écologie, outre le secrétariat général des ministères, la direction générale de l'aviation civile a répondu séparément ;
  - sur le périmètre du ministère de l'intérieur, outre le ministère lui-même, la direction générale de la gendarmerie nationale et la direction nationale de la police nationale ont répondu séparément ;
  - sur le périmètre des ministères économiques et financiers, l'INSEE et trois directions générales ont répondu séparément (la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), la direction générale des finances publiques (DGFIP)).

### **2.1. Ces données montrent une dépense de formation qui serait plus élevée que les données DGAFP**

#### **2.1.1. Les données recueillies par la mission restent incomplètes et hétérogènes**

Les réponses apportées aux questionnaires n'ont pas permis à la mission d'agréger l'ensemble des coûts de formation d'un périmètre ministériel donné (ministère et ses écoles). De ce fait, il n'a pas été possible de procéder à une comparaison fine et systématique avec les données de la DGAFP.

---

<sup>23</sup> La formation relevant du ministère de la défense, y compris écoles, n'a pas été incluse dans le périmètre des questionnaires du fait de la difficulté de procéder à des comparaisons. La gendarmerie en revanche a fait partie du panel interrogé.

## Annexe I

L'analyse des réponses a permis de constater que les ministères ont répondu de façon hétérogène, malgré les formats et les références indiquées, et qu'en outre, les réponses données aux questionnaires adressés à la mission et aux enquêtes de la DGAFP étaient elles aussi hétérogènes, ce qui rend hasardeuses les comparaisons, même restreintes à certains postes de dépenses. Par exemple :

- ◆ le nombre de personnels, de formateurs permanents, de formateurs occasionnels et de personnels non formateurs est donné tantôt en personnes physiques, tantôt en équivalents temps plein, voire même en équivalents temps plein travaillé ;
- ◆ les chiffres sont parfois donnés pour certaines catégories de formation seulement ou approchés par des coûts salariaux ;
- ◆ le volume de formations est donné tantôt en journées de formation stagiaires, tantôt en nombre d'heures, tantôt en nombre de semaines, voire de date à date sans autre précision, or le rapport de ces différentes données n'est pas normé (il apparaît ainsi par exemple qu'une journée de formation comprend de six à huit heures selon les cas) ;

Du fait de l'absence de module de comptabilité analytique sur Chorus les ministères ne disposent pas de dispositif de suivi des coûts complets de formation. Dans le meilleur des cas, les dépenses relevant par nature de la formation sont regroupées dans une même « brique » pour le suivi budgétaire, comme c'est le cas par exemple à la DGFIP ou à la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Les ministères ayant répondu au questionnaire ont rarement été capables de donner le détail des dépenses entrant dans le calcul des coûts de formation, ou bien seulement de façon partielle et toujours hétérogène (voir le Tableau 10 : ) :

- ◆ le MAEDI a fourni un tableau de suivi des dépenses de titre 2 et de titre 3 relatives à la formation ; encore ce tableau n'est-il pas très précis, puisque les dépenses de titre 3 du département de la formation sont ventilées par type de formation et non par nature, et partiel, puisque les coûts de structure ne sont pas affectés ;
- ◆ la DGCCRF dispose d'un suivi du coût global de formation des agents au sein de l'école nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ENCCRF) sur la base du référentiel Chorus (compte d'exploitation simplifié en crédits de paiement) ;
- ◆ la DGAC a fourni le coût de formation des agents formés par l'école nationale de l'aviation civile (ENAC) à partir des analyses de coûts de type ABC réalisés par l'école<sup>24</sup>, mais le détail de l'analyse n'est pas communiqué, les coûts indirects de personnel ne sont pas répercutés sur les formations assurées hors ENAC et, surtout, cette estimation ne prend pas en compte la rémunération des personnels en formation ;
- ◆ l'INSEE et le ministère de l'intérieur se sont prêtés à une évaluation des coûts complets, le premier pour la mission (sur la base des coûts moyens figurant dans le rapport annuel de performance 2015), le second pour la Cour des comptes en 2014 (sur la base des données 2012) ; il s'agit néanmoins d'estimations qui restent partielles.

Enfin, les ministères ont donné parfois des éléments différents à la mission et à la DGAFP, comme les estimations par le MAEDI de ses dépenses de formation pour 2012 évoquées plus haut (19,06 M€ à la DGAFP contre 22,49 M€ dans les tableaux fournis à la mission).

---

<sup>24</sup> L'*activity based costing* ou méthode ABC est une méthode de comptabilité des coûts par activité mise au point dans les années 1980 aux États-Unis dans le cadre du programme de recherche *Cost Management System* : elle consiste à identifier les activités ou processus requis pour la création d'un service (ou d'un produit) et à prendre en compte leurs coûts respectifs.

## Annexe I

Comme le montre le Tableau 11, les écoles ont des modalités de suivi de leurs coûts de qualité très variable. Sur les 36 écoles qui ont renseigné le questionnaire de la mission, 14 n'ont pas été en mesure de donner des éléments de suivi des coûts de formation des élèves fonctionnaires qu'elles accueillent, pour des raisons diverses dont les principales sont :

- ◆ la durée hétérogène des formations et, le cas échéant, l'association d'élèves fonctionnaires et d'élèves civils ;
- ◆ la difficulté à prendre en compte et à ventiler les coûts des fonctions supports en l'absence de comptabilité analytique ;
- ◆ le fait que certains coûts ne sont pas pris en charge par l'école : la rémunération des stagiaires fonctionnaires en formation initiale, voire la rémunération des personnels permanents (par exemple, la rémunération des fonctionnaires des écoles de police est imputée sur le budget de la direction des ressources et des compétences de la police nationale), les coûts de l'immobilier, les frais de déplacements et d'hébergement des stagiaires, etc.

C'est ainsi que le coût annuel d'un stagiaire en formation initiale tel que restitué par les écoles peut varier de 10 k€ à 60 k€ (voire 85 k€ pour l'école nationale d'administration), mais ces montants ne sont absolument pas homogènes et il est rarement possible de déterminer avec précision quels coûts sont pris en compte. On peut distinguer en la matière :

- ◆ les instituts régionaux d'administration, où il est calculé selon une méthode homogène d'un institut à l'autre et s'élève à 60 k€ environ, y compris la rémunération des stagiaires et les coûts de recrutement (frais de concours et coûts des classes préparatoires intégrées) ;
- ◆ le cas des cycles de formation ingénieurs, pour lesquels il existe une référence ministérielle normée, qui est d'environ 13 k€ ; il est néanmoins estimé à 20 k€ pour l'école nationale des ponts et chaussées et Mines ParisTech restitue un coût de formation des ingénieurs du corps des mines inférieur à 5 k€, qui prend en compte le personnel permanent dédié, une part d'investissement, les coûts de fonctionnement directs, une ventilation des coûts fixes et le coût des vacances ;
- ◆ certaines écoles, qui disposent de modalités de suivi des coûts plus rigoureuses.

Le calcul des coûts de formation n'est ni normé, ni homogénéisé dans les écoles de police (qui ne portent pas de masse salariale hors coût des formateurs occasionnels, lequel est marginal) :

- ◆ certaines de ces écoles n'ont pas été en mesure de fournir des éléments de calcul de coûts unitaire ;
- ◆ l'école nationale de police de Montbéliard a fourni un coût journalier pour chaque formation ;
- ◆ l'école nationale de police de Rouen Oissel restitue un coût moyen par journée stagiaire toute formation confondue.

Il apparaît donc que les éléments de coûts que sont en mesure de restituer les acteurs de la formation ne permettent pas de procéder à des comparaisons fiables et utiles.

Tableau 10 : Modalités de suivi des coûts et d'approche des coûts complets par les ministères

	Suivi d'un coût complet de formation	Modalités de suivi des dépenses de formation	Détail des dépenses prises en compte
<b>Périmètre des ministères économiques et financiers</b>			
Direction générale des finances publiques (DGFIP)	Pas de suivi d'un coût complet de formation en l'absence de module de comptabilité analytique sur Chorus	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ dans le programme 156, brique d'activité dédiée à l'ensemble des dépenses qui relèvent par nature de la formation initiale et continue; suivi en crédits de paiement;</li> <li>◆ dotation de l'école nationale des finances publiques (ENFiP);</li> <li>◆ indemnité d'enseignement et de jury (hors ENFiP)</li> </ul>	<p>Brique « formation » du programme 156 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ location de terrain/bâtiment;</li> <li>◆ stage informatique;</li> <li>◆ autres stages;</li> <li>◆ gratification étudiants stagiaires;</li> <li>◆ transport collectif;</li> <li>◆ indemnités de stage;</li> <li>◆ prestations examens</li> </ul>
Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)	Coût complet établi à partir des données de l'école nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ENCCRF)	Compte d'exploitation simplifié de l'ENCCRF en crédits de paiements exécutés	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ frais de personnels affectables à l'activité de formation (personnels de formation et salaire des enseignants non permanents versés par leur formation d'origine calculé sur la base du coût moyen de la rémunération d'un agent de catégorie A appliqué au nombre d'heures de formation indemnisées);</li> <li>◆ rémunération des personnels élèves et stagiaires en formation initiale et continue;</li> <li>◆ fonctionnement courant (titre 3, source Chorus)</li> </ul>
Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)	Pas de suivi d'un coût complet de formation en l'absence de module de comptabilité analytique sur Chorus	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ les modalités de mise en œuvre des référentiels Chorus relatifs aux natures de charge et aux activités, applicables aux écoles, ont été affinés;</li> <li>◆ réflexion en cours sur le développement d'une approche analytique adaptée aux coûts de formation</li> </ul>	-

Annexe I

	Suivi d'un coût complet de formation	Modalités de suivi des dépenses de formation	Détail des dépenses prises en compte
Institut national de a statistique et des études économiques (INSEE)	Suite à la demande de la mission, coûts complets de formation estimés pour 2015 à partir des valorisations par les coûts moyens figurant dans le rapport annuel de performance	Suivi budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ valorisation du temps de formation par catégorie (en équivalents temps plein) ;</li> <li>◆ valorisation de la gestion par catégorie (en équivalents temps plein) ;</li> <li>◆ valorisation des formateurs internes permanents (équivalents temps plein de catégorie A) ;</li> <li>◆ indemnité des autres formateurs ;</li> <li>◆ fonctionnement et prestataires ;</li> <li>◆ déplacements</li> </ul>
<b>Périmètre des ministères chargés de l'écologie et du logement</b>			
Ministères	Pas de suivi des coûts complets de formation ni au niveau ministériel, ni dans les écoles	Suivi budgétaire par directions	<p>Pour l'école nationale des ponts et chaussées (ENPC), sous tutelle ministérielle, le ministère estime que :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ la formation statutaire de 1<sup>ère</sup> année des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF) est voisine de zéro dans une approche au coût marginal car elle est couplée avec les formations d'ingénieurs (I) ;</li> <li>◆ le coût moyen de 2<sup>e</sup> année de la formation statutaire des IPEF peut être estimé pour la part ENPC ;</li> <li>◆ s'agissant des architectes et urbanistes de l'État (AUE), la seule donnée connue est l'enveloppe versée annuellement par les ministères</li> </ul>

**Annexe I**

	<b>Suivi d'un coût complet de formation</b>	<b>Modalités de suivi des dépenses de formation</b>	<b>Détail des dépenses prises en compte</b>
Direction générale de l'aviation civile (DGAC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ pas de suivi du coût complet de formation par la DGAC ;</li> <li>◆ l'école nationale d'aviation civile (ENAC) dispose d'une analyse des coûts basée sur une méthode ABC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ crédits budgétaires de la DGAC dédiés à la formation regroupés sur une ligne spécifique « F16 formation » qui ne retrace que les dépenses de fonctionnement (titre 3) ;</li> <li>◆ estimation d'un coût complet de formation à l'ENAC (respectivement pour la formation initiale et la formation continue) à partir de l'analyse des coûts réalisé par l'école suivant la méthode ABC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ détail des dépenses prises en compte non communiqué ;</li> <li>◆ les coûts indirects de personnel ne sont pas répercutés sur les formations assurées hors ENAC ;</li> <li>◆ rémunération des personnels formés non prise en compte</li> </ul>
<b>Autres ministères</b>			
Intérieur	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ pas de suivi systématique ;</li> <li>◆ évaluation d'un coût global réalisée à la demande de la Cour des comptes en 2014 à partir des chiffres de 2012 ;</li> <li>◆ principal écueil : évaluation de la masse salariale associée à la venue en formation de stagiaires et prise en compte de la diversité des rémunérations des stagiaires</li> </ul>	<p align="center">Suivi budgétaire uniquement</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ les éléments pris en compte dans le coût global estimé pour 2012 ne sont pas explicités de façon fine. Celui-ci comprend : <ul style="list-style-type: none"> <li>• une quote-part du budget de la sous-direction du recrutement et de la formation (titres 2 et 3) ;</li> <li>• le budget formation (programme 307, titres 2 et 3) ;</li> <li>• une estimation du coût de fonctionnement immobilier du centre national de formation de Lognes ;</li> <li>• les coûts salariaux des agents en formation (agents du ministère et stagiaires) par catégorie ;</li> </ul> </li> <li>◆ coûts immobiliers non pris en compte (intégrés dans la gestion des ensembles immobiliers du ministère), sauf évaluation du coût du centre national de formation de Lognes ;</li> </ul>

Annexe I

	Suivi d'un coût complet de formation	Modalités de suivi des dépenses de formation	Détail des dépenses prises en compte
Affaires étrangères	Suivi partiel	Tableau de suivi budgétaire en titres 2 et 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ dépenses de personnel (titre 2), dont rémunérations : <ul style="list-style-type: none"> <li>• des équivalents temps plein de la direction des ressources humaines mobilisés au profit de la formation ;</li> <li>• des intervenants des diverses formations ;</li> <li>• des formateurs en langue (contractuels) ;</li> <li>• des stagiaires des diverses formations ;</li> <li>• des formateurs en langue (payés à la vacation) ;</li> </ul> </li> <li>◆ dépenses de fonctionnement (titre 3, sur le budget du département formation sauf frais de transport) : <ul style="list-style-type: none"> <li>• sessions de l'institut diplomatique et consulaire et séminaires d'intégration ;</li> <li>• préparation aux concours ;</li> <li>• stages de perfectionnement professionnel ;</li> <li>• stages de formation à la prise de poste (y compris à l'institut de formation aux affaires administratives et consulaires) ;</li> <li>• formation technique des directions supports de centrales ;</li> <li>• nouveaux outils de la formation continue ;</li> <li>• dépenses diverses (délégation de crédits aux postes) ;</li> <li>• frais de transport (voyages et missions) ;</li> </ul> </li> </ul>
Affaires sociales et santé	Pas de suivi du coût complet des formations	-	-
Défense	Pas de suivi du coût complet des formations	Suivi budgétaire, par type de formation	-

Source: Questionnaires.

Tableau 11 : Modalités d'approche des coûts complets par les écoles de service public

Écoles	Suivi d'un coût complet de formation	Commentaire
AgroParisTech	Non calculé par l'école	L'école n'est pas en mesure de calculer pas le coût complet de la formation des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts, du fait que la formation dure une ou deux années selon les origines des ingénieurs élèves et de leurs choix et que la formation commune de référence est effectuée en partage entre l'École nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF), l'école interne d'AgroParisTech, et l'école des ponts ParisTech.
AgroSup Dijon	<p>L'école calcule un coût complet par étudiant de 13 192 €/an pour les ingénieurs stagiaires dans le domaine de l'environnement, qui comprend des coûts directs et indirects (dont quote-part de frais d'immobilier, fonctions supports, masse salariale) ; Le ministère définit un coût complet par stagiaire et par jour de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 140 € pour les cadres des établissements agricoles locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole ;</li> <li>◆ 110 € pour les personnels de l'enseignement technique</li> </ul>	<p>Les ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement suivent respectivement 2 000 heures de cours sur trois ans pour les externes, 1 200 heures sur deux ans pour les internes.</p>
Centre de formation de la police de Chassieu	Non calculé par l'école	Le centre n'est pas en mesure de calculer ses coûts fixes en l'absence de formation
Centre de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) de Poitiers	<p>L'école calcule :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ le coût complet de la journée stagiaire : 195,65 € (dont coûts de pension 67,24 €, coûts pédagogiques 68,73 € ; coûts de gestion 59,69 €) ;</li> <li>◆ soit un coût complet annuel par stagiaire de 8 804 €</li> </ul>	Le coût de la journée stagiaire est calculé à partir du coût total de la formation rapporté au nombre de journées stagiaires (frais d'hébergement, de restauration, de location des salles et de matériel, les vacances des intervenants, les prestations de service, les déplacements, le matériel et la documentation, les charges de personnels de l'équipe permanente de coordination de la formation statutaire)

**Annexe I**

<b>Écoles</b>	<b>Suivi d'un coût complet de formation</b>	<b>Commentaire</b>
Écoles nationales des douanes	<p>L'école nationale des douanes de Tourcoing calcule un coût complet de la formation initiale globale et par type de formation, y compris un cinquième du coût des fonctions support. Le coût complet s'élève à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 3 808 520 € au total hors rémunération des stagiaires ;</li> <li>◆ 10 288 581 € au total y compris rémunération des stagiaires ;</li> <li>◆ 32 004 € par stagiaire hors rémunération ;</li> <li>◆ 86 459 € par stagiaire y compris rémunération</li> </ul>	
École nationale des ponts et chaussées	<p>L'école réalise une estimation, indépendante du statut des élèves :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ du coût complet moyen de la formation ingénieur : 20 000 €/an environ ;</li> <li>◆ du coût complet moyen des formations de type masters spécialisés : 14 000 €/an environ ;</li> <li>◆ du coût complet moyen de la formation qu'elle assure aux architectes et urbanistes de l'État (AUE) : 10 000€/an environ</li> </ul>	<p>Les fonctionnaires ne représentent qu'un peu moins de 5 % des diplômés de l'école, sur un total de l'ordre de 250.</p> <p>L'école considère que la formation d'un stagiaire du corps des ponts, des eaux et des forêts (PEF) est négligeable dans une approche en coût marginal. Le détail des coûts pris en compte n'est pas précisé.</p>
École nationale d'administration (ENA)	<p>L'école calcule le coût complet annuel d'un élève en formation initiale : 85 032€ (quote-part de dépenses de fonctionnement et de personnel, frais liés au recrutement, stages et indemnités, traitement des élèves - rapportés au nombre d'équivalents temps plein travaillé des élèves français et étrangers)</p>	-

Annexe I

Écoles	Suivi d'un coût complet de formation	Commentaire
<p>École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP)</p>	<p>Non encore calculé à la date de la mission</p>	<p>L'école ne parvient pas à restituer un coût complet en raison de l'absence d'un outil de calcul de temps permettant de mesurer l'activité des agents. Une méthodologie de calcul des coûts partiels est en cours d'élaboration, qui prendra en compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ les dépenses pédagogiques (masse salariale des formateurs internes et intervenants extérieurs) ;</li> <li>◆ les dépenses de logistique (frais de déplacement, indemnités de stage, alimentation, hébergement, examens médicaux) ;</li> <li>◆ les dépenses liées au matériel utilisé (munitions, par exemple) ;</li> <li>◆ les dépenses liées au coût de fonctionnement de l'école.</li> </ul>
<p>École nationale de formation agronomique (ENFA)</p>	<p>L'école calcule un coût complet par type de formation</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ pour la formation continue, elle estime à 768,4 € le coût de la journée stagiaire (recettes non comprises), tout stagiaire confondu ;</li> <li>◆ pour la formation initiale des fonctionnaires, elle restitue un coût total de 2 425 742 € pour 349 étudiants fonctionnaires, qui bénéficient de formations de durées hétérogènes selon leur statut (externes, internes, etc.)</li> </ul>	<p>-</p>

## Annexe I

Écoles	Suivi d'un coût complet de formation	Commentaire
École nationale des finances publiques (ENFiP)	Non calculé par l'école	<p>La comptabilité de l'ENFiP est intégrée à celle de la direction générale des finances publiques sous Chorus, qui ne contient pas de module de comptabilité analytique</p> <p>L'école fait remarquer qu'en l'état, un tel calcul reposerait sur des données très incertaines car collectées manuellement ; par ailleurs compte tenu de l'articulation de plus en plus proche entre formation initiale, formation continue et préparation aux concours, l'exercice d'affectation des coûts entre les différents volets est particulièrement complexe.</p>
École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGES)	L'école a calculé un coût complet annuel de l'ingénieur formé de 13 500 € en 2014	<p>Ce coût est calculé à partir de la comptabilité analytique « selon le schéma ministériel pour le coût complet de l'ingénieur formé ».</p> <p>L'école forme chaque année une dizaine de fonctionnaires du corps des ingénieurs du génie de l'eau et de l'environnement en formation initiale (25 fonctionnaires sur 300 élèves ingénieurs inscrits environ)</p>
École nationale de police –délégation interrégionale au recrutement et à la formation zone sud (ENP - DIRF SUD)	Non calculé par l'école	L'école ne gère pas de masse salariale de fonctionnaires

**Annexe I**

<b>Écoles</b>	<b>Suivi d'un coût complet de formation</b>	<b>Commentaire</b>
<p align="center">École nationale de police de Montbéliard</p>	<p>L'école réalise un suivi du coût hors masse salariale de la journée de formation stagiaire des fonctionnaires pour chaque type de formation, soit, pour l'année 2015 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ élèves gardiens de la paix : 25,50 € ;</li> <li>◆ adjoints de sécurité : 18,35 € ;</li> <li>◆ cadets de la République : 19,18 € ;</li> <li>◆ préparation à la qualification d'officier de police judiciaire : 456,92 € ;</li> <li>◆ bac pro sécurité : 9,81 € ;</li> <li>◆ procéder à une patrouille portée en vélo tout terrain : 42,04 € ;</li> <li>◆ préparation à la qualification brigadier : 14,44 € ;</li> <li>◆ diverses formations continues, dont bureautique : 44,42 €</li> </ul>	<p>Pour la formation initiale, une journée de formation fonctionnaire correspond à une journée de formation pour un élève (effectif réel). Les vacances scolaires ou stages pratiques sont déduits de ce calcul. Par convention, une semaine de cours équivaut à cinq journées de formation pleines. Les charges directes sont imputées à la formation concernée ; les coûts fixes ou indifférenciés sont répartis au prorata du nombre de journée de formation de fonctionnaire entre les différentes formations. L'ensemble du budget de l'école est ainsi réparti, hors rémunération.</p>
<p align="center">École nationale de police de Rouen Oissel</p>	<p>D'après les calculs de l'école, le montant journalier par élève et stagiaire en formation est de 31,95 €</p>	<p>Le détail des coûts pris en compte n'est pas précisé. Néanmoins, il apparaît que :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ l'école n'est pas en mesure d'identifier ses coûts fixes ;</li> <li>◆ la rémunération des stagiaires n'est pas imputée sur le budget de l'école</li> </ul>

**Annexe I**

<b>Écoles</b>	<b>Suivi d'un coût complet de formation</b>	<b>Commentaire</b>
<p align="center">École nationale de police de SENS – Yonne</p>	<p>L'école réalise un suivi des coûts directs de formation (coût d'une journée de formation et coût par stagiaire) par type de formation sur la base des dépenses budgétaires payées par la structure sans la masse salariale et sans les droits de tirage (armement, informatique, véhicules, bâtiments en partie, tenue, etc.), soit, pour l'année 2015 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ élèves gardiens de la paix : 33,62 € par jour et 2 414,07 € par stagiaire ;</li> <li>◆ adjoints de sécurité : 31,90 € par jour et 1 342,01 € par stagiaire ;</li> <li>◆ cadets de la République : 31,90 € par jour et 3 050,78 € par stagiaire ;</li> <li>◆ préparation à la qualification brigadier : 35,53 € par jour et 61,09 € par stagiaire ;</li> <li>◆ centre national de formation des motocyclistes (CNFM) de la police nationale : 23,07 € par jour et 247,36 € par stagiaire ;</li> <li>◆ préparation au permis D (transports en commun) : 54,15 € par jour et 677,29 € par stagiaire ;</li> </ul>	<p>Les charges directes générées par les diverses formations sont identifiées ; les charges communes sont réparties en fonction d'une clef de répartition (la journée de formation formateur). Ces coûts sont hors masse salariale gérée par la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN). Les charges liées au soutien logistique, hébergement et restauration apporté par l'école nationale de police de Sens au CNFM de la police nationale sont isolées dans la comptabilité analytique. L'école n'est pas en mesure d'identifier ses coûts fixes</p>
<p align="center">École nationale de police de Périgueux</p>	<p>Non calculé par l'école</p>	<p>L'école n'est pas en mesure d'identifier ses coûts fixes</p>
<p align="center">École nationale de police de Reims</p>	<p>Non calculé par l'école</p>	<p>L'école a un budget global pour la pédagogie de 294 225 € et un budget de fonctionnement de 546 578 € en 2015 Elle n'a pas été en mesure de fournir à la mission des données plus fines sur le coût par stagiaire ou par journée de formation</p>

Annexe I

Écoles	Suivi d'un coût complet de formation	Commentaire
École nationale de police de Roubaix	Non calculé par l'école	L'école a un budget global pour la pédagogie de 929 929 € et un budget de fonctionnement de 1 179062 € en 2015 Elle n'a pas été en mesure de fournir à la mission des données plus fines sur le coût par stagiaire ou par journée de formation
École nationale de police de Saint Malo	<p>L'école mentionne le calcul des coûts partiels de la journée de formation en référence à deux budgets :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ coûts de la journée de formation stagiaire imputés sur le budget dit de pédagogie : 14,90 € ;</li> <li>◆ coûts de la journée de formation stagiaire imputés sur le budget dit de fonctionnement : 13,24 €</li> </ul>	<p>Le budget dit « de pédagogie » comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ le coût de la restauration des élèves en formation initiale sur site ;</li> <li>◆ les frais de stage (hébergement et restauration) et frais de déplacement des élèves lors de leur stage en service actif ;</li> <li>◆ le coût de la restauration des stages de la formation continue organisés sur site pour les encadrants et les élèves disposant d'un numéro d'agrément.</li> </ul> <p>Le détail des dépenses imputées sur le budget dit de fonctionnement n'est pas précisé.</p> <p>L'école n'est pas en mesure d'identifier ses coûts fixes.</p> <p>La rémunération des stagiaires n'est pas imputée sur le budget de l'école.</p>

Annexe I

Écoles	Suivi d'un coût complet de formation	Commentaire
École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE)	Non suivi par l'école	<p>École mixte : budget global (8,8 M€).  D'après les estimations de l'école, les fonctionnaires stagiaires représentent 6,5 % des effectifs formés toutes promotions confondues, soit une part du budget global par stagiaire que l'on peut estimer à 19 066,7 €.  Il est toutefois impossible de restituer le nombre de jours moyens de formation pour ces stagiaires, dont certains suivent des formations de un an, d'autres de deux ans (seul le nombre d'heures d'enseignement présentiel sur le temps de formation est fourni).</p>
École nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI)	Non suivi par l'école	<p>École mixte : budget global (9,1 M€), non ventilé selon la qualité des stagiaires, qui suivent des formations de durées hétérogènes, tant en formation initiale qu'en formation continue</p>
École nationale supérieure d'application de la police nationale (ENSAPN) de Toulouse	Non suivi par l'école	<p>L'école a un budget global de fonctionnement de 433 791 €, des crédits pédagogiques à hauteur de 26 662 € et des frais pour les élèves en alternance de 134 638 €.  Elle n'a pas été en mesure de fournir à la mission des données plus fines sur le coût par stagiaire ou par journée de formation</p>

Annexe I

Écoles	Suivi d'un coût complet de formation	Commentaire
<p>École nationale des sous-officiers d'active (ENSOA)</p>	<p>Non suivi par l'école</p>	<p>Le calcul des coûts de formation définis par l'instruction ministérielle n° 2708 de 1996 a été réalisé jusqu'en 2008 à partir des comptes organiques.                      Depuis 2009, le calcul est impossible du fait de l'arrêt des comptes organiques, la création de bases de défense, la réorganisation des soutiens et la répartition des ressources entre différentes chaînes                      En 2014-2015, un groupe de travail réunissant les armées, les directions et les services du ministère, piloté par l'état-major et la direction des affaires financières, sous l'égide du comité de coordination de la formation, a été chargé d'élaborer une méthode et un outil commun de calcul des couts de formation en s'appuyant sur les travaux du projet ministériel de comptabilité analytique dit ARAMIS (2011-2012)                      Un projet de calculateur de coûts complets est actuellement en cours d'expérimentation</p>
<p>École nationale supérieure de la police (ENSP)</p>	<p>286,6€/journée stagiaire pour les élèves commissaires                      353,7€/journée stagiaire pour les élèves lieutenants</p>	<p>Le coût complet est calculé par l'école à partir des coûts directs consacrés aux différents types de formation (fonctionnement et masse salariale) auxquels sont rapportées l'ensemble des charges d'administration et de logistique en pourcentage constaté de la production générale de formation comptabilisée en jours de formation stagiaire</p>

Annexe I

Écoles	Suivi d'un coût complet de formation	Commentaire
<p>École nationale des services vétérinaires (ENSV)</p>	<p>Pas de suivi de coût complet à la date de la mission</p>	<p>Un mode de calcul du coût complet par stagiaire ou par journée de formation est en cours de réalisation.                      Le budget global de l'école est de 1,0 M€ (hors salaires non pris en charge sur crédit ENSV), montant non ventilé entre formation initiale et formation continue.                      L'école a délivré, en 2015, 245 journées de formation statutaire et 405 journées de formation continue, dont 290 hors site.                      Elle forme 66 % d'élèves ou stagiaires fonctionnaire en formation statutaire ou diplômante, 40 % d'agents de l'État en formation continue</p>

**Annexe I**

<b>Écoles</b>	<b>Suivi d'un coût complet de formation</b>	<b>Commentaire</b>
<p>École nationale des techniciens de l'équipement (ENTE)</p>	<p>L'école calcule chaque année un coût de formation annuel par stagiaire et par type de formation qui s'élève en 2014 à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 13 693 € pour la formation normale des techniciens supérieurs principaux du développement durable (TSPDD) – spécialité techniques générales ;</li> <li>◆ 7 582 € pour les TSPDD en alternance ;</li> <li>◆ 1705 € pour les TSPDD - spécialité navigation, sécurité maritime et gestion de la ressource halieutique et des espaces marins et littoral ;</li> <li>◆ 5 411 € pour les secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable (SACDD), spécialité administration générale ;</li> <li>◆ 6 060 € pour les secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable (SACDD), spécialité contrôle des transports terrestres ;</li> <li>◆ 1 964 € pour les SACDD, contrôleurs divisionnaires des transports terrestres ;</li> <li>◆ 732 € pour les SACDD et techniciens supérieurs du développement durable admis sur listes d'aptitude et examen professionnels 2014</li> <li>◆ 428 € pour la formation continue</li> </ul>	<p>La méthodologie de calcul a été mise en place avec le soutien méthodologique de la DGAPP.</p> <p>Ce coût intègre :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ les coûts directs de formation (prestations des intervenants, visites pédagogiques) ;</li> <li>◆ les coûts salariaux des permanents au prorata du temps consacré à la formation ;</li> <li>◆ les coûts de fonctionnement des bâtiments au prorata des surfaces consacrées à la formation ;</li> <li>◆ les coûts variables (fourniture, téléphonie, etc.) au prorata du nombre de stagiaires sur l'effectif global.</li> </ul> <p>Il n'intègre pas :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ la masse salariale des élèves ;</li> <li>◆ les indemnités et frais de déplacement et d'hébergement des élèves ;</li> <li>◆ l'amortissement des bâtiments et équipements ;</li> <li>◆ les investissements mobiliers et immobiliers ;</li> <li>◆ le fonctionnement du restaurant ;</li> <li>◆ le fonctionnement de l'hébergement ;</li> <li>◆ les frais liés aux activités de recherche et développement.</li> </ul>

Annexe I

Écoles	Suivi d'un coût complet de formation	Commentaire
École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE)	Le cycle ingénieur proposé par l'ENTPE, ouvert aux civils, fait l'objet d'un calcul de coût complet permettant de fixer le montant de l'indemnité forfaitaire à rembourser par un élève sous statut fonctionnaire en cas de rupture de son engagement à servir l'État, fixé à 13 095€ par arrêté du 18/04/2016, pour un volume horaire de 4 500 h à 5 400 h.	Il est impossible d'estimer un coût de journée pour les autres formations au profit des fonctionnaires. L'ENTPE est une école mixte, qui forme à la fois des élèves fonctionnaires, des fonctionnaires en poste et des civils, en formation initiale et en formation continue, sur des cycles ou des actions de durée et de public hétérogène. L'école est en mesure de fournir un coût global de fonctionnement par référence aux réalisations budgétaires votées en conseil d'administration, mais il est impossible de le ventiler par actions de formation et par public.
École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENESR)	L'école calcule un coût de la journée stagiaire estimé à 118 € à partir de la durée de la formation en jours multipliée par le nombre de stagiaires inscrits à la formation	-
Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA)	L'école calcule un coût unitaire de formation par an de 15 142 €	Ce coût n'inclut pas les rémunérations des stagiaires, prises en charge par le ministère, mais celle des personnels permanents de l'institut, également imputées sur le budget du ministère. Il n'est pas précisé si ce coût annuel fait référence à la formation statutaire ou la formation professionnelle ou les deux.
Institut national du patrimoine (INP)	L'école calcule un coût par élève stagiaire conservateur sur la totalité de la scolarité (18 mois) y compris pour les périodes de stage hors école, soit 24 594 € pour les élèves de la promotion 2014/2015 (scolarité du 01/01/2014 au 30/06/2014)	<p>Le calcul prend en compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ les vacances pédagogiques ;</li> <li>◆ les autres dépenses pédagogiques ;</li> <li>◆ les frais de documentation ;</li> <li>◆ les charges de fonctionnement générales de l'établissement ;</li> <li>◆ les missions et déplacements des élèves hors stages, des personnels encadrants, des enseignants ;</li> <li>◆ les indemnités de stage en France et à l'étranger</li> </ul>

Annexe I

Écoles	Suivi d'un coût complet de formation	Commentaire
Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP)	Non calculé par l'institut	L'institut n'est pas équipé pour identifier de façon fine les coûts fixes en l'absence de formation. La définition et la mise en place d'un suivi de ces coûts est prévue dans le cadre du contrat d'objectifs 2016-2018
Institut régional d'administration (IRA) de Lille	<p>Coût complet d'un fonctionnaire stagiaire en formation initiale : 59 180 € en 2015 (rémunération, déplacement, frais pédagogiques, recrutement, charges de personnel affecté au service de la formation initiale et dépenses de soutien)</p> <p>D'après les données fournies par l'école :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ le coût complet par journée stagiaire de formation continue s'élève à 2 174 € ;</li> <li>◆ le coût complet par stagiaire en formation continue est de 174 € ;</li> <li>◆ le coût complet d'un fonctionnaire stagiaire en formation initiale s'élève à 61 201 € en 2015 (rémunération, déplacement, frais pédagogiques, recrutement, charges de personnel affecté au service de la formation initiale et dépenses de soutien)</li> </ul>	La méthode de calcul du coût complet d'un fonctionnaire stagiaire en IRA est normalisée entre les différentes écoles
IRA de Lyon	<p>L'école calcule :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ le coût complet moyen par journée stagiaire en formation continue : 73,38 € (dépenses de rémunération des formateurs occasionnels et de leurs frais de déplacement, rémunération des cabinets privés) ;</li> <li>◆ le coût complet d'un fonctionnaire stagiaire en formation initiale, qui s'élève à 60 468 €/an (rémunération, déplacement, frais pédagogiques, recrutement, charges de personnel affecté au service de la formation initiale et dépenses de soutien)</li> </ul>	La méthode de calcul du coût complet d'un fonctionnaire stagiaire en IRA est normalisée entre les différentes écoles.
IRA de Metz	<p>L'école calcule :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ le coût complet moyen par journée stagiaire en formation continue : 73,38 € (dépenses de rémunération des formateurs occasionnels et de leurs frais de déplacement, rémunération des cabinets privés) ;</li> <li>◆ le coût complet d'un fonctionnaire stagiaire en formation initiale, qui s'élève à 60 468 €/an (rémunération, déplacement, frais pédagogiques, recrutement, charges de personnel affecté au service de la formation initiale et dépenses de soutien)</li> </ul>	La méthode de calcul du coût complet d'un fonctionnaire stagiaire en IRA est normalisée entre les différentes écoles.

## Annexe I

Écoles	Suivi d'un coût complet de formation	Commentaire
IRA de Nantes	Le coût complet d'un fonctionnaire stagiaire en formation initiale qui s'élève à 60 305 € en 2015 (rémunération, déplacement, frais pédagogiques, recrutement, charges de personnel affecté au service de la formation initiale et dépenses de soutien)	La méthode de calcul du coût complet d'un fonctionnaire stagiaire en IRA est normalisée entre les différentes écoles.
Mines ParisTech	L'école calcule un coût moyen par élève du corps des mines et par an de 4 980 €	Ce montant ne prend pas en compte la rémunération des élèves

Source : Mission, sur la base des questionnaires renseignés.

## 2.1.2. Il apparaît néanmoins que les données de la DGAFP sont sous-évaluées

### 2.1.2.1. Les rémunérations des stagiaires

Comme montré plus haut, les rémunérations des stagiaires, qui constituent une part prépondérante des coûts de formation, sont à ce jour sous-évaluées dans les enquêtes de la DGAFP.

Le Tableau 12 donne un ordre de grandeur de la part des rémunérations des stagiaires dans le coût global de formation pour chaque ministère pour l'année 2014 (les services généraux du premier ministre ne sont pas compris). La mission a estimé ces coûts à partir des réponses brutes apportées par les ministères aux questionnaires de la DGAFP en 2014 (données provisoires, non retraitées par la DGAFP). Les rémunérations appliquées sont les rémunérations brutes moyennes employeurs par catégorie et par ministère telles que fournies par les services chargés du budget. Ce calcul demeure imprécis et surévalue leur part dans le coût global de formation :

- ◆ dans la mesure où les stagiaires externes en formation initiale sont rémunérés uniformément sur la base de l'indice d'entrée dans le corps ;
- ◆ et que la dépense de formation globale est sous-évaluée à d'autres titres que la rémunération des stagiaires (immobilier, frais de déplacement pas toujours pris en compte, etc.).

Il serait souhaitable de pouvoir distinguer, pour chaque ministère, formation statutaire et formation professionnelle dans ce calcul des rémunérations à partir :

- ◆ du nombre de jours de formation respectifs (statutaire / professionnelle) par école ;
- ◆ auquel il faudrait appliquer :
  - pour les internes, la rémunération brute moyenne employeur par catégorie ;
  - pour les externes, une estimation de salaire calculée sur la base de la grille indiciaire des stagiaires débutants.

Cela excède toutefois ce qu'il est possible de réaliser à partir des données existantes. En effet, ces données ne sont pas disponibles pour toutes les écoles d'un même ministère. En outre, il faudrait prendre en compte, dans le calcul de la dépense de rémunération des stagiaires en formation initiale, une quote-part des dépenses de rémunération des stagiaires des instituts régionaux d'administration et de l'école nationale d'administration définie en fonction du nombre d'agents recrutés.

## Annexe I

**Tableau 12 : Comparaison des rémunérations des stagiaires selon les estimations de la mission et de la DGAFP (2014)**

	Affaires étrangères	Agriculture	Économie	Culture	Défense	Écologie	Intérieur	Justice	Ministères sociaux
Rémunération des stagiaires (calcul mission) en M€	24,0	43,0	450,4	25,7	33,0	92,0	430,8	198,6	49,3
Rémunération des stagiaires (DGAFP) en M€	16,8	28,2	295,7	20,3	29,1	87,3	283,2	112,7	NC
Dépense de formation (DGAFP) en M€	21,7	38,6	395,6	36,0	52,6	249,8	490,7	141,2	43,4
Part en % de la rémunération des stagiaires dans la dépense de formation (calcul mission <sup>25</sup> )	83	81	82	62	58	36	67	87	nc
Part en % de la rémunération des stagiaires dans la dépense de formation (DGAFP)	77	73	75	51	55	35	58	80	nc

*Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique – retraitements mission (données DGAFP 2014 provisoires).*

### 2.1.2.2. Les frais de déplacement des stagiaires

Le remboursement des frais de déplacement des stagiaires est prévu par l'article 3 du décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État.

L'analyse des réponses aux questionnaires montre que les frais de déplacement des stagiaires ne sont pas toujours pris en compte dans les coûts de formation tels qu'ils sont suivis au niveau ministériel, notamment lorsque ce suivi est exclusivement budgétaire, auquel cas ces frais ne sont pas identifiés. Lorsqu'ils sont précisés dans les réponses ministérielles, ces frais ne sont pas négligeables :

- ◆ l'INSEE les a estimés à 740 000 € pour 2015, soit plus de 6 % des coûts de formation restitués, eux-mêmes sous-estimés puisqu'ils ne comprennent pas, par exemple, les frais de structure ;
- ◆ la DGCCRF, dont les frais de formation sont assimilés aux coûts de l'ENCCRF, a enregistré, en crédits de paiement exécutés sur le budget de l'école, 823 869 € de frais de déplacement pour 2014, soit plus de 5 % des crédits de paiements exécutés affectables à la formation.

Le ministère de l'intérieur n'a pas précisé le détail des dépenses hors titre 2 prises en compte dans son évaluation du coût complet de formation. L'importance des frais de déplacement est néanmoins une caractéristique des coûts de formation de ce ministère qui dispose d'un important réseau ; l'investissement en cours dans les dispositifs d'e-formation devrait contribuer à les réduire de façon significative.

En ce qui concerne les écoles, le tableau ci-dessous (voir le Tableau 13) retrace les éléments de réponse aux questionnaires. Les écoles ne prennent pas en charge ces déplacements de façon systématique, dans la mesure où, notamment pour la formation statutaire, il arrive souvent qu'ils soient pris en charge par le service employeur.

<sup>25</sup> Ce pourcentage a été calculé à partir d'un total corrigé de l'estimation du montant des rémunérations des stagiaires calculée par la mission.

**Annexe I**

**Tableau 13 : Coûts de déplacement des stagiaires pris en charge par les écoles<sup>26</sup>**

<b>Écoles</b>	<b>Estimation des coûts de déplacement des stagiaires pris en charge par l'école (€/an)</b>	<b>Commentaires</b>
AgroParisTech	Sans objet	-
AgroSup Dijon	392 093	Concerne les ingénieurs dans le domaine de l'environnement et les cadres de l'établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole
Centre de formation de la police de Chassieu	Sans objet	-
Centre de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) de Poitiers	Sans objet	L'école prend en charge les coûts de déplacement des intervenants, mais non celui des stagiaires.
École nationale des douanes	<i>Nc</i>	-
École nationale des ponts et chaussées	Sans objet	-
École nationale d'administration	Non spécifiés	L'école indique un montant de 1 477 000€ qui comprend les frais de déplacement, les frais de mission et les indemnités de stage
École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP)	1 782 633	-
École nationale de formation agronomique (ENFA)	<i>Nc</i>	-
École nationale de finances publiques (ENFiP)	212 295 (en 2015)	Ce montant correspond aux frais de déplacement des stagiaires en formation statutaire vers le lieu de leur stage pratique et vers leur département d'affectation. L'école prend aussi en charge les frais de changement de résidence des stagiaires internes
École nationale du génie de l'eau et de l'environnement (ENGEES)	40 000 environ	Estimation de l'école, soit environ 0,5 % du budget consolidé.
École nationale de police – délégation interrégionale au recrutement et à la formation zone sud (ENP -DIRF SUD)	245 166 (en 2015)	Ce montant ne concerne que les stagiaires reçus en 2015 à l'ENP, soit 1 976 personnes
École nationale de police de Montbéliard	188 853	Ce montant correspond à la prise en charge des frais de déplacement des élèves en stage d'alternance
École nationale de police de Rouen Oissel	539 (en 2015)	Ce montant correspond aux frais de déplacement liés aux stages en alternance des élèves
École nationale de police de SENS - Yonne	51 032(en 2015) 137 293(en 2014)	Ce montant correspond à la prise en charge des frais de déplacement des élèves en stage d'alternance en 2015
École nationale de police de Périgueux	231 124	-

<sup>26</sup> La mention « sans objet » signifie que l'école ne prend pas en charge les déplacements des stagiaires ; la mention « *nc* » pour « non communiqué » indique que l'école n'a pas répondu sur ce point.

**Annexe I**

<b>Écoles</b>	<b>Estimation des coûts de déplacement des stagiaires pris en charge par l'école (€/an)</b>	<b>Commentaires</b>
École nationale de police de Reims	127 871	Ce montant comprend un aller et retour et des indemnités alimentaires
École nationale de police de Roubaix	9 056	Ce montant correspond aux déplacements en train. Il ne prend pas en compte le remboursement des frais de déplacement en véhicule personnel qui sont pris en charge par le secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur
École nationale de police de Saint Malo	Sans objet	-
ENSAE	<i>Nc</i>	-
ENSAI	<i>Nc</i>	-
École nationale supérieure d'application de la police nationale (ENSAPN) de Toulouse	134 638	Le montant correspond aux frais de stage des élèves (formations en alternance)
École nationale des sous-officiers d'active (ENSOA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 126 819 pour les personnels militaires</li> <li>◆ 1 500 pour les personnels civils</li> </ul>	L'école forme des personnels militaires et des personnels civils de la défense. Le budget de frais de déplacement pour les civils constitue un droit de tirage.
ENSP	<i>Nc</i>	-
École nationale des services vétérinaires (ENSV)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 41 400 en formation statutaire (frais de transport et autres frais de mission) ;</li> <li>◆ 29 085 en formation continue (uniquement les participants fonctionnaires étrangers aux « <i>summer courses</i> » de l'ENSV)</li> </ul>	L'école prend aussi en charge les frais de déplacement des personnels permanents (23 800 €) et des formateurs occasionnels (5 950 €)
École nationale des techniciens de l'équipement (ENTE)	346 929	-
École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE)	<i>Nc</i>	-
École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENESR)	492 246	-
Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA)	248 120	Ce montant correspond à la prise en charge des frais de déplacement pour chaque semaine de formation des techniciens supérieurs de premier grade tel qu'inscrite dans le budget initial. L'institut prend également en charge les indemnités de stage des techniciens de second grade.

## Annexe I

Écoles	Estimation des coûts de déplacement des stagiaires pris en charge par l'école (€/an)	Commentaires
Institut national du patrimoine	Sans objet	L'institut ne prend pas en charge les frais de déplacements hormis ceux liés aux stages obligatoires hors école des élèves conservateurs
Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP)	Nc	L'institut mentionne pourtant qu'il prend en charge des frais de déplacement
IRA de Lille	48 410 (388 en coût unitaire)	Uniquement attachés en formation initiale
IRA de Lyon	173 458	Bénéficiaires non précisés
IRA de Metz	Nc	-
IRA de Nantes	84 281 (673 en coût unitaire)	Uniquement attachés en formation initiale-
Mines ParisTech	43 000	Concerne les fonctionnaires du corps

*Source : Mission, sur la base des questionnaires renseignés.*

### 2.1.2.3. Les coûts immobiliers

Les données de la DGAFP ne permettent pas de savoir quelle part des coûts de l'immobilier sont pris en compte dans la valorisation de la journée stagiaire. Seuls les services généraux du Premier ministre et la direction générale de la police nationale (DGPN) ont renseigné une partie du formulaire (non obligatoire) détaillant les éléments du coût complet de formation. La DGPN n'a pas donné le détail des dépenses matérielles affectées à la formation et n'a renseigné ni montant de loyer ni charges d'entretien de locaux ni autres frais de structure. Les SGPM ont renseigné un montant d'entretien des locaux équivalent à un peu plus de 2 % du coût global de la formation hors rémunération des stagiaires, mais pas de loyer ni autre coût immobilier.

Les entretiens menés par la mission témoignent de l'absence de prise en compte des coûts immobiliers dans les réponses aux enquêtes de la DGAFP, ces coûts n'étant en général ni identifiés, ni connus.

Les questionnaires administrés par la mission confirment cette absence de données, à quelques rares exceptions près :

- ◆ la DGCCRF, dont les coûts de formation sont assimilés à ceux de l'ENCCRF, a enregistré sur le budget de l'école 1 219 461€ de frais de loyers, charges et locations de salles, soit presque 8 % du coût global de formation géré par l'école tel qu'il est évalué pour 2014 ;
- ◆ comme dit plus haut, l'évaluation réalisée par le ministère de l'intérieur pour l'année 2012 ne comprend pas les coûts immobiliers, hormis l'évaluation du coût de fonctionnement immobilier du centre de formation de Lognes (205 858 €) ;
- ◆ la direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle de la DGDDI, dans un calcul distinguant, pour la direction et ses écoles, les coûts fixes des coûts variables, mentionne des charges relatives au parc immobilier à hauteur de 2,2 M€, à rapporter à un coût complet global en activité estimé à 33,5 M€. Le détail des charges prises en compte n'est pas spécifié ;
- ◆ quant aux questionnaires adressés aux écoles, les estimations d'un coût complet par élève qu'ils permettent d'établir ne mentionnent pas s'ils prennent en compte un coût immobilier, sauf rares cas, comme celui d'AgroSup Dijon pour la formation des ingénieurs dans le domaine de l'environnement.

## Annexe I

La mission a toutefois cherché à savoir si d'autres sources pouvaient être mobilisées pour approcher les coûts immobiliers. Ainsi, il devrait être possible d'approcher les coûts immobiliers des écoles de formation, ou au moins des centres de formation qui ne sont pas érigés en établissement public, en appliquant le prix locatif moyen du mètre carré pratiqué localement aux surfaces immobilières correspondantes, pour peu qu'elles soient identifiées. À la demande de la mission, France Domaine a transmis des informations sur les surfaces immobilières de certaines écoles, retracées dans le tableau ci-après (Tableau 15), données qui mériteraient une expertise fine et contradictoire. Nonobstant le fait que la surface indiquée n'est pas toujours dédiée uniquement à la formation, du fait que l'inventaire établi dans Chorus ne permet pas de distinguer les espaces de formation de ceux qui sont consacrés à d'autres missions, ces données peuvent constituer la base d'une estimation systématique du coût d'immobilisation des surfaces immobilières occupées par les écoles. France Domaine devrait pour cela réaliser un inventaire exhaustif des surfaces utiles occupées par les écoles de service public, auxquels seraient ensuite appliqués les taux de valorisation locaux.

Un tel exercice est nécessaire, indépendamment de toute considération d'opportunité sur la poursuite de la politique d'exemption de loyers budgétaires dont bénéficient les écoles. C'est en effet un préalable indispensable à toute réflexion sur la pertinence ou non des décisions de regroupement de sites. En outre, une mesure précise des coûts immobiliers permettrait aux écoles d'identifier des problématiques de sous ou de surutilisation des locaux. Des référentiels existent au demeurant au sein de l'enseignement supérieur pour définir les besoins de surface par rapport à différents types de construction universitaire (référentiel des constructions universitaires). Si un décalque absolu ne se justifie pas forcément, il offre un premier ordre de grandeur pour des locaux affectés à des activités d'enseignement.

**Tableau 14 : Exemple de référentiel immobilier**

Locaux	Surfaces (en m <sup>2</sup> )
<b>Locaux d'enseignement</b>	
Amphithéâtre	1 par place
Salle banale	1,5 par place
Salle de travaux pratiques	6 par place
Salle multimédia	2,5 par place
<b>Autres locaux</b>	
Encadrement pédagogique	8 par enseignant
Bureaux pour la recherche	15 par enseignant-chercheur
Laboratoires	10 par enseignant chercheur
Administration	15 par agent
Vie sociale	0,1 à 0,2 par élève / étudiant
Accueil	0,2 à 0,5 par élève / étudiant
Sanitaires	0,4 par personnel de l'établissement ; 0,15 par élève / étudiant

*Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche – référentiel des constructions universitaires.*

À ces données de surface peuvent être intégrés des éléments de référentiel de coûts, qui naturellement dépendront de la localisation, des superficies exactes et de l'état du bien. Sans que cela puisse s'appliquer directement à un bien donné, des valeurs moyennes peuvent s'établir à :

## Annexe I

- ◆ 15 à 18 €/m<sup>2</sup> de coût d'entretien ou de maintenance ;
- ◆ 60 €/m<sup>2</sup> de loyer moyen annuel.

Cela aboutit à un coût annuel d'environ 75 €/m<sup>2</sup>, soit a minima de l'ordre de 5 à 6 % du budget global d'une école.

**Annexe I**

**Tableau 15 : Données relatives au patrimoine des écoles de service public réservées aux fonctionnaires**

<b>Intitulé des sites des écoles</b>	<b>Propriétaire</b>	<b>Gestionnaire (occupant)</b>	<b>Localisation</b>	<b>Surface utile brute (m<sup>2</sup>)</b>
Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA) Nancy Plusieurs bâtiments sur le campus de l'office national des forêts à la même adresse : impossibilité de distinguer la surface consacrée à la formation.				
INFOMA - site de Corbas	État domaine privé	INFOMA	Corbas	4 023
Institut national de l'histoire de l'art	État domaine privé	Institut national du patrimoine (INP)	Paris 2 <sup>e</sup> arrondissement	1 827
INP	Personne morale privée, société, association, groupement d'écoles	INP	Saint-Denis	3 483
INP	<i>Idem</i>	INP	Aubervilliers	4 171
École des Douanes	État domaine privé	Douanes et droits indirects	Tourcoing	5 473
École nationale des brigades des douanes	État domaine privé	Masse des douanes	La Rochelle	2 662
École nationale des brigades des douanes	<i>Idem</i>	Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État	La Rochelle	22 776
Cité administrative de Bordeaux	État domaine privé	Direction générale des finances publiques (DGFIP), France Domaine, ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, ministère de l'énergie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales	Bordeaux	28 061
École nationale des finances publiques (ENFiP)	État domaine privé	DGFIP	Clermont-Ferrand	8 919
Gymnase de l'ENFiP	État domaine privé	Personne morale privée société, association, groupement d'écoles	Clermont-Ferrand	0
Gymnase de l'ENFiP	État domaine privé	DGFIP	Clermont-Ferrand	1 501
Centre des finances publiques Caen Gambetta	État domaine privé	DGFIP	Caen	5 405

## Annexe I

ENFiP de Nevers	État domaine privé	DGFiP	Nevers	4 600
Trésor - Fort-de-France- Bureaux	Département	DGFiP	Fort-de-France	3 170
DRFiP - rue Préfecture BESANCON	État domaine privé	DGFiP	Besançon	1 917
ENFiP (ex ENT)	État domaine privé	DGFiP	Noisiel	10 203
Centre des finances publiques de Noisiel	État domaine privé	DGFiP	Noisiel	10 056
Noisy-centre	Personne morale privée société, association, groupement d'écoles	DGFiP	Noisy-le-Grand	29 831
Immeuble le Montaigne	État domaine privé	DGFiP	Noisy-le-Grand	31 615
ENFiP Toulouse	Commune	DGFiP	Toulouse	0
ENFiP Toulouse	État domaine privé	DGFiP	Toulouse	5 174
Lille tertiaire vi	Personne morale privée société, association, groupement écoles	DGFiP	Lille	4 153
Finances Prado Borde Liandier	État domaine privé	DGFiP	Marseille 8 <sup>e</sup> arrondissement	1 726
Cité administrative d'Amiens	État domaine privé	DGFiP, ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, Office national anciens combattants et victimes de guerre	Amiens	6 140
DRFiP de la région Poitou-Charentes et de la Vienne	État domaine privé	DGFiP	Poitiers	5 334
ENFiP- Lyon	État domaine privé	DGFiP	Lyon 1 <sup>er</sup> arrondissement	1846
ENFiP- Lyon	État domaine public	DGFiP, ministère du budget, des comptes publics et de la réforme État	Lyon 1 <sup>er</sup> arrondissement	5 245
Bureaux de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	Personne morale privée société, association, groupement d'écoles	Concurrence, consommation, répression des fraudes	Montpellier	3 005
École nationale d'administration (ENA)	État domaine privé	ENA	Strasbourg	15 501
Institut régional d'administration (IRA) de Bastia	Établissement public de l'État à caractère administratif (EPA)	IRA de Bastia	Bastia	1 837
IRA de Metz	État domaine privé	IRA de Metz	Metz	4 134
Lille Tertiaire VI	EPA	IRA de Lille	Lille	3 870
IRA de Nantes	État domaine privé	IRA de Nantes	Nantes	2 513
IRA de Nantes	EPA	IRA de Nantes	Nantes	509
IRA de Lyon	État domaine public	IRA de Lyon	Villeurbanne	3 030

**Annexe I**

École pénitentiaire	État domaine privé	École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP)	Agen	29 568
Palais de justice Thiac	État domaine privé	École nationale de la magistrature (ENM)	Bordeaux	5697
Logement du directeur de l'ENM	Personne physique	ENM	Bordeaux	0
Logement de fonction de l'ENM	Personne physique	ENM	Bordeaux	0
ENM	État domaine privé	ENM	Paris 4 <sup>e</sup> arrondissement	2 025
Pôle territorial de formation de Bordeaux : plusieurs bâtiments de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) à la même adresse Impossibilité de distinguer la surface consacrée à la formation				
Bureaux pôle territorial de formation de la PJJ	Personne physique	PJJ	Dijon	0
Plate-forme interrégionale des services "supports"	Personne morale privée société, association, groupement écoles	Justice (services centraux).	Rennes	0
Ti-cio-pôle de formation-trésorerie municipale	<i>Idem</i>	PJJ	Pantin	1206
Pôle territorial de formation Nancy	<i>Idem</i>	PJJ	Nancy	108
Direction interrégionale de la PJJ sud/école nationale de la PJJ (ENPJJ)	État domaine privé	PJJ	Labège	618
ENPJJ	État domaine privé	PJJ	Roubaix	6 361
Domaine des Châtes-Lavie	État domaine privé	PJJ	Marseille 13 <sup>e</sup> arrondissement	728
Le Galaxie	État domaine privé	PJJ	Lyon 3 <sup>e</sup> arrondissement	366
École nationale des greffes	État domaine privé	Justice (services judiciaires).	Dijon	20 901
Breil IV et institut de formation, d'animation et de conseil Villa Chantreau	État domaine privé	Affaires étrangères (services centraux)	Nantes	469
Immeuble école supérieure de l'éducation nationale	<i>Idem</i>	Ministère de l'éducation nationale	Chasseneuil-du-Poitou	10 712
Centre de formation interrégional	Personne physique	Institut national du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle (INTEFP)	Bordeaux	361
INTEFP	Personne morale privée société, association,	INTEFP	Montrouge	788

## Annexe I

	groupement école			
Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)	Personne morale privée société, association, groupement école	INTEFP	Nancy	1 812
DIRECCTE	Intercommunalité, établissement public de coopération intercommunale	INTEFP	Nancy	0
Site inter-régional de formation de l'INTEFP	Personne morale privée société, association, groupement d'écoles	INTEFP	Nantes	550
Institut national du travail (INT)	État domaine privé	INTEFP	Marcy-l'Étoile	8 799

*Source : France Domaine.*

### 2.1.3. La sous-estimation globale est probablement substantielle

S'il est difficile d'estimer avec exactitude leur montant, il est possible d'identifier les différentes sources de sous-estimation et de donner quelques ordres de grandeurs (voir le Tableau 16) :

- ◆ la rémunération des stagiaires, comme cela est détaillé plus haut : la sous-estimation provient principalement de la valorisation inadéquate de la rémunération des stagiaires en formation statutaire promotionnelle ; elle correspond donc à peu près à la différence moyenne de rémunération, par ministère, entre les stagiaires externes et internes en formation statutaire initiale ;
- ◆ les frais d'immobilier, qui ne sont que rarement et toujours très partiellement pris en compte et que l'on peut estimer, comme évoqué plus haut, à environ 5 à 6 % a minima du budget global d'un établissement ou centre de formation avec probablement de très fortes variations en fonction des surfaces réelles et des localisations. Cela ne tient pas compte des salles partagées pour de la formation au sein même des locaux administratifs qui est plus difficile à estimer, même de manière très approximative ;
- ◆ les frais de déplacement des stagiaires ou des formateurs lorsqu'ils sont imputés sur les budgets courants des services et non référencés comme dépense de formation, ce qui est le plus souvent le cas pour la formation professionnelle : à titre de référence, les frais de transports collectifs représentent 7,4 % des dépenses imputées sur la brique « formation » du programme 156 de la DGFIP ; ils concernent essentiellement les frais de déplacement (autres qu'individuels) des stagiaires en formation professionnelle (hors frais d'hébergement dans le centre de l'ENFiP à Nevers ; ceux-ci et les frais de déplacement des stagiaires en formation statutaire initiale sont pris en charge sur le budget de l'ENFiP) ;
- ◆ les frais d'hébergement et de restauration des stagiaires lorsqu'ils sont pris en charge par des associations ;
- ◆ les formations courtes et les séminaires internes, non répertoriés comme action de formation dans les dispositifs de suivi existants : ces actions constituent la zone grise de la formation et il est impossible d'en estimer le volume et *a fortiori* les coûts.

Tableau 16 : Éléments de sous-estimation des dépenses de formation

Rubrique	Source de sous-estimation	Estimation de la sous-évaluation du poste	Éléments pour une pondération du poste
Rémunération des stagiaires	Valorisation inadéquate des stagiaires en formation statutaire, notamment des stagiaires issus des concours internes	12 à 20 %	<p>Environ deux-tiers.</p> <p>La rémunération des stagiaires s'éleve en effet à</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 63 % des coûts complet de la formation initiale à l'école nationale des douanes de Tourcoing ;</li> <li>◆ Entre 65 et 70 % environ des coûts complets de la formation initiale dans les IRA</li> </ul>
Frais de déplacements	Frais de déplacements de stagiaires ou de formateurs pris en charge directement sur des budgets courants et non intégrés dans la dépense de formation	20 à 30 %	<p>Estimation de l'ordre de 5% environ.</p> <p>L'évaluation des frais de déplacement est très variable selon les ministères, la taille de leur réseau et l'emplacement des écoles et des services.</p> <p>L'INSEE ou la DGCCRF présentent des frais de déplacement de l'ordre de 5 % du coût global de la formation</p>
Immobilier	Non prise en compte des coûts immobiliers (hors loyers commerciaux)	90 à 100 %	<p>Environ 5 % environ :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ les coûts immobilier pourraient représenter de l'ordre de 5 à 6 % du budget des établissements d'enseignement s'ils y étaient intégrés et peuvent probablement atteindre 10 % pour certaines écoles et localisations ;</li> <li>◆ les coûts sont probablement très inférieurs pour les salles servant à de la formation au sein de locaux administratifs</li> </ul>

Annexe I

<b>Rubrique</b>	<b>Source de sous-estimation</b>	<b>Estimation de la sous-évaluation du poste</b>	<b>Éléments pour une pondération du poste</b>
Frais d'hébergement et/ou de restauration des stagiaires	Données partiellement extra-administratives (associations)	Nd	Les modes de gestion de ces prestations étant très disparates, une estimation globale est impossible. En outre, lorsque des associations ont été mises en place pour gérer ces prestations (cas de la DGFP pour certains sites et de la DGDDI), elles peuvent faire l'objet de subventions et/ou de mises à disposition de locaux ou de personnels, en plus des recettes tirées des prestations. La reconstitution d'un coût complet du service est donc très difficile.
Formations courtes / séminaires non répertoriés comme formation	La réalité de la formation dépasse le champ des actions pris en compte par les outils administratifs de recensement des offres et demandes de formation	Nd	nd

Source : Mission.

## **2.2. L'analyse du contenu de la dépense de formation, qui ne peut être approchée que de manière très partielle, présente des différences importantes dans selon les structures de formation**

### **2.2.1. La structure de coûts des dépenses de formation ne peut être approchée que de façon partielle et au cas par cas**

La structure de coûts des dépenses de formation ne peut faire l'objet d'une approche globale :

- ◆ au niveau ministériel, parce que les modalités de formation sont extrêmement diverses (voir Tableau 17) ;
- ◆ au niveau des écoles, car leur modèle économique et leur organisation sont très variables (voir Tableau 18) ;
- ◆ d'une façon générale, comme détaillé dans les parties précédentes, les capacités de suivi des coûts des différents acteurs de la formation sont très hétérogènes.

Le Tableau 18 présente les éléments structurants de la dépense des écoles, à savoir :

- ◆ en matière de personnel, les coûts respectifs :
  - des personnels non formateurs,
  - des formateurs permanents ;
  - des formateurs occasionnels ;
- ◆ les coûts fixes en l'absence de formation ;
- ◆ les coûts variables hors rémunération des stagiaires.

## Annexe I

**Tableau 17 : Modalités d'organisation de la formation des ministères**

Ministères	Modalités de formation
Direction générale de la police nationale	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation initiale :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• dans les structures de formation de la sous-direction de la formation et du développement des compétences (écoles de police nationale notamment) ;</li> <li>• à l'école nationale supérieure de police ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation continue :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• les formations longues sont organisées dans les centres de formation de la sous-direction de la formation et du développement des compétences ;</li> <li>• les stages spécialisés sont organisés dans des centres spécifiques ;</li> <li>• les entraînements ont lieu au plus près du lieu de travail ;</li> <li>• de nombreuses formations courtes sont mises en œuvre dans les centres départementaux des stages et de la formation ou les services de police ;</li> <li>• un e-campus permet de se former en auto-formation ou propose des formations ouvertes à distance avec modules en ligne et séances en présentiel.</li> </ul> </li> </ul>
Direction générale des finances publiques (DGFIP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formations statutaires :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• dans les établissements de formation de l'école nationale des finances publiques pour l'essentiel ;</li> <li>• dans les directions locales pour les stages de courte durée, en alternance ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation continue :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• par regroupements présentiels, aux niveaux national, interrégional, régional, ou local ;</li> <li>• au niveau local, une partie des formations se déroule en e-formation, soit sur le poste de travail, soit dans un espace dédié.</li> </ul> </li> </ul>
Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formations statutaires : en écoles ;</li> <li>◆ formation continue :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• en écoles pour les formations inscrites au plan national de formation ;</li> <li>• la mise en œuvre de formation peut être déléguée au niveau interrégional, notamment par la projection de formateurs formés en écoles ;</li> <li>• des formateurs occasionnels d'administration centrale peuvent intervenir dans les services déconcentrés ;</li> <li>• les services déconcentrés peuvent organiser des formations complémentaires correspondant aux besoins spécifiques d'une région ou d'un service ;</li> <li>• l'e-formation est utilisée dans le cadre de plans de formation pouvant concerner des effectifs conséquents, en libre accès pour des formations déconnectées de l'environnement de travail immédiat des agents ou intégrés dans les cursus de formation en école.</li> </ul> </li> </ul>
Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• à l'école nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ENCCRF) pour la partie théorique ;</li> <li>• en unité territoriale pour la partie pratique ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation continue : à l'ENCCRF.</li> </ul>

## Annexe I

Ministères	Modalités de formation
Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire : dans le centre de formation de l'INSEE à Libourne pour l'essentiel ;</li> <li>◆ formation professionnelle : lieu de regroupement, lieu de travail ou à distance (non précisé).</li> </ul>
Ministères chargés de l'écologie et du logement	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formations statutaires : en écoles (six écoles de formation, hors école nationale de l'aviation civile) ;</li> <li>◆ formations professionnelles :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• en écoles ;</li> <li>• au centre ministériel de valorisation des ressources humaines (CMVRH) ;</li> <li>• à l'institut de formation de l'environnement (IFORE) ;</li> <li>• ou de façon délocalisée dans les services pour éviter les coûts de déplacement supportés par la structure de fonctionnement de l'agent ;</li> <li>• la formation à distance, articulée à un volet en présentiel, se développe lentement.</li> </ul> </li> </ul>
Direction générale de l'aviation civile (DGAC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formations statutaires initiales : à l'école nationale de l'aviation civile (ENAC), à Toulouse ;</li> <li>◆ formation continue :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• à l'ENAC à la demande de la DGAC ;</li> <li>• dans les locaux du siège à Paris ou localement, y compris dans les départements et territoires d'outre-mer, lorsque le nombre de stagiaires est suffisant pour les actions de formation continue générale organisées par le secrétariat général et pour les actions de formations continue opérationnelles organisées par la direction des services de la navigation aérienne.</li> </ul> </li> </ul>
Ministère de l'intérieur	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ pas d'école de formation ;</li> <li>◆ formations sur un lieu de regroupement proche du lieu de travail des stagiaires ;</li> <li>◆ développement massif de e-learning.</li> </ul>
Ministère chargé des affaires étrangères (MAE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formations proposés par le département de la formation principalement mises en œuvre par des formateurs internes et réalisées sur le lieu de travail ;</li> <li>◆ formation continue consulaire et généraliste à l'institut de formation aux affaires administratives et consulaires (IFAAC) ;</li> <li>◆ développement de la formation en ligne.</li> </ul>

## Annexe I

Ministères	Modalités de formation
DGGN	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ officiers de gendarmerie et officiers du corps technique et administratif de la gendarmerie nationale :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• formation initiale à l'école des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN), avec, respectivement :                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- des séjours en camps militaires et des stages dans les centres du commandement des écoles de gendarmerie de Saint-Astier ou en unité opérationnelle ;</li> <li>- un partenariat avec l'université Paris 12 Créteil et des stages en administration centrale ou en état-major ;</li> </ul> </li> <li>• enseignement militaire du 1<sup>er</sup> degré à l'EOGN ;</li> <li>• enseignement militaire du 2<sup>e</sup> degré : à l'école de guerre et à distance ;</li> <li>• formations de préparation à l'emploi :                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- à l'EOGN de Melun ;</li> <li>- au centre national d'entraînement des forces de la gendarmerie de Saint-Astier ;</li> <li>- au centre de formation au management de la défense pour les formations complémentaires spécifiques à destination des chefs d'état-major ;</li> <li>- au centre national de formation à la sécurité routière de Fontainebleau ;</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>◆ sous-officiers de gendarmerie :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• formation initiale en écoles, articulée à une formation à distance ;</li> <li>• formations de cursus et spécialisées :                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- dont stage au centre national de formation au commandement à Rochefort pour les maréchaux des logis-chefs inscrits au tableau d'avancement ;</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>◆ sous-officiers du corps de soutien technique et administratif :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• formation initiale à l'école de gendarmerie de Rochefort et dans les écoles de spécialité des trois armées ;</li> <li>• formation de gradés à l'école de gendarmerie de Rochefort ;</li> <li>• formation continue organisé dans les centres de formation de la gendarmerie et en partenariat avec les armées et les entités du ministère de l'intérieur ;</li> </ul> </li> <li>◆ gendarmes adjoints volontaires :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• formation initiale en écoles ;</li> <li>• formation complémentaire en unité d'affectation.</li> </ul> </li> </ul>

## Annexe I

Ministères	Modalités de formation
Ministère chargé des affaires sociales et de la santé	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les formations statutaires initiales sont organisées dans les établissements publics suivant :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• pour le ministère du travail et de l'emploi :                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- à l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) ;</li> <li>- dans les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) d'affectation ;</li> <li>- à distance ;</li> </ul> </li> <li>• pour le ministère de la santé :                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- à l'école des hautes études en santé publique (EHESP) ;</li> <li>- à l'école nationale supérieure de sécurité sociale (EN3S) dans les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ;</li> <li>- dans les agences régionales de santé d'affectation ;</li> </ul> </li> <li>• pour le ministère de la jeunesse et des sports :                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- au centre de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) de Poitiers ;</li> <li>- dans d'autres CREPS pour certaines formations.</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
Ministère chargé de la défense	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ en écoles ;</li> <li>◆ stratégie de regroupement des formations dans des lieux de regroupements au plus près des lieux d'emploi pour les formations professionnelles.</li> </ul>

*Source : Mission, sur la base des questionnaires renseignés.*

Tableau 18 : Éléments structurants de la dépense des écoles

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
AgroParisTech	30 385 000 €, dont : ◆ 154 000 € pour la formation statutaire des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts ;	◆ formation statutaire : ● 57 stagiaires ; ● 175 journées ; ◆ formation professionnelle : ● 206 stagiaires ; ● 108 journées ;	◆ formateurs permanents : 90 000€ (15 personnels) ; ◆ formateurs occasionnels : ● pour formation statutaire : 8 700 € (37 interve- nants ; ● pour formation professionnelle (non ventilée fonctionnaires et autres) : 26 435 € (81 intervenants) ; ◆ personnels non formateurs (coûts non communiqués) : ● pour formation statutaire : 11 agents, 4,35 équivalents temps plein (ETP) ; ● pour formation professionnelle : 20 agents, 16,4 ETP	Non identifiés par l'école	Non identifiés par l'école, hors : ◆ 15 000 € de subvention du ministère pour les déplacements des élèves (programme 215)
École mixte	◆ 477 000 € pour la formation continue			Non identifiés par l'école	

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
<p>AgroSup Dijon</p> <p>École mixte</p>	<p>◆ 1 160 896 € pour les ingénieurs</p> <p>◆ 507 717 € pour les cadres des établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLFPA) et les personnels de l'enseignement technique</p>	<p>◆ formation statutaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● des ingénieurs :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 90 stagiaires externes,</li> <li>2 000 heures de cours sur trois ans ;</li> </ul> </li> <li>- 7 stagiaires internes,</li> <li>1 200 heures de cours sur deux ans ;</li> </ul> <p>● des cadres des EPLFPA : 814 stagiaires, 2 374 jours de formation ;</p> <p>◆ formation professionnelle des personnels de l'enseignement technique dans le cadre du plan national de formation : 813 stagiaires, 1 881 jours de formation</p>	<p>◆ formateurs permanents : 22 225 € (27 personnels, 544 heures) ;</p> <p>◆ formateurs occasionnels : 26 595 € (110 intervenants ; 1 617 heures) ;</p> <p>◆ personnels non formateurs (contractuels) : 22 514 €</p>	<p>2 296 000 € (frais de structure qui maintiennent l'immobilier en état : coûts de l'établissement, non ventilés sur l'école ; pas de prise en compte du coût des fonctions supports)</p>	<p>460 408 €, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 392 093 € de frais de déplacement stagiaires</li> </ul>

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
Centre de formation de la police de Chassieu  École réservée aux agents publics et partenariat avec l'éducation nationale	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 98 200 €,</li> <li>◆ auxquels s'ajoutent 78 222 €</li> </ul> crédits en dotation spécifique pour régler les frais de stage des élèves	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation initiale statutaire des gardiens de la paix, des adjoints de sécurité et des cadets de la République :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 426 stagiaires ;</li> <li>● 203 760 heures ;</li> </ul> </li> <li>◆ autres formations statutaires :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 79 stagiaires ;</li> <li>● 278 heures ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelles :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 536 stagiaires ;</li> <li>● 204 733 heures</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formateurs permanents : coûts non communiqués (25 personnels) ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 620 € (10 interventions, 31 heures ;</li> <li>● 26 heures dispensées à titre gracieux par des formateurs occasionnels aux futurs gardiens de la paix ;</li> <li>● 4 heures à titre gracieux sur les deux autres scolarités initiales ;</li> </ul> </li> <li>◆ personnels non formateurs : coûts non communiqués (16 personnels)</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><i>Non identifiés par l'école</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>Non identifiés par l'école</i></p>
Centre de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) de Poitiers  École réservée aux fonctionnaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 725 290 €</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 818 stagiaires ;</li> <li>● 858 heures</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formateurs permanents : 116 122 € (1,6 ETP) ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : 140 982 € (92 intervenants) ;</li> <li>◆ personnels non formateurs ; 159 757 € (2,9 ETP)</li> </ul>	221 258 € (charges de l'équipe permanente)	275 670 €

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
Écoles nationales des douanes (écoles de La Rochelle et de Tourcoing)	23 669 173 € ♦ hors rémunération des stagiaires : 9 250 144 € ; ♦ hors activités non liées à l'enseignement à La Rochelle ; ♦ hors dépenses de fonctionne- ment non budgétées en prise en charge par la centrale ou un autre ministère : 1 049 036 € ; ♦ y compris charges de la direction nationale du recrutement et de la formation profession- nelle (DNRFP)	♦ formation statutaire initiale ; ♦ formation professionnelle continue : • école de Tourcoing : - 1 003 sta- giaires ; - 31 640 heu- res ; • école de la Rochelle : - 1 046 sta- giaires ; - 5 970 jours stagiaires ;	♦ formateurs permanents : 5 916 38 € ; ♦ formateurs occasionnels (vacataires) : 325 501 € ; ♦ personnels non formateurs : 13 952 349 €  (rémunérations brutes en 2014)	23 156 261 € en 2014 (DNRFP et écoles)	1 070 873 €  (hors rémunérations des formateurs occasionnels)
Écoles réservées aux fonctionnaires					

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
<p>École nationale des ponts et chaussées</p> <p>École mixte (5 % de fonctionnaires en formation statutaire des ingénieurs des ponts, eaux et forêts (IPEF) et des architectes et urbanistes de l'État (AUE))</p>	<p>42 M€, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 15 M€ consacrés à la mission d'enseignement ;</li> <li>◆ 24 M€ à la mission recherche,</li> <li>◆ 3 M€ à la mission diffusion des connaissances</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale : 77 stagiaires par an</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ pas de formateurs permanents ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : <ul style="list-style-type: none"> <li>● IPEF : 130 k€ (220 intervenants) ;</li> <li>● AUE : 57 k€ (90 intervenants) ;</li> </ul> </li> <li>◆ non formateurs dédiés à la formation statutaire des fonctionnaires : 255 k€ (5 ETP)</li> </ul>	<p>Non identifiés par l'école</p>	<p>Non identifiés par l'école</p>

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
<p>École nationale d'administration (ENA)</p> <p>École mixte</p>	<p>41 547 k€ (compte financier pour 2015, fonctionnement et personnels, y compris rémunération et indemnités des stagiaires) au titre de la formation initiale, continue et de la préparation aux concours</p>	<p>◆ formation statutaire : ● 718 stagiaires ; ● 426 jours ; ◆ formation professionnelle : ● 6 169 stagiaires ; ● 1 962 jours</p>	<p>◆ formateurs permanents : 47 k€ (deux personnels, dont un mis à disposition gratuitement) ; ◆ formateurs occasionnels : 2 367 k€ (1 155 intervenants en 2015, dont 358 formateurs occasionnels au titre de la formation initiale, continue et préparation aux concours européens pour un coût de 989 k€) ; ◆ personnels non formateurs : 8 140 k€ (188 ETP, toute activité confondue)</p>	<p>15 501 k€, dont : ◆ 11 261 k€ de dépenses de fonction- nement et de person- nel perma- nent du support de l'ENA ; ◆ 4 240 k€ de masse salariale des person- nels perma- nents affectés à la formation initiale, continue et à la prépara- tion de concours adminis- tratifs</p>	<p>◆ 3 670 k€ de dépenses pédagogiques ; ◆ 1 477 k€ de frais de déplacements, missions et indemnités de stage pris en charge</p>

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
<p>École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP)</p> <p>École réservée aux fonctionnaires</p>	<p>30 109 764 € (crédits de paiement pour 2016)</p>	<p>◆ formation statutaire initiale : 345 417 jours ; ◆ formation continue : 21 118 jours</p>	<p>◆ formateurs permanents : 5 068 183 € (86 personnels) ; ◆ formateurs occasionnels : 248 393 € (303 personnels) ; ◆ personnels non formateurs : 8 089 920 € (150 personnels)</p>	<p>16 363 253 € (masse salariale, loyers, fluides bâtiments enseignement, marchés publics en cours, contrats en cours)</p>	<p>◆ 7 209 654 € (alimentation, frais de déplacement, indemnités de stage élèves ; fluides villages d'hébergement et gymnase, locations immobilières, achats de munitions, achats de formation élèves, blanchisserie, prestations ponctuelles de nettoyage, indemnités d'enseignement, examens médicaux) ; ◆ auxquels s'ajoutent 1 010 071 € d'autres coûts (fournitures, matériel de sécurité, ouvrages de la médiathèque, etc.)</p>

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
<p>École nationale de formation agronomique (ENFA)</p> <p>École réservée aux agents publics et cycles de préparation aux concours (tout public)</p>	<p>◆ 1 854 732 € pour la formation initiale ;</p> <p>◆ 2 425 742 € pour la formation initiale des fonctionnaires ;</p> <p>◆ 693 875 € pour la formation continue</p>	<p>◆ formation statutaire : 225 agents par an (6 à 10 semaines de formation ; stages de 26 semaines à un an) ;</p> <p>◆ formation professionnelle : 956 agents par an (sessions de 1 à 3 jours)</p>	<p>◆ formateurs permanents fonctionnaires : <i>coûts non communiqués</i> (49 personnels)</p> <p>◆ formateurs occasionnels : 22 000 € de frais liés aux pour la formation initiale et continue des fonctionnaires ;</p> <p>◆ volume total des rémunérations chargées : 8 166 230,66 € (dont 51,06 % pour les personnels non enseignants)</p>	<p>◆ <i>Non identifiés par l'école</i>, hors :</p> <p>◆ 1 836 467 € de patrimoine immobilier</p>	<p>◆ <i>Non identifiés par l'école</i></p>

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
<p>École nationale des finances publiques (ENFiP)</p> <p>École réservée aux agents publics</p>	<p>5 283 833 € (crédits de paiement sur le budget initial de l'ENFiP)</p>	<p>formations statutaires : 70 059 heures ;</p> <p>formation professionnelle continue : 76 206 heures ;</p> <p>préparation aux concours : 7 542 heures</p>	<p>formateurs permanents : 297 ETP (100 % de la formation statutaire, 19 % de la formation continue, 16 % de la préparation au concours) ;</p> <p>formateurs occasionnels : 2 M€ ;</p> <p>personnels non formateurs : 419 ETP ;</p> <p>coût total des rémunérations chargées (non ventilé) : 55 M€</p>	<p>immue- bles : 381 130 €</p> <p>frais de fonction- nement : 1 537 391 €</p> <p>frais de mission des person- nels : 179 200 €</p>	<p><i>Non spécifiés, hors</i></p> <p>♦ 212 295€ de frais de déplacement des stagiaires en formation statutaire ;</p> <p>♦ 440 999 € de frais de changement de résidence ;</p> <p>♦ 95 120 € de frais d'hébergement des stagiaires en parcours d'accès aux carrières de la fonction publique (PACTE) ;</p> <p>♦ 986 742 € de frais d'hébergement des stagiaires en formation continue à Nevers</p>

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
École nationale du génie de l'eau et de l'environnement (ENGEEES)		♦ formation statutaire initiale des ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement : environ 2 200 heures sur trois ans ;	♦ formateurs permanents : 1 863 203 € (24 personnels) ; ♦ formateurs occasionnels : 451 466 € (431 intervenants) ; ♦ personnels non formateurs : 2 525 141 € (39 personnels)	Coûts fixes en l'absence de formation de fonctionnaires quasiment identiques à ceux résultant de l'inclusion de 25 fonctionnaires parmi les 300 élèves ingénieurs	Non identifiés par l'école, hors : ♦ 40 000 € de frais de déplacement des stagiaires
École mixte (env. 10 fonctionnaires ingénieurs)	2 647 713 €	♦ formation professionnelle continue : 145 heures ; ♦ 70 stagiaires par an en moyenne			

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
<p>École nationale de police – délégation interrégionale au recrutement et à la formation zone sud (ENP -DIRF SUD)</p> <p>École réservée aux agents publics, sauf formation d'appui à d'autres publics : sureté SNCF, formation bac pro prévention, policiers formateurs anti-drogue</p>	<p>4 936 707 €</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 3 179 stagiaires,</li> <li>● 5 159 jours ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 2 650 stagiaires,</li> <li>● 488 jours</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formateurs permanents : non pris en charge par la structure (165 formateurs) ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : 9 700 € (28 intervenants) et psychologues vacataires : 36 050 € (14 intervenants) ;</li> <li>◆ personnels non formateurs : non pris en charge par la structure (150 personnels)</li> </ul>	<p>252 429,02 €</p> <p>(pas de compteurs individuels EDF et eau (55 bâtiments sur le site) : le calcul a été établi selon le métrage des bâtiments concernés par la formation, notamment pour les consommations EDF, gaz, eau, nettoyage, entretien des espaces verts et contrat multitechnique)</p>	<p>Non identifiés par l'école, hors :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 245 166 € de frais de déplacement pour les stagiaires reçus en 2015 ;</li> <li>◆ 797 419 € de frais d'hébergement</li> </ul>

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
École nationale de police de Montbéliard  École réservée aux agents publics	1 161 952 €	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formations statutaires : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 804 stagiaires ;</li> <li>● 330 488 heures ;</li> </ul> </li> <li>◆ formations professionnelles : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 1 020 stagiaires ;</li> <li>● 334 214 heures</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formateurs permanents : non pris en charge par l'école (34 formateurs) ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : 9 831,60 € (3 intervenants) ;</li> <li>◆ personnels non formateurs : non pris en charge par l'école (56 personnels au 01/04/2016, dont deux médecins vacataires qui interviennent deux heures par jour)</li> </ul>	<p>Non identifiés par l'école</p>	<p>649 483 €, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 460 630 € concernant l'alimentation des élèves et stagiaires ;</li> <li>◆ 188 853 € sont des frais de déplacement des élèves en alternance</li> </ul>
École nationale de police de Rouen Oissel  École réservée aux agents publics et partenariat avec l'éducation nationale	3 715 141 €, dont  ◆ 2 357 548,61 € en budget de fonctionne- ment :  ◆ 1 357 592,39 € en budget pédagogique	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 1 530 stagiaires (2 249 selon une autre donnée) ;</li> <li>● 120 171 jours ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 3 164 stagiaires (1 896 selon une autre donnée) ;</li> <li>● 129 985 jours</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formateurs permanents : non pris en charge par la structure (86 formateurs) ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : 6 690 € (28 formateurs) ;</li> <li>◆ personnels non formateurs : non pris en charge par la structure (91 intervenants)</li> </ul>	<p>Non identifiés par l'école</p>	<p>Non identifiés par l'école</p>

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
<p>École nationale de police de de SENS – Yonne</p> <p>École réservée aux agents publics et partenariat avec l'éducation nationale</p>	<p>1 765 672 €, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 734 501,16 € de fonctionnement courant ;</li> <li>◆ 79 313,35 € de moyens mobiles</li> <li>◆ 268 924,42 € d'équipement</li> <li>◆ 9 682,47 € de coûts informatiques</li> <li>◆ 673 251,04 € de coûts immobiliers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 733 stagiaires ;</li> <li>● 47 419 jours de formation ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 933 stagiaires ;</li> <li>● 49 131 jours</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formateurs permanents : non pris en charge par la structure (39 formateurs) ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : 2 180 € (22 intervenants) ;</li> <li>◆ personnels non formateurs : non pris en charge par la structure (72 personnels)</li> </ul>	<p>Non identifiés par l'école</p>	<p>Non identifiés par l'école</p>
<p>École nationale de police de Périgueux</p> <p>École réservée aux agents publics</p>	<p>1 247 613 €</p> <p>(y compris les crédits délégués spécifiques comprenant les frais d'alternance), dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 668 528 € en budget de fonctionnement ;</li> <li>◆ 579 085 € en budget pédagogique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 1 084 stagiaires ;</li> <li>● 78 786 jours de formation ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 1 493 stagiaires ;</li> <li>● 79 943 jours</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formateurs permanents : non pris en charge par la structure (41 formateurs) ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : 5 135,50 € (un intervenant) ;</li> <li>◆ personnels non formateurs : non pris en charge par la structure (72 personnels)</li> </ul>	<p>Non identifiés par l'école</p>	<p>387 580 00 € Frais de déplacement : 231 124 ,28 €</p>

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
	<p>840 803 €, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 546 578 € en budget de fonctionnement ;</li> <li>◆ 294 225 € en budget pédagogique.</li> </ul>				
<p>École nationale de police de Reims</p>	<p>Ce montant comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 205 797,39 € de fonctionnement courant ;</li> <li>◆ 22 356,35 € de moyens mobiles ;</li> <li>◆ 135 100,65 € d'équipement ;</li> <li>◆ 2 408,96 € de coûts informatiques ;</li> <li>◆ 346 437,03 € de coûts immobiliers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 557 stagiaires ;</li> <li>● 31 478 jours ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 641 stagiaires ;</li> <li>● 31 584 jours</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formateurs permanents : non pris en charge par la structure (21 formateurs) ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : 4 246,69 € (un formateur) ;</li> <li>◆ personnels non formateurs : non pris en charge par la structure (59 personnels)</li> </ul>	<p>Non identifiés par l'école</p>	<p>Non identifiés par l'école</p>

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
<p>École nationale de police de Roubaix</p> <p><i>École réservée aux agents publics</i></p>	<p>1 179 062 €, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 929 929 € de frais pédagogiques (le budget dévolu aux formations locales a été exclu, mais il représente plusieurs ETP de support administratif qui ont été maintenus)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formations statutaires : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 372 stagiaires ;</li> <li>● 642 journées stagiaires ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 4 844 stagiaires,</li> <li>● 20 572,5 journées stagiaires</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formateurs permanents : non pris en charge par la structure (57 formateurs) ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : (non rémunérés) : 8 235 € de frais de repas et mémoire de frais ;</li> <li>◆ personnels non formateurs : non pris en charge par la structure (86 personnels)</li> </ul>	<p>Non identifiés par l'école</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ frais de déplacement et hébergement : 27 983,2 €</li> <li>◆ coût alimentation : 482 584 €</li> <li>◆ dépenses imputables aux formations (eau, EDF, GDF, entretien armes) : 395 209 €</li> </ul>
<p>École nationale de police de Saint Malo</p> <p><i>École réservée aux agents publics et partenariat avec l'éducation nationale</i></p>	<p>1 718 740,97 €, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 910 038,21 € en budget pédagogique : (alimentation formation initiale, frais de stage de formation initiale, alimentation formation continue) ;</li> <li>◆ 808 702,76 € en budget de fonctionnement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formations statutaires initiales : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 549 stagiaires ;</li> <li>● 374 820 heures ;</li> </ul> </li> <li>◆ autre formations statutaires : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 100 stagiaires ;</li> <li>● 232 heures.</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 694 stagiaires ;</li> <li>● 376 413 heures</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formateurs permanents : non pris en charge par la structure (33 personnels) ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : 4 520,67 € (2 formateurs) ;</li> <li>◆ personnels non formateurs : non pris en charge par la structure (55 personnels)</li> </ul>	<p>Non identifiés par l'école</p>	<p>Non identifiés par l'école</p>

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
<p>École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE)</p> <p>École mixte (30 élèves fonctionnaires en cycle ingénieur pour 430 civils environ, masters spécialisés, masters de recherche, doctorats)</p>	<p>8,8 M€</p> <p>(budget global tout cursus, T2 État et T3 opérateur), dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 7,0 M€ de masse salariale, y compris vacations ;</li> </ul> <p>Répartition des coûts immobiliers et des fonctions supports selon les lignes de métier (la répartition du temps de travail des enseignants chercheurs a été estimée à 50 %-50 %)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale des administrateurs de l'INSEE : environ 15 stagiaires par promotion (scolarité de un ou deux ans selon le parcours antérieur)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formateurs permanents : non communiqué ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : 1,4 M€ (environ 450 formateurs) ;</li> <li>◆ personnels non formateurs : non communiqué</li> </ul>	<p>Non identifiés par l'école</p>	<p>Non identifiés par l'école</p>

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
<p>École nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI)</p> <p>École mixte (masters)</p>	<p>9,1 M€ (budget global tout cursus, T2 État et T3 opérateur), dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 6,7 M€ de masse salariale, y compris vacations.</li> </ul> <p>Répartition des coûts immobiliers et des fonctions supports selon les lignes de métier (la répartition du temps de travail des enseignants chercheurs a été estimée à 50 %-50 %)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale : <ul style="list-style-type: none"> <li>● élèves ingénieurs : 90 par promotion ;</li> <li>● attachés statisticiens stagiaires de l'INSEE : 41 ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation continue diplômante : 90 à 100 attachés statisticiens durant leurs six premières années de poste</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formateurs permanents : <i>non communiqué</i> ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : 0,8 M€ (environ 400 intervenants) ;</li> <li>◆ personnels non formateurs : <i>non communiqué</i></li> </ul>	<p><i>Non identifiés par l'école</i></p>	<p><i>Non identifiés par l'école</i></p>

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
<p>École nationale supérieure d'application de la police nationale (ENSAPN) de Toulouse</p> <p>École réservée aux agents publics et partenariat avec l'éducation nationale (formation des cadets de la République)</p>	<p>595 091 €, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 26 662 € de crédits pédagogiques ;</li> <li>◆ 433 791 € de budget de fonctionnement ;</li> <li>◆ 134 638 € de frais d'alternance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Formation statutaire initiale : 21 316 jours de formation en 2015 ;</li> <li>◆ formation continue : 7 176 jours de formation en 2015 ;</li> <li>◆ partenariat (bac pro, métiers sécurité élèves 1ère et terminale)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formateurs permanents : coûts non spécifiques (40 formateurs) ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : 1 232,46 € en 2015 (2 formateurs, 10 jours) ;</li> <li>◆ personnels non formateurs : coûts non spécifiques (80 personnels, 78,5 ETP)</li> </ul>	<p>Non défini en interne</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 290 628 € de coûts de fonctionnement immobilier ;</li> <li>◆ dont 231 779 € de fluides, énergie, maintenance immobilière, sans le nettoyage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 137 013 € (dépenses logistique, fournitures, téléphonie, affranchissement, carburants, etc.)</li> <li>◆ 134 638 € de frais de stage des élèves ;</li> <li>◆ 3 429 € de frais de missions et de formation des permanents</li> </ul>

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes de l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
<p>École nationale des sous-officiers d'active (ENSOA)</p> <p>École mixte (4 714 stagiaires de la fonction publique /4 461 hors fonction publique)</p>	<p>◆ 350 521 € de budget métier (crédits mis en place par l'unité opérationnelle « direction des ressources humaines de l'armée de terre » au profit de l'école pour financer les dépenses cœur de métier liées à sa mission de formation),</p> <p>◆ 101 902 € de budgets annexes : (droits de tirage sur une gamme de prestations limitées : fonds gérés par une chaîne déterminée au titre d'une compétence métier)</p>	<p>◆ formation statutaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 3 557 stagiaires formés en 2015 ;</li> <li>● 273 746 journées stagiaires ;</li> </ul> <p>◆ formation professionnelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 1 157 stagiaires formés en 2015 ;</li> <li>● entre 9 697 et 18 945 journées stagiaires ;</li> <li>◆ stages « annexes » ouverts aux civils extérieurs au ministère de la défense :</li> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 4 461 stagiaires formés en 2015 ;</li> <li>● 7 201 journées stagiaires</li> </ul> </ul>	<p>◆ formateurs permanents : 24 818 978 € (344 formateurs) ;</p> <p>◆ pas de formateurs occasionnels ;</p> <p>◆ personnels permanents non formateurs : 9 872 008 € (158 personnels)</p>	<p>L'école n'est pas en mesure de déterminer ces coûts en l'absence de calculateur des coûts de formation</p>	<p>L'école n'est pas en mesure de déterminer ces coûts en l'absence de calculateur des coûts de formation</p>

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
École nationale supérieure de la police (ENSP)  École réservée aux agents publics	22 783 542 €	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale : 103 stagiaires ;</li> <li>◆ autre formation statutaire : 199 stagiaires ;</li> <li>◆ formation continue : 663 stagiaires, dont 90 hors police</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formateurs permanents : 5 783 419 € (64 formateurs) ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : 363 113 € ;</li> <li>◆ non formateurs : 10 353 300 € (203 personnels)</li> </ul>	14 605 543 € (sur la base du budget initial pour 2016 de 23 155 928 €)	8 550 385 € en 2016, y compris déplacements et indemnités de stage des élèves (fonctionnement des internats inclus dans les dépenses de structure)
École nationale des services vétérinaires (ENSV)  École mixte ◆ 66 % élèves ou stagiaires fonctionnaires en formation statutaire et diplômante ; ◆ 40 % fonctionnaires en formation continue	1,041 M€ (n'inclut pas tous les personnels permanents, hors crédits ENSV)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire : 63 % ;</li> <li>◆ formation professionnelle : 37 %</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ pas de formateurs permanents ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : <ul style="list-style-type: none"> <li>• en formation continue : <ul style="list-style-type: none"> <li>- vacataires : 63 850 € (190 formateurs) ;</li> <li>- prestations de service : 286 545 € ;</li> </ul> </li> <li>• formation statutaire : <ul style="list-style-type: none"> <li>- vacations : 82 735 € (85 formateurs) ;</li> <li>- prestations de service : 31 420 € ;</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>◆ non formateurs : 94 200 € (12 agents, 11,2 ETP dont 3 agents, 2,4 ETP sur budget propre)</li> </ul>	9 000 €	145 785 € (hors indemnités stage)

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
École nationale des techniciens de l'équipement (ENTE) <i>École mixte (depuis 2013)</i>	10718 139 € (programmes 217, 309, 203), y compris rémunération des stagiaires techniciens supérieurs principaux du développement durable (TSPDD) : 1 997 426 € sur 10 424 659 € en 2014	En 2014 : ♦ formation statutaire initiale : 19 691 journées stagiaires de fonctionnaires (11 142 journées stagiaires de civils) ; ♦ autres formations statutaires : 3 235 journées stagiaires ; ♦ formation continue (dont e-formation tutorée) : 1 221 journées stagiaires ; ♦ préparation au concours : 384 journées stagiaires	♦ formateurs permanents : 1 942 665 € (28 formateurs) ; ♦ formateurs occasionnels : 265 655 € (377 intervenants) ; ♦ personnels non formateurs : 4 154 546 € (71 personnels)	7 312 913 €, dont : ♦ 1 215 702 € en titre 3 ; ♦ 6 097 211 € en titre 2	925 216 €, dont : ♦ 445 692 € de dépenses liées à la formation ; ♦ 479 524 € de dépenses liées à la prise en charge des stagiaires et élèves hors rémunération des TSPDD

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
<p>École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE)</p> <p>École mixte (cycle ingénieur mixte, masters, doctorats, masters spécialisés, stages probatoires pour les lauréats du concours interne des travaux publics de l'État, formations visant au maintien des compétences, formation continue mixte)</p>	<p>22 573 553 €, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 5 437 145 € de fonctionnement ;</li> <li>◆ 14 834 795 € de charges de personnel ;</li> <li>◆ 2 301 613 € d'amortissement, provision ;</li> </ul> <p>Ce budget couvre les activités d'enseignement et de recherche.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire des ingénieurs : 343 stagiaires en 2015/2016, dont 7 lauréats du concours interne en stage probatoire pour 18 mois) ;</li> <li>◆ formation professionnelle : 269 stagiaires en 2015 (modules de 4 à 80 jours) ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formateurs permanents : 127 k€ (deux formateurs) ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : <ul style="list-style-type: none"> <li>• pour le cycle ingénieur : 345 M€ (vacations) ;</li> <li>• autres coûts non identifiés par l'école en raison de l'absence d'outil analytique (agents de l'école, en plus de leur activité principale, professionnels externes<sup>27</sup>) ;</li> </ul> </li> <li>◆ personnels non formateurs affectés au cycle ingénieur, y compris direction : 3,9 M€</li> </ul>	<p>Non identifiés par l'école</p>	<p>Non identifiés par l'école</p>

<sup>27</sup> 75 agents de l'ENTPE et 221 professionnels externes effectuent plus de 20 heures d'enseignement.

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
<p>École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENER)</p> <p>École réservée</p>	<p>3 840 914 € (programmes 214 et 150), dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 2 848 917 € de coûts pédagogiques ;</li> <li>◆ 991 997 € de coûts de fonctionnement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 2 646 stagiaires ;</li> <li>● 15 868 journées stagiaires ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation continue : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 6 650 stagiaires ;</li> <li>● 16 656 journées stagiaires</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ pas de formateurs permanents ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : 638 861 € ;</li> <li>◆ personnels non formateurs : pris en charge par l'administration centrale (69 personnels)</li> </ul>	<p>97 029 €</p>	<p><i>Non identifiés par l'école</i></p>

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
<p>Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA)</p> <p>École réservée aux agents publics</p>	<p>2 126 579 €</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 155 stagiaires ;</li> <li>● 10 371 jours ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 1 904 stagiaires ;</li> <li>● 5 900 jours</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formateurs permanents : pris en charge par l'État (4 formateurs, dédiés à 35 % à la formation statutaire et à 10 % à la formation professionnelle) ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : 171 747,07 € (3,29 ETP en vacation) ;</li> <li>◆ personnel non formateurs : pris en charge par l'État (43 personnels)</li> </ul>	<p><i>Non identifiés par l'école</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 481 424 € pour les fonctions supports (budget initial pour 2016) ;</li> <li>◆ frais stagiaires :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 248 120 € de frais de déplacement pour chaque semaine de formation, dont hébergement pour les élèves de 1<sup>er</sup> grade ;</li> <li>● 127 900 € d'indemnités de stage et 12 300 € de frais d'hébergement en déplacement pour les élèves de 2<sup>e</sup> grade</li> </ul> </li> </ul>

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
Institut national du patrimoine (INP) <i>École mixte (masters restaurateurs du patrimoine)</i>	7 041 231 € (budget initial pour 2016) pour l'ensemble de l'établissement (formation des fonctionnaires et masters)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 56 stagiaires en 2014-2015 ;</li> <li>● 41 en 2015-2016 ;</li> <li>● 38 en 2016-2017 ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation continue : 585 stagiaires en 2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ pas de formateurs permanents ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : 99 957,04 € pour une promotion sur 18 mois (215 formateurs en vacances) ;</li> <li>◆ personnels non formateurs : 1 165 588 € pour une promotion de 18 mois (74 personnels, dont 6,5 ETP pour formation d'application des conservateurs État et territoriaux, hors direction et administration,)</li> </ul>	<i>Non identifiés par l'école</i>	<i>Non identifiés par l'école</i>
Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) <i>École réservée aux agents publics</i>	16,7 M€ (crédit de paiement sur le budget initial pour 2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire (corps de l'inspection du travail) : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 534 stagiaires ;</li> <li>● 44 075 jours ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle (tous corps du ministère) : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 5 455 stagiaires ;</li> <li>● 14 606 jours</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ pas de formateurs permanents ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : 772 534 € (707 formateurs : 588 titulaires, 56 non titulaires, 28 retraités, 35 autres) ;</li> <li>◆ personnels non formateurs : 6 058 390 € chargés (93 ETP autorisés)</li> </ul>	<i>Non identifiés par l'école</i>	<i>Non identifiés par l'école</i>

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
Institut régional d'administration (IRA) de Lille  <i>École réservée aux agents publics et préparation au concours</i>	8 679 744 €	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale : 124,92 ETP stagiaires (moyenne annuelle sur deux promotions en 2015, compte tenu des démissions survenues en cours d'année) ;</li> <li>◆ formation professionnelle : 377 journées stagiaires ;</li> <li>◆ préparation au concours : 110 journées stagiaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ pas de formateurs permanents</li> <li>◆ formateurs occasionnels : <ul style="list-style-type: none"> <li>● formation initiale : 329 503,54 € (169 formateurs) ;</li> <li>● formation continue : 89 730,64 € (41 formateurs), cabinets : <ul style="list-style-type: none"> <li>● formation initiale : 33 720 € ;</li> <li>● formation continue : 152 948 € ;</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>◆ personnels non formateurs : 1 519 497,96 € (22 ETP sous plafond d'emploi)</li> </ul>	1 793 233,43 € (charges de personnels hors élèves et intervenants, dotations aux amortissements)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 142 342,49 € pour l'ensemble des frais de déplacements (intervenants, permanents, élèves) ;</li> <li>◆ 495 746,77 € d'autres coûts</li> </ul>
IRA de Lyon  <i>École réservée aux agents publics</i>	8,66 M€	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale : 128/130 stagiaires ;</li> <li>◆ formation professionnelle : 5 274 journées stagiaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ pas de formateurs permanents ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : 648 192 € (293 formateurs) ;</li> <li>◆ personnels non formateurs : 1 670 745 € (22 personnels)</li> </ul>	2 349 591 €	821 650 €, dont : <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 173 459 € de frais de déplacements</li> </ul>

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
IRA de Metz <i>École réservée aux agents publics</i>	8 735 400 €	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale : 125/130 stagiaires ;</li> <li>◆ formation professionnelle : 46 380 heures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ pas de formateurs permanents ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels : 454 000 € (300 formateurs) ;</li> <li>◆ cabinets : 253 000 € ;</li> <li>◆ personnels permanents non formateurs, hors agent comptable : 1 658 000 € (24 personnels)</li> </ul>	1 907 000 € (rémunération personnel permanent y compris l'agent comptable ; entretien bâtiments, fluides, nettoyage locaux)	420 000€, dont : <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 260 000 € déplacements et montants associés)</li> </ul>
IRA de Nantes <i>École réservée aux agents publics et préparation au concours</i>	8 992 631 €	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale : 133 attachés ;</li> <li>◆ préparation au concours : neuf classes préparatoires intégrées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ pas de formateurs permanents ;</li> <li>◆ formateurs occasionnels et cabinets : 854 794 € ;</li> <li>◆ jurys : 102 221 € ;</li> <li>◆ personnels non formateurs : 1 561 512 € (23 agents, 21 ETP)</li> </ul>	1 690 642 €	<i>Non communiqué</i>

Annexe I

Écoles	Budget global (€)	Formation statutaire Formation professionnelle	Formateurs permanents Formateurs occasionnels Non formateurs	Coûts fixes en l'absence de formation	Coûts variables hors rémunération des stagiaires
Mines ParisTech École mixte 3 % de fonctionnaires	<p>Budget dédié aux fonctionnaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 124,7 k€ de dépenses de personnel ;</li> <li>◆ 3,2 k€ de dépenses d'investissement ;</li> <li>◆ 128 k€ de coûts de fonctionnement (y compris ventilation des coûts fixes de l'école) ;</li> <li>◆ 27,8 k€ de coûts des vacances</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale : 20 stagiaires environ par an (57 en formation au 01/05/2016)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formateurs permanents rémunérés par l'école des mines ; participent essentiellement à d'autres missions d'enseignement et de recherche ;</li> <li>◆ 278 heures de vacances : 27,8 k€</li> <li>◆ personnels non formateurs : 124,7 k€</li> </ul>	<p><i>Non communiqué</i></p>	<p>Inclus dans les coûts de fonctionnement, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ déplacements : 43 k€</li> </ul>

Source : Mission, sur la base des questionnaires renseignés.

## Annexe I

Il est toutefois difficile de regrouper des ensembles de données homogènes susceptibles de se prêter à des comparaisons :

- ◆ sur les 36 écoles ayant répondu au questionnaire, une vingtaine ne sont pas en mesure d'identifier leurs coûts fixes en l'absence de formation ;
- ◆ nombre d'entre elles ne prennent pas en charge certaines dépenses, comme les écoles de police, qui ne portent pas la masse salariale des fonctionnaires ;
- ◆ les données financières fournies sont souvent incomplètes et inexactes ;
- ◆ ces données mêlent données de décaissement effectif et des imputations de coûts calculées sans que les modalités de calcul soient systématiquement explicitées;
- ◆ même lorsqu'elles sont homogènes, les données sont rarement comparables : par exemple, la masse salariale des stagiaires concerne soit tous soit une partie des stagiaires en formation initiale et le nombre des stagiaires concernés parmi l'ensemble des stagiaires formés est extrêmement variable. Il est de ce fait impossible de comparer la part que prend cette dépense dans les budgets de formation.

Enfin, il convient d'être en capacité d'écartier des données celles qui relèvent d'activités qui peuvent historiquement être réalisées à l'intérieur d'un établissement mais ne relèvent aucunement d'une action de formation (comme le pôle de gestion de matériel à l'école des douanes de la Rochelle).

Seule une approche au cas par cas peut être envisagée, et encore les estimations que l'on en peut faire demeurent-elles très imprécises. Quatre types exemples sont développés ci-dessous pour esquisser une typologie et ses limites.

### **2.2.1.1. L'école nationale des techniciens de l'équipement (ENTE)**

L'ENTE, constituée de deux établissements situés respectivement à Aix en Provence et à Valenciennes, forme les fonctionnaires de catégorie B des ministères chargés de l'environnement et du logement en formation initiale et post concours, des étudiants pour une formation qualifiante, les élèves d'une classe préparatoire intégrée et des stagiaires des ministères en formation professionnelle. D'après les données issues du rapport d'activité de l'école, le budget pour 2014 s'est élevé à 10,7 M€, soit exactement :

- ◆ 2 047 785 € hors dépenses de personnels ;
- ◆ 8 376 874 € de dépenses de personnels, à savoir :
  - 265 655 € de frais de vacances d'enseignement ;
  - 16 581 € de vacances liées au concours Mines-Ponts ;
  - 1 997 426 € de masse salariale des stagiaires ;
  - 6 097 211 € de masse salariale des personnels permanents ;
- ◆ 292 263 € réservés au financement de prestations du centre d'étude et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

La masse salariale des stagiaires concerne les 72 fonctionnaires stagiaires du corps des techniciens supérieurs principaux du développement durable qui reçoivent une formation de 38 semaines. Elle ne concerne ni les autres fonctionnaires stagiaires en formation initiale, ni les fonctionnaires en formations post concours ou continue, ni naturellement les élèves civils.

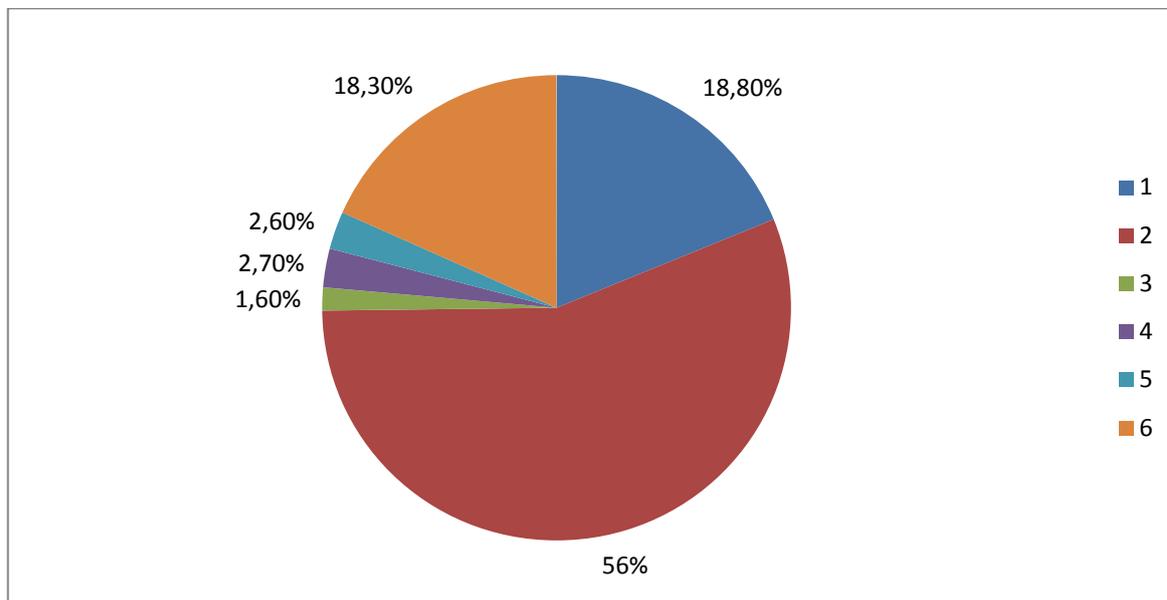
Ces moyens ont été répartis comme suit :

- ◆ 18,8 % de frais de fonctionnement (1) ;
- ◆ 56 % de masse salariale des personnels permanents (2);
- ◆ 2,6 % de vacances d'enseignements et liées au concours Mines-Ponts (3);
- ◆ 1,6 % de régie de recettes (4) ;

## Annexe I

- ◆ 2,7 % de prestations au CEREMA (5) ;
- ◆ 18,3 % de masse salariale des stagiaires (6).

**Graphique 1 : Répartition des moyens budgétaires de l'école nationale des techniciens de l'État en 2014**



*Source : Mission, sur la base des données fournies par l'école nationale des techniciens de l'État.*

### 2.2.1.2. Les écoles des douanes

Le budget de formation de la direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle (DNRF) de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), qui comprend principalement le budget des deux écoles des douanes de la Rochelle et de Tourcoing, s'élevait en 2014 à 23 669 173 € dédiés aux activités d'enseignement hors rémunération des stagiaires, dont :

- ◆ 13 133 755 € de masse salariale des personnels non enseignants ;
- ◆ 6 241 890 € de masse salariale des personnels enseignants ;
- ◆ 4 293 528 € de frais de fonctionnement.

Il faut ajouter à ces montants :

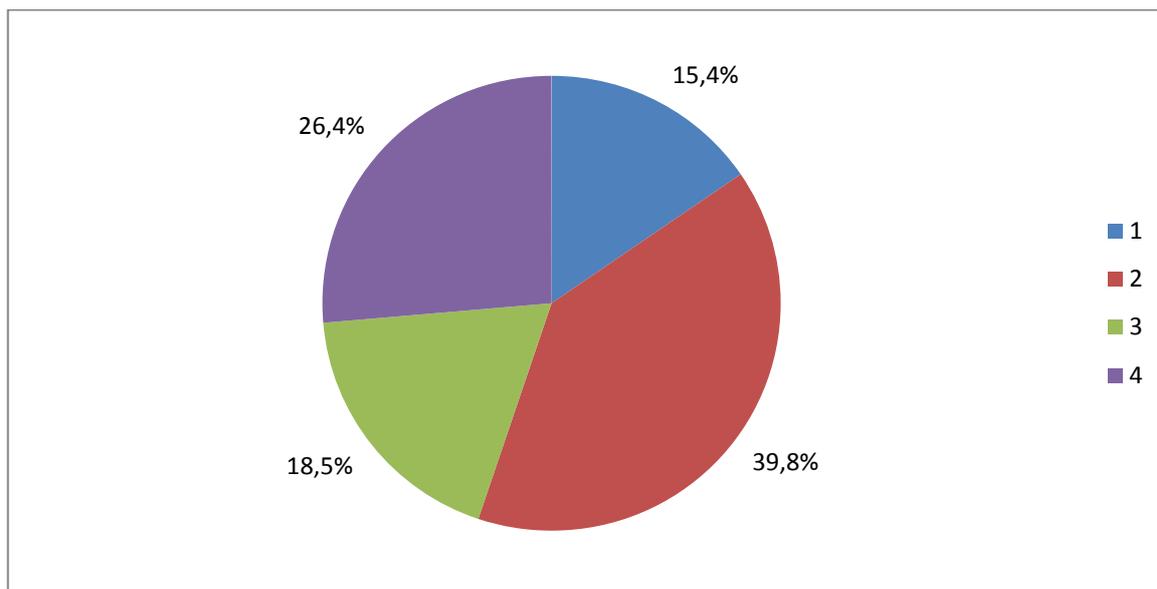
- ◆ 1 049 036 € de frais de fonctionnement pris en charge par la centrale ou un autre ministère ;
- ◆ 234 210 € de masse salariale de formateurs pris en charge par la direction générale ;
- ◆ 9 250 144,27 € de masse salariale des stagiaires en formation initiale.

L'ensemble se répartit donc comme suit :

- ◆ 15,4 % de frais de fonctionnement (5 407 432 €) (1) ;
- ◆ 39,8 % de masse salariale des personnels non enseignants (13 133 755 €) (2) ;
- ◆ 18,5 % de masse salariale des personnels enseignants (6 476 100 €) (3) ;
- ◆ 26,4 % de masse salariale des stagiaires (9 250 144,27 €) (4).

## Annexe I

**Graphique 2 : Répartition des moyens de la direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle de la DGDDI en 2014.**



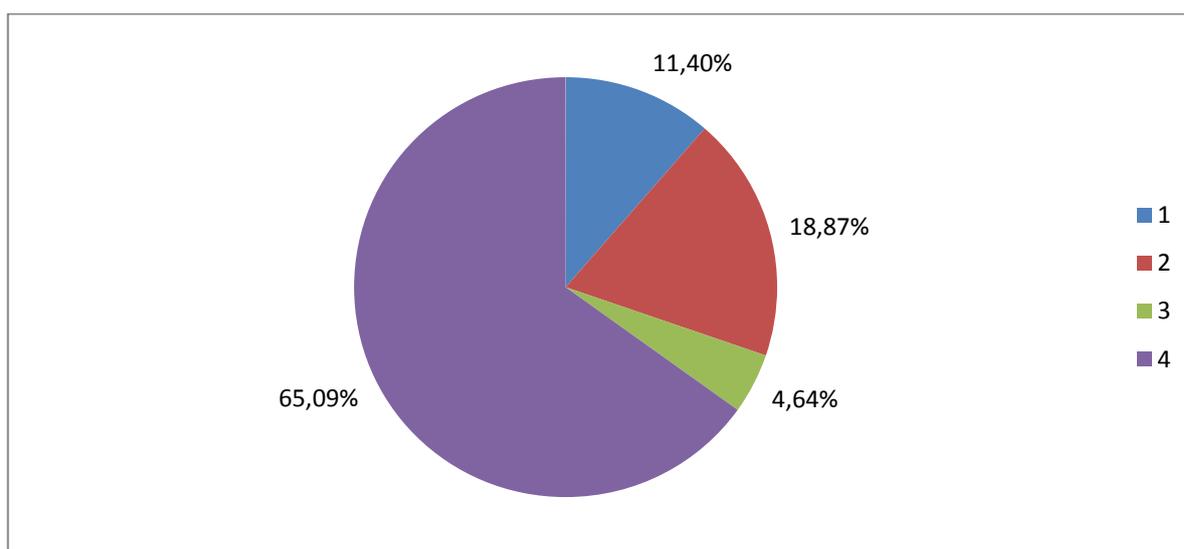
*Source : Mission, sur la base des données fournies par la DGDDI.*

### **2.2.1.3. Les instituts régionaux d'administration**

Les cinq instituts régionaux d'administration (IRA) ont des structures de coûts proches. Le budget de l'institut de Lille, par exemple, pour 2015, s'élève à 8 679 744,00 €, pour des charges se répartissant comme suit (pour un montant de 8 050 664,66 €) :

- ◆ 917 406,00 € de frais de fonctionnement, soit 11,40 % (1) ;
- ◆ 1 519 497,96 € de charges de personnel permanent non enseignant, soit 18,87 % (2) ;
- ◆ 373 902,55 € de frais de rémunération des formateurs occasionnels, soit 4,64 % (3) ;
- ◆ 5 239 858,15 € de frais de rémunération des stagiaires, soit 65,09 % (4) ;

**Graphique 3 : Répartition des moyens de l'institut régional d'administration de Lille pour 2014**



*Source : Mission, sur la base des données fournies par l'institut régional d'administration de Lille.*

## Annexe I

Les frais de rémunération des stagiaires concernent l'ensemble des stagiaires en formation initiale, mais pas les stagiaires en formation professionnelle. La rémunération des stagiaires, rapportée au coût complet des seules formations initiales (y compris les frais de recrutement et les classes préparatoires intégrées et d'un report de 80 % des frais de structure), représente 71,15 %.

### 2.2.1.4. Les écoles d'ingénieurs

La structure de coûts des écoles d'ingénieur a ceci de particulier que les élèves fonctionnaires ne représentent qu'une part minoritaire des élèves. Les données qu'elles fournissent sont difficiles à comparer dans la mesure où :

- ◆ elles sont le plus souvent partielles, c'est-à-dire qu'elles ne concernent que les élèves fonctionnaires, lesquels représentent des parts différentes selon les cas dans l'ensemble des stagiaires accueillis ;
- ◆ il s'agit tantôt de données budgétaires, tantôt d'éléments de calcul de coûts complets, sans qu'il soit toujours possible de le déterminer.

Voici quelques exemples :

- ◆ à l'école nationale supérieure des mines de Paris Mines ParisTech, les élèves du corps de mines ne représentent que 3 % des diplômés chaque année. En 2014, l'école estime les dépenses qu'elle a réalisées pour la formation initiale des élèves du corps à 283 k€ (0,55 % de son budget global de 51 M€) :
  - 124 k€ en dépenses de personnels ;
  - 3,2 k€ de dépenses d'investissement ;
  - 128 k€ de dépenses de fonctionnement (y compris une part des coûts fixes) ;
  - 27,8 k€ de dépenses de vacances pour des personnels enseignants.

Pour restituer un coût plus complet, il faut ajouter à ces dépenses 3,1 M€, correspondant à la masse salariale des fonctionnaires stagiaires pour l'année 2014-2015 assumée par le ministère chargé de l'économie, soit plus de dix fois le coût estimé de leur formation sur un an au sein de l'école ;

- ◆ AgroParisTech, accueille de l'ordre de 2 000 étudiants et 200 doctorants par an et assure parmi eux la formation statutaire d'une cinquantaine d'ingénieurs des ponts et forêts (IPEF). Le budget direct qui leur est dédié, hors masse salariale des fonctionnaires affectés dans l'établissement, prise en charge par le ministère, s'élève :
  - pour la formation statutaire, à 177 k€ en 2014 et 154 k€ en 2015, soit respectivement 0,58 % et 0,51 % du budget global de l'école ;
  - pour la formation continue, à 522 k€ en 2014 et 477 k€ en 2015, soit respectivement 1,71 % et 1,57 % du budget global de l'école.

L'école précise que ce budget n'est toutefois pas représentatif des coûts complets de formation ;

- ◆ L'école nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES) forme en moyenne chaque année une dizaine d'élèves ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement employés par le ministère en charge de l'environnement, ce qui correspond par exemple, en mai 2014, à 25 élèves fonctionnaires sur 286 élèves ingénieurs inscrits. Le coût calculé d'un élève fonctionnaire en 2014 s'élève à 13 500 €, auxquels il faut rajouter, pour les élèves fonctionnaires, les frais de rémunération pris en charge par le ministère. L'école a fourni des éléments financiers hétérogènes dont il n'est pas précisé à quelle année ils se rapportent ni s'ils concernent l'ensemble des formations ou celles des ingénieurs, voire la formation des seuls fonctionnaires.

### 2.2.2. Les éléments de répartition des coûts disponibles traduisent des différences très importantes entre structures de formation

En matière de dépenses de rémunération :

- ◆ l'imputation sur le budget des écoles de la rémunération des stagiaires fait exception : elle concerne, dans l'échantillon considéré par la mission, pour les seuls stagiaires en formation initiale, l'ENA et les IRA, ainsi que l'école nationale des techniciens de l'équipement (ENTE) s'agissant de la rémunération des techniciens supérieurs principaux du développement durable ;
- ◆ le nombre de formateurs permanents et la répartition formateurs permanents/formateurs occasionnels constituent une deuxième variable importante : les formateurs permanents génèrent des coûts salariaux élevés, qui constituent en outre des coûts fixes, tandis que les formateurs occasionnels représentent des coûts variables selon les écoles et les ministères (voir *infra*) auxquels s'ajoutent des frais de déplacement qui peuvent être significatifs ;
- ◆ l'importance des personnels permanents non formateurs dépend du nombre de sites occupés par l'école, de la diversité des formations et des activités (accueil de stagiaires étrangers notamment), de l'effort en matière d'ingénierie de formation, des activités complémentaires de recherche par exemple, mais aussi des efforts de gestion réalisés (voir le cas particulier de l'ENA, Encadré 2).

## Annexe I

### Encadré 2 : Le cas de l'école nationale d'administration (ENA)

L'ENA ne dispose que de deux formateurs permanents, dont l'un est mis à disposition de façon gratuite, pour un coût de 47 k€.

L'école a eu recours en 2015 à 1 155 formateurs occasionnels, pour un coût chargé de 2 367 k€, dont 358 au titre de la formation initiale, la formation continue et la préparation aux concours européens pour un coût de 989 k€.

Les personnels non formateurs représentent 192,50 équivalents temps plein (ETP), soit 188,38 équivalents temps plein travaillé (ETPT), pour un coût de 8 140 k€. Quatre ETP ne sont pas pris en compte, car hors plafond d'emploi.

Sur les 188,38 ETPT :

- ◆ 61,49 se consacrent aux fonctions support générales ;
- ◆ 19,11 au support de formation (ressources documentaires et pédagogique numérique) ;
- ◆ 21,64 aux actions internationales et européennes, dont 16,08 aux actions bilatérales ;
- ◆ 5,63 à la recherche et aux publications ;
- ◆ 37,03 aux actions de formation continue, dont 20,91 aux formations sur mesure ou par le biais de catalogues dédiés pour les cadres dirigeants français ou étrangers ;
- ◆ 22,39 à la formation des élèves en formation initiale, dont 20,98 à la formation commune aux élèves issus des concours et aux cycles internationaux longs (CIL) ;
- ◆ 7,07 au recrutement des élèves de l'ENA ;
- ◆ 14 à la préparation aux concours de l'encadrement supérieur (cycles préparatoires, classes préparatoires intégrées (CP'ENA), préparation aux concours européens).

Sur les 192,5 ETP :

- ◆ 56,9 sont des personnels administratifs et financiers ;
- ◆ 15 sont des personnels techniques et dédiés aux moyens généraux ;
- ◆ 66,4 sont cadres pédagogiques, cadres d'enseignement et de formation ou assistants de formation ;
- ◆ 13,8 relèvent des pédagogies numériques et des systèmes d'information ;
- ◆ 13,4 relèvent de la documentation ;
- ◆ 2 sont respectivement cadre et assistant de promotion de la formation ;
- ◆ 2 sont chercheurs ;
- ◆ 14 sont cadres ou assistants de coopération administrative et internationale ;
- ◆ 9 sont les directeurs ou cadres supérieurs de l'école (auxquels s'ajoutent les quatre directeurs et cadres hors plafond d'emploi mentionnés plus haut).

L'ENA est une structure tout à fait particulière, dont les missions, définies par le décret n° 2002-49 du 10 janvier 2002 relatif aux missions, à l'administration et au régime financier de l'école nationale d'administration, comprennent, outre ses missions de formations,

- ◆ depuis sa fusion avec l'institut international d'administration publique en 2002, des actions de « coopération européenne et internationale, bilatérale et multilatérale, dans le domaine de l'administration publique et dans le cadre de la politique étrangère du gouvernement français, avec les institutions et établissements étrangers, notamment par la réponse aux appels d'offres internationaux » ;
- ◆ une activité de « recherche, d'expertise et de publication, notamment en prospective administrative et en droit et administration comparés ».

Néanmoins, même en tenant compte de ces activités et nonobstant le fait qu'elle fonctionne sur deux sites, entre Strasbourg et Paris, le ratio de 1 à 8 des coûts des personnels formateurs et des non formateurs reste particulièrement élevé.

Malgré les efforts entrepris dans le cadre du plan triennal 2015-2017, les chiffres présentés plus haut s'inscrivent dans des ordres de grandeur particulièrement élevés qui n'ont pas d'équivalent dans les autres écoles de service public, comme par exemple :

- ◆ les quelques 57 ETP de personnels administratifs et financiers, pour un budget global de

## Annexe I

40 M€ environ ;

- ◆ les 20,91 ETPT de personnels qui se consacrent aux formations sur mesure ou par le biais de catalogues dédiés pour les cadres dirigeants français ou étrangers.

En outre, les ressources consacrées à l'action internationale et à la formation de fonctionnaires étrangers gagneraient :

- ◆ à être clairement identifiées et distinguées des actions de portée nationale ;
- ◆ le cas échéant à être auditées dans le cadre de la politique étrangère du gouvernement, pour en vérifier la cohérence et en définir les axes de développement.

*Source : Mission, sur la base des éléments fournis par l'école nationale d'administration.*

En matière de dépenses de fonctionnement, trois facteurs indépendants de la qualité de gestion vont peser sur la dépense des écoles :

- ◆ le recours à des prestataires externes pour certaines activités de formation (internalisation ou externalisation de l'e-formation par exemple) ;
- ◆ l'imputation ou non sur le budget de l'école des coûts de déplacements des stagiaires ;
- ◆ l'inclusion d'une activité d'hébergement et/ou de restauration au sein de l'établissement, celle-ci pouvant se situer dans l'établissement mais être géré à part au sein d'une association autofinancée en tout ou partie.

Parallèlement, les coûts de fonctionnement, comme les coûts de personnels, sont dépendants :

- ◆ de l'aspect plus ou moins technique des formations (plate-forme technique de formation, coûts de matériels d'entraînement, poids des matériels informatiques et bureautiques dans la pédagogie, etc.) ;
- ◆ du nombre de sites sur lesquels est implanté l'établissement ;
- ◆ de la qualité de gestion intrinsèque de l'établissement (mutualisation des marchés avec d'autres établissements, suivi des achats et des marchés, contrôle des missions, etc.).

Les coûts immobiliers sont rarement pris en compte par les établissements sauf loyer commercial et supposent un inventaire des surfaces qui reste à réaliser<sup>28</sup>.

Enfin, formation statutaire et formation professionnelle correspondent à des logiques de coûts et de financement différentes, or les écoles ne proposant qu'une seule famille de formations font exceptions, par exemple :

- ◆ MinesParis Tech, l'école nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) ou encore le centre de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) de Poitiers ne réalisent que de la formation statutaire ;
- ◆ l'institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) ne propose que des formations professionnelles.

---

<sup>28</sup> De fait, la révélation d'un prix de l'immobilier est un facteur d'optimisation pour les écoles. C'est en effet le caractère locatif de l'implantation de l'école des douanes à Rouen (et des logements pour les stagiaires) qui a permis notamment de justifier sur un plan économique la pertinence d'une fusion des écoles des douanes de La Rochelle et de Rouen sur le site de La Rochelle.

### 2.2.3. Ces différences existent également dans le niveau de rémunération des formateurs occasionnels

Le mode de rémunération des formateurs occasionnels engagés pour le compte de l'État et de ses établissements publics est défini par décret<sup>29</sup>. Ces formateurs peuvent être :

- ◆ des agents publics civils et militaires en activité, participant, à titre occasionnel, à des activités de formation et de recrutement ;
- ◆ des agents publics civils et militaires retraités ;
- ◆ des formateurs et examinateurs extérieurs à l'administration.

Les activités concernées ont pour objectif de former ou de recruter des fonctionnaires, des magistrats, des militaires, des agents non titulaires, ainsi que, le cas échéant, des agents n'ayant pas la qualité d'agents publics. Elles sont définies de façon extensive.

S'agissant de la formation, les actions relèvent de formation initiale, de la formation professionnelle tout au long de la vie ou de la préparation aux examens et concours. Elles peuvent être réalisées à distance ou prendre la forme de conférences occasionnelles. Peuvent être assimilées à des actions de formation la préparation des contenus pédagogiques, la coordination des activités de formation et l'évaluation des travaux des auditeurs à des activités de formation.

Le montant de la rémunération des activités concernées est fixé, selon les cas :

- ◆ au prorata du nombre d'heures réelles qui y sont consacrées ;
- ◆ en fonction d'un équivalent horaire correspondant à la charge estimée ;
- ◆ du nombre de copies corrigées ou du nombre de dossiers instruits.

Les montants applicables sont déterminés ministère par ministère, par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de la fonction publique et du ministre intéressé. Ils doivent tenir compte, pour les activités de formation, de la rareté et de la difficulté de la matière enseignée et du niveau d'expertise des intervenants ou du public destinataire ;

Cette rémunération est exclusive de toute autre rémunération versée au titre de la même activité, mais peut être complétée par des remboursements de frais de déplacement comme prévu par la réglementation.

Comme le montre le Tableau 19, les arrêtés ministériels ont adopté des conventions de rémunération extrêmement hétérogènes pour les activités de formation et distinguent dans les des activités différentes en contrepartie de la rémunération. En outre, les tarifs appliqués à des activités de formations de même nature peuvent varier sur une échelle de 1 à 16 entre les ministères (voir Tableau 20), ce qui, même compte tenu de la différence de niveaux des prestations et de la possibilité d'appliquer des montants de rémunération dérogatoire, est considérable.

---

<sup>29</sup> Décret n°2010-235 du 5 mars 2010 relatif à la rémunération des agents publics participant, à titre d'activité accessoire, à des activités de formation et de recrutement.

Tableau 19 : Modalités de rémunération des agents publics participant, à titre d'activité accessoire, à des activités de formation

Ministères	Activités	Mode de paiement
<b>Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire</b> <sup>30</sup>	Formation : <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ ingénierie pédagogique ;</li> <li>◆ animation en face à face ou accompagnement à distance ;</li> <li>◆ évaluation pédagogique</li> </ul>	Deux taux horaires : <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ taux 1 pour les prestations relevant de l'initiation et de la sensibilisation ;</li> <li>◆ taux 2 pour les prestations relevant de l'expertise</li> </ul>
<b>Office national des forêts</b> <sup>31</sup>	Formation : <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ ingénierie pédagogique ;</li> <li>◆ animation en face à face ou accompagnement à distance ;</li> <li>◆ évaluation pédagogique</li> </ul>	Deux taux horaires : <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ taux 1 pour les prestations relevant de l'initiation et de la sensibilisation ;</li> <li>◆ taux 2 pour les prestations relevant de l'expertise</li> </ul>
<b>Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie</b> <sup>32</sup>	Formation : <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ animation ;</li> <li>◆ co-animation ;</li> <li>◆ conception de supports pédagogiques</li> </ul>	Un tarif horaire pour chaque activité d'animation de cours, rémunération annuelle plafonnée. Pour la conception de supports, tarif horaire modulé selon le niveau de complexité en fonction du métier du formateur : <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ niveau 1 : élaboration des supports de formation dans le cadre du métier du formateur ;</li> <li>◆ élaboration des supports de formation hors cadre du métier du formateur</li> </ul>

<sup>30</sup> Arrêté du 7 septembre 2011 fixant la rémunération des personnes participant, à titre accessoire, à des activités de formation et de recrutement pour le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire.

<sup>31</sup> Arrêté du 7 septembre 2011 modifié fixant la rémunération des personnes participant à titre accessoire à des activités de formation et de recrutement pour l'Office national des forêts.

<sup>32</sup> Arrêté du 9 août 2011 fixant la rémunération des agents publics participant à titre accessoire à des activités de formation et de recrutement (agents affectés à la Caisse des dépôts et consignations).

## Annexe I

<p style="text-align: center;"><b>Ministère de la défense et des anciens combattants<sup>33</sup></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ activités de formation, en tant que :             <ul style="list-style-type: none"> <li>● chargé de formation (travaux pratiques devant un groupe limité d'élèves) ;</li> <li>● professeur conférencier ou chargé de cours (cours magistraux ou d'approfondissement) ;</li> <li>● expert (matière rare ou difficile) ;</li> </ul> </li> <li>◆ correction de copies dans le cadre de la préparation aux examens et aux concours ;</li> <li>◆ élaboration de supports pédagogiques</li> </ul>	<p>Outre la modulation des indemnités de formation et de recrutement en fonction du niveau d'expertise des chargés de formation, le montant horaire d'une séance de formation (ou le montant unitaire appliqué à la correction de copie) est modulé en fonction de quatre niveaux correspondant à quatre types de public visés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ le personnel d'exécution ou assimilé ;</li> <li>◆ le personnel d'application, de coordination ou assimilé ;</li> <li>◆ le personnel d'encadrement ou assimilé ;</li> <li>◆ le personnel d'encadrement supérieur ou assimilé</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Ministère de la justice<sup>34</sup></b></p>	<p>Activités de formation continue, statutaire ou initiale :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation ;</li> <li>◆ jury blanc ;</li> <li>◆ conférence, colloques et interventions de haut niveau ;</li> <li>◆ préparation de contenus pédagogiques (création, actualisation) et coordination des activités de formation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ trois fourchettes de montant horaire de rémunération selon le niveau de la prestation :             <ul style="list-style-type: none"> <li>● complexité normale ;</li> <li>● complexité supérieure ;</li> <li>● complexité exceptionnelle ;</li> </ul> </li> <li>◆ les montants de rémunération sont différenciés au sein de chaque niveau en fonction du public destinataire et de la qualité de l'intervenant ;</li> <li>◆ la rémunération de la préparation des contenus pédagogiques et de la coordination des activités de formation peut donner lieu à une rémunération forfaitaire égale, selon le volume et la complexité du travail, à 0,5, 1, 3 ou 5 fois le montant de l'heure de formation défini plus haut.</li> </ul>

<sup>33</sup> Arrêté du 30 août 2011 pris en application des dispositions du décret n° 2010-235 du 5 mars 2010 modifié relatif à la rémunération des agents publics participant, à titre d'activité accessoire, à des activités de formation et de recrutement.

<sup>34</sup> Arrêté du 22 août 2012 portant application du décret n° 2010-235 du 5 mars 2010 relatif à la rémunération des agents publics participant à titre accessoire à des activités de formation et de recrutement relevant du Conseil d'État, de la Cour nationale du droit d'asile et des juridictions administratives.

## Annexe I

<p style="text-align: center;"><b>Ministère de la justice et des libertés<sup>35</sup></b></p>	<p>Activités de formation initiale, professionnelle tout au long de la vie :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ y compris préparation aux examens et concours, le cas échéant dans le cadre de l'enseignement à distance ;</li> <li>◆ y compris la préparation des contenus pédagogiques, la coordination des activités de formation et l'évaluation des travaux des bénéficiaires de la formation et de la préparation de concours</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ trois niveaux de montant de rémunération de l'heure réelle selon le niveau : <ul style="list-style-type: none"> <li>● initiation ;</li> <li>● perfectionnement ;</li> <li>● maîtrise ;</li> </ul> </li> <li>◆ la difficulté de la matière enseignée peut justifier de porter la rémunération horaire à 150 €, notamment pour des formations ponctuelles à caractère exceptionnel, portant sur des thèmes distincts du métier de base ou liées à des évolutions jurisprudentielles, législatives ou technologiques ;</li> <li>◆ la rémunération peut être majorée en fonction de la rareté de la matière enseignée et du niveau d'expertise des intervenants par un pourcentage compris entre 0 et 30 ;</li> <li>◆ dans les établissements publics administratifs, le montant des rémunérations, dans les fourchettes fixées plus haut, est fixé par le conseil d'administration.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Ministère de la culture<sup>36</sup></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ participation à des actions de formation initiale et continue, y compris à la préparation aux examens et concours, le cas échéant sous la forme d'un enseignement à distance : <ul style="list-style-type: none"> <li>● animation d'une formation, coordination pédagogique, évaluation de la formation ;</li> <li>● conception d'un support de cours ;</li> <li>● mise à jour d'un support de cours ;</li> </ul> </li> <li>◆ conférences ponctuelles, notamment dans le cadre de colloques et séminaires.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ un montant horaire est fixé pour les activités de formation et assimilées ; un tarif par vacation d'une demi-journée est fixé respectivement pour la conception et pour la mise à jour de support de cours ;</li> <li>◆ les montants fixés peuvent être majorés, dans la limite d'un coefficient multiplicateur fixé à 2 pour les prestations liées à des matières rares et difficile, lorsque les intervenants ont une expertise particulière ou que le niveau du public destinataire de la formation le justifie. ;</li> <li>◆ la rémunération des conférences ponctuelles est plafonnée en montant horaire</li> </ul>

<sup>35</sup> Arrêté du 31 août 2011 portant application du décret n° 2010-235 du 5 mars 2010 relatif à la rémunération des agents publics participant, à titre d'activité accessoire, à des activités de formation et de recrutement relevant du ministère de la justice et des libertés.

<sup>36</sup> Arrêté du 27 décembre 2011 fixant la rémunération des agents publics participant, à titre d'activité accessoire, à des activités de formation et de recrutement pour le compte du ministère de la culture et de la communication.

## Annexe I

<p style="text-align: center;"><b>Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement</b><sup>37</sup></p>	<p>Activités de formation continue et de préparation aux examens et concours (hors école) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ coordination, organisation et animation d'un stage de formation ;</li> <li>◆ production de documents originaux ou de valise pédagogique pour l'enseignement présentiel ou à distance ;</li> <li>◆ préparation du face-à-face pédagogique ou de l'accompagnement de l'enseignement à distance ;</li> <li>◆ stages de formation en présentiel, conférences, accompagnement de l'enseignement à distance ;</li> <li>◆ correction de copies, participation à des jurys blancs</li> </ul>	<p>Sauf pour les activités d'évaluation pédagogique (correction de copies, participation à des jurys blancs), qui ont un tarif unique, deux taux de rémunération horaire sont fixés selon la nature des formations :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formations d'initiation, de sensibilisation ou de préparation aux examens et concours ;</li> <li>◆ formations d'approfondissement ou d'expertise ;</li> <li>◆ À titre exceptionnel, un taux horaire dérogatoire majoré peut être appliqué pour l'intervention de personnalités qualifiées qui ont une expertise ou un rayonnement particulier ou lorsque la matière enseignée est rare et difficile (une décision motivée signée du directeur de l'organisme de formation ou de l'autorité compétence est nécessaire).</li> </ul>
	<p>Activités de formation statutaire, initiale ou continue dans les écoles :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ ingénierie pédagogique : coordination d'un cours ou d'un module ; production de supports pédagogiques ;</li> <li>◆ face à face pédagogique (préparation du contenu, participation aux réunions de coordination, rendu d'un support de présentation) : conférence, conférence exceptionnelle, cours magistral, travaux dirigés, travaux pratiques ;</li> <li>◆ évaluation pédagogique : correction de travaux écrits ; élaboration d'un sujet, surveillance d'examen ou surveillance des</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ les taux horaires sont encadrés d'un montant minimum et d'un montant maximum. L'autorité compétente de chaque école est chargée de fixer l'échelonnement des taux ;</li> <li>◆ un taux dérogatoire maximum est fixé pour la rémunération de la production de documents ou outillages pédagogiques, y compris pour les dispositifs d'enseignement à distance, notamment dans le cas de productions innovantes, nécessitant une recherche complexe ou la mobilisation de ressources particulières ;</li> <li>◆ un taux maximum encore supérieur est fixé pour rémunérer des conférences exceptionnelles par des personnalités qualifiées qui disposent d'une expertise ou d'un rayonnement particulier ou en raison de la rareté et de la difficulté de la matière enseignée</li> </ul>

<sup>37</sup> Arrêté du 4 octobre 2011 fixant la rémunération des agents publics et des personnes participant, à titre accessoire, à des activités de formation et de recrutement pour le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, à l'exclusion des agents publics et des personnes relevant de l'école nationale de l'aviation civile.

## Annexe I

	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ évaluations des stagiaires ; jury ; accompagnement pédagogique : suivi de projets, accompagnement personnalisé, visites de terrain et voyages d'étude.</li> </ul>	
<p style="text-align: center;"><b>Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration</b><sup>38</sup></p>	<p>Activités de formation statutaire, initiale ou continue et de préparation aux examens et concours :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ ingénierie pédagogique (production de documents ou d'outillage pédagogiques, notamment de sujets) ;</li> <li>◆ face à face pédagogique (stage de formation en présentiel ou conférence, travaux dirigés et travaux pratiques) ;</li> <li>◆ évaluation pédagogique (correction de travaux écrits, participation à des oraux ou jurys blancs)</li> </ul>	<p>Trois taux horaires sont fixés par type de prestation en fonction du niveau de difficulté de la prestation fournie :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ taux 1 : initiation et sensibilisation dans des domaines généraux et traditionnels ; préparation à des examens et concours ne présentant pas de difficulté particulière, domaine informatique ;</li> <li>◆ taux 2 : formations dispensées dans le cadre de nouveaux déploiements de réglementation, de techniques particulières ; formations d'approfondissement ; préparations à des examens et concours généralistes faisant appel à des compétences particulières ;</li> <li>◆ taux 3 : formations dispensées par des personnes hautement qualifiées sur une thématique particulière ; préparation à des examens et concours présentant une grande complexité tant sur la forme que sur le fond</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Ministère de la fonction publique</b><sup>39</sup></p>	<p>Activités de formations transverses financées par les plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines ou organisées pour le compte des directions départementales interministérielles</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ montants horaires fixés selon trois niveaux en fonction de la rareté et de la difficulté de la matière enseignée, du niveau d'expertise des intervenants et du public destinataire : <ul style="list-style-type: none"> <li>• niveau 1 : initiation et sensibilisation ;</li> <li>• niveau 2 : approfondissement ou acquisition d'un expertise ;</li> <li>• formation ayant une complexité exceptionnelle ;</li> </ul> </li> <li>◆ un coefficient allant de 0,5 à 2, dans la limite d'une somme de coefficients égale à 3 pour l'ensemble peut être appliqué à ces montants pour la rémunération des activités de préparation</li> </ul>

<sup>38</sup> Arrêté du 7 octobre 2011 fixant la rémunération des agents publics participant à titre accessoire à des activités de formation et de recrutement pour le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

<sup>39</sup> Arrêté du 17 octobre 2011 fixant la rémunération des agents publics participant à titre accessoire à des activités de formation et de recrutement à caractère interministériel.

## Annexe I

		de contenus pédagogiques, de coordination des activités de formation et d'évaluation des travaux du public destinataire de la formation.
<p><b>Ministère des affaires étrangères et européennes</b><sup>40</sup></p>	<p>Activités de formation :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ cours et enseignements (formations diplomatiques, formations expertes, formations techniques) ;</li> <li>◆ élaboration et suivi de cas pratiques, jeux de rôle, mises en situation ;</li> <li>◆ coordination d'action de formation ;</li> <li>◆ préparation aux concours internes et examens professionnels (prestations fournies en présentiels et en ligne, correction de copies).</li> </ul> <p>Reconnaissance des acquis de l'expérience (RAEP) : instruction d'un dossier et entretien oral du candidat</p>	<p>Un montant horaire est fixé respectivement pour chaque type de formations, pour les cas pratiques et les activités de préparations de concours.</p> <p>La coordination d'actions de formation est rémunérée selon un montant équivalent à 1/20<sup>e</sup> des heures de formation pour lesquelles la coordination a été effectuée.</p> <p>La correction de copies est rémunérée à un montant fixé par page de 600 mots.</p> <p>Prix forfaitaire fixé</p>
<p><b>École des hautes études en santé publique (ministère des affaires sociales et de la santé)</b><sup>41</sup></p>	<p>Activités de formation :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ ingénierie pédagogique ;</li> <li>◆ face-à-face pédagogique (conférences ou cours magistraux ; travaux dirigés ; travaux pratiques) ;</li> <li>◆ évaluation pédagogique (correction de travaux écrits ; élaboration d'un sujet ; élaboration d'un sujet type ;</li> </ul>	<p>Montant horaire ou unitaire, le cas échéant par groupe (ingénierie pédagogique et correction de travaux écrits) ;</p> <p>Montants respectivement par mois, par projet et par journée encadrée pour l'accompagnement pédagogique</p>

<sup>40</sup> Arrêté du 13 décembre 2011 fixant la rémunération des agents publics participant à titre accessoire à des activités de formation et de recrutement relevant du ministère chargé des affaires étrangères et européennes.

<sup>41</sup> Arrêté du 18 novembre 2011 modifié fixant la rémunération des agents publics des administrations en charge de la santé, de la jeunesse et de la vie associative, des solidarités et de la cohésion sociale, de la ville et des sports participant à titre d'activité accessoire à des activités de formation et de recrutement (y compris des agents de l'École des hautes études en santé publique).

Annexe I

	<p>jury) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ accompagnement pédagogique (encadrement de stage, suivi d'une thèse professionnelle en vue de la production d'un mémoire ou d'une thèse) ; tutorat, suivi de projet individuel, suivi de projet collectif ; visites de terrain et voyages d'études)</li> </ul>	
<p><b>Ministères chargés de la santé, de la jeunesse et de la vie associative, des solidarités et de la cohésion sociale, de la ville et des sports<sup>42</sup></b></p>	<p>Activités de formation continue et de préparation aux examens et concours :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ préparation du face-à-face pédagogique ou de l'accompagnement à distance ;</li> <li>◆ stages de formation ou conférences en présentiel ; accompagnement dans la formation en ligne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Deux tarifs horaires pour chacune des actions selon qu'il s'agit de formations :             <ul style="list-style-type: none"> <li>● d'approfondissement ou d'expertise ;</li> <li>● d'initiation, de sensibilisation ou de préparation aux examens et concours.</li> </ul> </li> </ul> <p>La discrimination entre les deux groupes, qui appartient au service de formation en concertation avec le maître d'œuvre, repose notamment sur la nécessité, pour les stagiaires, de posséder des prérequis pour suivre les formations ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ le face-à-face pédagogique est rémunéré à hauteur d'une heure et demie de préparation par demi-journée. Cette prestation n'est rémunérée qu'une seule fois en cas de répétition ;</li> <li>◆ un taux dérogatoire plafonné est appliqué pour l'intervention de personnalités qualifiées reconnues en raison de leurs compétences, de leur expertise ou de leur notoriété, sur décision motivée du directeur.</li> <li>◆ des tarifs spécifiques sont appliqués pour la rémunération des agents publics participant à titre accessoire à des activités de formation de l'école des hautes études en santé publique.</li> </ul>

<sup>42</sup> Idem.

## Annexe I

	<p>Activités de formation initiale et de formation statutaire d'adaptation à l'emploi :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ face à face pédagogique ;</li> <li>◆ accompagnement pédagogique (coordination de stage, ingénierie et animation ; accompagnement à distance et dans la formation en ligne ; participation des personnes en charge du tutorat, du suivi de stagiaire à la réunion de coordination annuelle)</li> </ul>	<p>Montant horaire ; montant forfaitaire pour la participation à la réunion de coordination annuelle des tuteurs</p>
<p><b>École nationale supérieure de sécurité sociale (ministère du travail, de l'emploi et de la santé)<sup>43</sup></b></p>	<p>Activités de formation :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ conférence de prestige ;</li> <li>◆ conférence, colloque, journée d'étude, journée-colloque ;</li> <li>◆ cours en face-à-face pédagogique, ingénierie pédagogique (dans la limite du nombre d'heures délivrées), accompagnement pédagogique (coaching et tutorat) ;</li> <li>◆ participation à une table ronde, travaux dirigés et travaux pratiques, travaux de préparation de cours de TD et TP à la demande de l'école (dans la limite du nombre d'heures délivrées), organisation de visites techniques dans le cadre de voyage d'étude ou mission d'étude en dehors du territoire national (dans la limite de deux demi-journées pour les voyages de moins d'une semaine et de quatre demi-journées pour les voyages de plus d'une semaine), travaux de</li> </ul>	<p>Montant horaire ou valeur horaire fixe pour chaque type de prestation</p>

<sup>43</sup> Arrêté du 30 décembre 2011 portant application du décret n°2010-235 du 5 mars 2010 relatif à la rémunération des agents publics participant à titre d'activité accessoire à des activités de formation et de recrutement à l'École nationale supérieure de sécurité sociale.

## Annexe I

	<p>coordination ;</p> <p>Participation à la préparation du concours externe d'entrée à l'École nationale supérieure de sécurité sociale (conventions passées entre l'école et des centres de préparation) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ enseignements ;</li> <li>◆ travaux dirigés – travaux pratiques ;</li> <li>◆ correction de devoir</li> </ul>	
<p><b>École nationale de l'aviation civile (ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement)</b><sup>44</sup></p>	<p>Activités de formation statutaire ou initiale, de formation continue ou de préparation aux examens et concours :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ ingénierie pédagogique (coordination d'un cours ou d'un module d'activités ; production de supports pédagogiques) ;</li> <li>◆ face-à-face pédagogique, y compris préparation du contenu, participation aux réunions de coordination et rendu d'un support de présentation (conférence ; conférence exceptionnelle ; cours magistral ; travaux dirigés ; travaux pratiques) ;</li> <li>◆ évaluation pédagogique (correction de travaux écrits, élaboration d'un sujet, test d'un sujet, surveillance d'examen ou des évaluations des stagiaires ; jury) ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ un montant maximum par heure, de taux unitaire par devoir ou de vacation d'une demi-journée ; des montants minimum pour la rémunération des actions de face-à-face pédagogique hors simple conférence ;</li> <li>◆ pour la production de supports pédagogiques, y compris pour les dispositifs d'enseignement à distance, il peut être dérogé au taux maximum. Un taux dérogatoire plafonné peut être appliqué, notamment dans le cas de productions innovantes, ou nécessitant une recherche documentaire complexe ou la mobilisation de ressources particulières ;</li> <li>◆ pour une conférence exceptionnelle, il peut être dérogé au taux maximum dans une limite fixée en faveur des personnalités qualifiées reconnues en raison de leur expertise, leur rayonnement au niveau national, leur notoriété ou leurs publications ou en raison de la rareté</li> </ul>

<sup>44</sup> Arrêté du 29 août 2011 fixant la rémunération des agents publics et des personnes participant à titre accessoire à des activités de formation et de recrutement pour l'école nationale de l'aviation civile.

## Annexe I

	<p>◆ accompagnement pédagogique (suivi de projets ; accompagnement personnalisé ; visites de terrain t voyages d'études)</p>	<p>et de la difficulté de la matière enseignée.</p>
--	--	---

*Source : Mission, à partir des arrêtés fixant, pour chaque ministère, la rémunération des agents publics participant à titre d'activité accessoire à des activités de formation et de recrutement.*

**Tableau 20 : Exemples de montants de rémunération appliqués aux activités de formation réalisés à titre accessoire par des agents publics par domaine ministériel**

Actions de formation	Agriculture/ Office national des forêts	Caisse des dépôts et des consignations	Défense	Conseil d'État, Cour nationale du droit d'asile, JA <sup>45</sup>	Culture	Établissements publics sous tutelle Culture	Environnement (hors écoles)	Environnement (écoles, y compris ENAC <sup>46</sup> )	Intérieur	DGAFP <sup>47</sup>	Justice	Affaires étrangères	Santé
Animation de cours en face à face ou accompagnement à distance (en € par heure)	15 à 25	12 <sup>48</sup>	11 à 160	15 à 105	30 à 60	15 à 120	15 à 25	45 à 112	10 à 70	20 à 120	30 à 195	45 à 100	41

*Source : Mission, à partir des arrêtés fixant, pour chaque ministère, la rémunération des agents publics participant à titre d'activité accessoire à des activités de formation et de recrutement.*

<sup>45</sup> Juridictions administratives.

<sup>46</sup> Écoles dépendant du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, y compris l'école nationale de l'aviation civile.

<sup>47</sup> Direction générale de l'administration et de la fonction publique : activités de formation à caractère interministériel.

<sup>48</sup> Rémunération annuelle plafonnée à 1 200 €.

### **2.3. Une analyse des coûts de formation sur des métiers définis et, le cas échéant, avec des comparaisons par employeur, est une approche pertinente mais difficile**

Comme le montre la diversité des modalités et volumes de formation en fonction des métiers, seule une approche fine par métier pourrait permettre des comparaisons réelles de coût. Ainsi pour un même métier, des modalités de formation situées différemment dans le temps (moins de formation initiale, plus de formation continue par exemple) pourraient être comparées. La première difficulté de cette approche est d'identifier des métiers présents également dans les secteurs privé et public, dans différentes fonctions publiques ou dans différents ministères. L'analyse se heurte ensuite aux problèmes structurels identifiés dans le suivi des coûts de formation.

Dans le cas d'espèce, les dispositifs de suivi, lorsqu'ils existent, ou les instruments statistiques sont structurés par catégorie, sexe, âge des agents et thématiques de formation, c'est-à-dire les catégories sur lesquels les ministères sont habituellement interrogés. Il existe donc très peu de données détaillées relatives à la formation des agents d'un même corps<sup>49</sup>, à plus forte raison d'un même métier de la fonction publique d'État. Les comparaisons inter fonctions publiques ne sont pas plus aisées : le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), par exemple, réalise un suivi des coûts des stages qu'il délivre, mais le système d'information ne permet pas de retracer la qualité des participants ni toute autre donnée personnelle, si bien qu'il n'est pas possible de savoir à quel cadre d'emploi, voir à quel métier appartiennent les agents territoriaux qui ont suivi les modules. Quant aux comparaisons avec le secteur privé, elles se heurtent à la dispersion des employeurs, qui ont chacun leurs pratiques.

À titre d'exemple, la mission a tenté d'approcher les coûts de formation des personnels d'exploitation des travaux publics de l'État. Ces personnels, dont le corps est régi par le décret n° 91-393 du 25 avril 1991, sont des agents de catégorie C dont le métier est référencé dans le répertoire interministériel des métiers de l'État comme ouvrier de maintenance (code FPELOG03). Ce métier a une équivalence :

- ◆ dans la fonction publique territoriale, où il est référencé dans le répertoire des métiers territoriaux sous le nom d'agent d'exploitation et d'entretien de la voirie et des réseaux divers (fiche métier n° 06/C/17) ;
- ◆ dans le secteur privé, où il ressort du domaine « construction routes et voie » du répertoire opérationnel des métiers et des emplois (code F1702).

Le corps comprend quatre grades :

- ◆ le grade d'agent d'exploitation des travaux publics de l'État ;
- ◆ le grade d'agent d'exploitation spécialisé des travaux publics de l'État ;
- ◆ le grade de chef d'équipe d'exploitation des travaux publics de l'État ;

Le grade de chef d'équipe d'exploitation principal des travaux publics de l'État. Les fonctionnaires du corps sont répartis dans deux branches « routes, bases aériennes » (auquel cas ils travaillent dans les directions départementales ou régionales) et « voies navigables, ports maritimes ». Ils sont affectés soit dans les services régionaux ou départementaux relevant du programme « infrastructures et services de transport » (203) du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, soit à voies navigables de France, établissement public sous tutelle du ministère.

---

<sup>49</sup> Pourtant structurante pour la fonction publique, même l'information par corps est difficile à rassembler en matière de formation.

## Annexe I

Le bilan social ministériel<sup>50</sup> pour 2014 fait état de 5 163 équivalents temps plein (ETP, 9 861 agents physiques), pour les trois quarts affectés dans les onze directions interdépartementales des routes. En 2015, ce chiffre a légèrement augmenté, à 5 188 ETP. En 2014, 159 ETP ont été recrutés par les directions interrégionales des routes (DIR) pour leurs besoins locaux (168 agents) et 185 ETP en 2015.

Les agents sont recrutés au premier ou au second grade, les premiers sans concours, les seconds sur concours externe ouvert au titulaire d'un diplôme de niveau V (certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou brevet d'études professionnelles (BEP)) ou d'une qualification reconnue équivalente. Ils peuvent être promus au choix au grade d'agent d'exploitation spécialisé des travaux publics de l'État par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement sur la base de leur ancienneté (5<sup>e</sup> échelon du grade, cinq ans de service effectifs).

L'avancement au grade de chef d'équipe d'exploitation des travaux publics de l'État s'opère :

- ◆ au choix, par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement, sur la base de leur ancienneté (deux ans d'ancienneté au 5<sup>e</sup> échelon, si ans de services effectifs) ;
- ◆ par un concours professionnel sur épreuve, ouvert dans chacune des deux branches pour les agents ayant atteint le 5<sup>e</sup> échelon et effectué six ans de services.

Les chefs d'équipe d'exploitation des travaux publics de l'État peuvent être promus au choix au grade de chef d'équipe d'exploitation principal des travaux publics de l'État, par voie d'inscription sur un tableau annuel d'avancement, sur la base de leur ancienneté (deux ans d'ancienneté dans le 6<sup>e</sup> échelon de leur grade, cinq ans de services effectifs).

Conformément aux dispositions statutaires, les agents recrutés effectuent un stage d'une durée d'un an avant d'être titularisés. Si leur stage n'a pas donné satisfaction, ils peuvent être autorisés à effectuer un stage complémentaire d'une durée maximale d'un an ou sont soit licenciés soit réintégrés dans leur corps, cadre d'emplois ou emploi d'origine). La durée du stage peut être réduite si les agents ont effectué des services civils de même nature que ceux exercés dans ce corps avant d'être recrutés : la durée du stage est alors réduite à due concurrence de la durée des dits services dépassant un an. Lorsque cette durée dépasse deux ans, les agents sont dispensés de stage.

Il est enfin précisé, à propos des agents d'exploitation spécialisés des travaux publics de l'État, que leurs fonctions exigent « une formation technique spéciale portant sur la conduite, le fonctionnement et l'entretien courant des engins » et qu'ils sont « chargés de travaux nécessitant une qualification particulière ».

D'après les données fournies par les services concernés, les agents de catégorie C ont bénéficié en 2015, par l'intermédiaire du centre ministériel de valorisation des ressources humaines (CMVRH), de 5 965 journées stagiaires de formation. En l'absence de système d'information dédié à la formation et dans la mesure où les statistiques des bilans sociaux sont réalisées par catégorie et non par types de personnels, il n'est pas possible de distinguer la formation initiale et la formation continue. Ces journées stagiaires ont bénéficié à 1 184 stagiaires distincts pour un total de 2 639 formations, soit 2,2 formations par agent. 387 formations distinctes ont concerné au moins un agent affecté dans une direction interdépartementale.

En termes de formation initiale, l'affectation des agents d'exploitation nouvellement recrutés est subordonnée à une formation post-recrutement de plusieurs semaines placée sous la maîtrise d'ouvrage locale des DIR, mise en œuvre à titre principal par les centres de valorisation des ressources humaines (CVRH), plus rarement en régie. En outre, une sensibilisation de départ, notamment dans le domaine de la sécurité, est assurée par les DIR et un compagnonnage est presque systématiquement mis en place – ces deux éléments ne pouvant être retracés dans le suivi des actions de formation.

---

<sup>50</sup> Ministère de l'égalité, des territoires et du logement et ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

## Annexe I

Les chefs d'équipe ont la possibilité de suivre une formation à leur prise de poste (non obligatoire) et l'exploitent à peu près tous. Ils sont alors formés au management d'équipe.

Les personnels d'exploitation de catégorie C, tous grades confondus, bénéficient d'actions de formation continue qui s'insèrent dans les programmes de formation montés à l'initiative des DIR en maîtrise d'ouvrage locale et assurées principalement par les CVRH. Ces personnels représentaient en 2015 78 % du personnel formé localement pour le compte des DIR, soit la très grande majorité des agents formés dans ces services. Ces formations sont essentiellement dispensées avec le concours de formateurs internes. Certaines formations organisées par les DIR sont qualifiantes et considérées comme obligatoires pour l'exercice des missions (par exemple le certificat d'aptitude à la conduite en sécurité (CACES) ou l'autorisation de conduite en sécurité (ACES)). Dans l'ensemble, la part de formations destinées à l'adaptation immédiate au poste de travail (les formations à la prise de poste, catégorie T1 de la DGAFP) représente environ la moitié de l'ensemble des formations proposées aux PETPE. La seconde moitié se partage de façon équitable entre les deux autres catégories de formation (titre deux et titre trois).

Les coûts de formation sont imputés sur le budget de chaque CVRH pour les frais pédagogiques, le remboursement des frais de déplacement et d'hébergement, ainsi que les frais de rémunération des formateurs. En dehors des frais de personnel, ces frais relèvent du budget opérationnel de programme « ressources humaines » (action 0211701010142) délégué au niveau régional sur le fondement d'une convention de gestion

Le programme budgétaire 217 supporte l'ensemble des formations transversales : les services ne sont pas en mesure d'isoler les dépenses réalisées au profit des PETPE. Le programme budgétaire 203 supporte quant à lui les formations métiers dispensées à l'initiative de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et les formations locales. De nombreuses actions de formations sont en outre dispensées de façon informelle en interne, comme le compagnonnage, et ne sont pas suivies.

À la demande de la mission, les services se sont efforcés de donner une évaluation approximative du budget de formation consacré aux seuls PETPE pour l'année 2015 :

- ◆ s'agissant des crédits gérés directement par le CVMRH, principal acteur de la formation initiale des PETPE, il avoisine les 250 000 €, programme 217 et programme 203 confondus, répartis également entre les titres deux et trois (6 CVRH sur 110 y participent) ;
- ◆ les effectifs du CMVRH consacrés à la formation de ces personnels sont environ de 0,8 agent de catégorie A, 5,25 agents de catégorie B et 2,05 agents de catégorie C, pour une masse salariale approximative de 275 000 € ;
- ◆ s'agissant des crédits de formation gérés par les DIR, tous programmes confondus, on peut les estimer à 840 000 € en titre trois et 160 000 € en titre deux ;
- ◆ hors effectifs du CMVRH, ces montants rapportés au nombre d'ETP concernés (5 163) représentent un montant unitaire 242,1 €.

Dans la fonction publique territoriale, les agents d'exploitation et d'entretien de la voirie et des réseaux divers sont des adjoints techniques territoriaux. Conformément aux règles qui régissent leur cadre d'emploi, ils suivent la formation d'intégration de cinq jours destinée aux agents de catégorie C au moment de leur recrutement, puis bénéficient de trois à dix jours de formation dans les deux ans qui suivent leur nomination, sous la forme d'un droit de tirage sur le catalogue de formations du CNFPT. Parallèlement à leurs obligations statutaires, ils peuvent suivre un parcours de formation, dit « itinéraire métier », conçu à leur intention par le CNFPT. Ce parcours se compose de neuf modules d'une durée de un à trois jours, que l'on peut suivre indépendamment les uns des autres. Les modules ne sont pas réservés aux seuls agents d'exploitation et d'entretien de la voirie et peuvent intéresser de nombreux agents territoriaux conduits à intervenir sur la voirie.

## Annexe I

À la demande de la mission, le CNFPT a fourni les données financières dont il disposait sur ce parcours. Le tableau ci-dessous (voir Tableau 21) indique, pour chaque module de l'itinéraire, le nombre de stagiaires présents, le nombre de journées de formation, le coût total de la journée de formation pour le CNFPT et le coût de la journée de formation par stagiaire, dont les coûts de formation *stricto sensu*. Il en ressort que la mise en œuvre de la formation conçue pour les agents d'entretien et d'exploitation de voirie a coûté au CNFPT plus de 1 M€ en 2014, dont un peu moins de la moitié pour les seules dépenses de formation. Le nombre de stagiaires concernés par un module est très variable (de 41 à 2 875). Le coût moyen de la journée de formation stagiaire pour le CNFPT est de 130 € environ.

Ces données sont difficiles à exploiter à des fins comparatives :

- ◆ on ne sait pas si les stagiaires ont suivi plusieurs modules, voire l'itinéraire entier ;
- ◆ il n'est pas possible non plus de savoir si les stagiaires étaient tous des agents d'entretien et d'exploitation de la voirie.
- ◆ on ne sait pas non plus si ces modules sont les seules formations suivies par ces personnels.

Il n'est donc pas possible d'obtenir une estimation, même imprécise, du coût unitaire total de la formation de ces agents par année.

Au final, ni dans la fonction publique d'État, ni dans la fonction publique territoriale ne sont collectées les données permettant de suivre les coûts de formation engendrés par les agents d'un même métier.

Il est également difficile d'obtenir des informations provenant des agents exerçant un métier équivalent dans le secteur privé : la mission a tenté en vain d'obtenir des informations agrégées par l'intermédiaire de l'union des syndicats de l'industrie routière française, qui a mené un travail de répertoire des métiers de son secteur et qui était susceptible de tenir un registre des parcours de formation suivis par les agents concernés, ce qui n'est pas le cas, voire d'avoir son propre réseau de formation, ce qui n'est pas le cas non plus.

**Tableau 21 : Coûts des modules de l'itinéraire métier « agent d'entretien et d'exploitation de la voirie » du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) en 2014**

Modules de formation	Nombre de stagiaires présents	Nombre de journées de formation	Coût total de la journée de formation (dont coûts directs de formation) (€)	Coût de la journée de formation par stagiaire (dont coûts directs de formation) (€)
Rôle et responsabilité de l'agent d'exploitation, bases techniques et réglementaires	95	16	1 846 (838)	160 (73)
Exploitation de la voirie : la mission patrouille et la surveillance de voirie	47	7	1 784 (810)	185 (84)
Signalisation temporaire des chantiers sur la voirie	2 875	420	1 304 (592)	101 (46)

## Annexe I

Modules de formation	Nombre de stagiaires présents	Nombre de journées de formation	Coût total de la journée de formation (dont coûts directs de formation) (€)	Coût de la journée de formation par stagiaire (dont coûts directs de formation) (€)
Réalisation de travaux d'entretien courant de la chaussée	368	117	1 990 (904)	199 (90)
Viabilité hivernale de la voirie : la mission de patrouilleur	150	22	1 581 (718)	117 (53)
Surveillance et entretien courant des ouvrages d'art	108	19	2 239 (1 017)	191 (87)
Viabilité hivernale de la voirie : la mission d'équipier d'intervention	93	10	1 162 (528)	125 (57)
Entretien de la signalisation permanente et des équipements de voirie	243	68	1 977 (898)	201 (91)
Entretien écoresponsable des abords routiers	41	11	2 195 (997)	212 (96)
<b>Total</b>	<b>4 020</b>	<b>689</b>	<b>1 551 (704)</b>	<b>130 (59)</b>

*Source : Centre national de la fonction publique territoriale.*

### 3. Un référentiel de coûts est nécessaire pour homogénéiser le reporting entre ministères

Toute rationalisation des dépenses de formation, toute inflexion des modalités ou des ambitions de la formation supposent que l'État soit en mesure de suivre réellement les dépenses de formation. Cela est d'autant plus nécessaire que la période actuelle est caractérisée par trois évolutions mises en œuvre quasi-simultanément par les ministères :

- ◆ réalisation d'économies budgétaires sur les coûts de formation ;
- ◆ efforts de nombreuses directions et ministères pour se doter d'outils de formation à distance dont l'investissement initial peut être significatif mais qui sont susceptibles de permettre (cf. 4 ci-dessous), dans des conditions d'utilisation à définir, une exploitation performante et efficiente ;
- ◆ progrès souhaité, même si sa réalisation est encore partielle, dans la construction de parcours de carrière qui obligent à réarticuler niveau de recrutement, formation initiale et formation professionnelle.

Enfin, les souhaits parfois exprimés de mise en commun et de mutualisation demandent à être évalués à l'aune des gains réalisés, ce qui n'est possible qu'en disposant d'un outil de reporting adéquat.

### 3.1. Éléments pour un référentiel de coût complet

L'absence d'un référentiel de coûts et de systèmes d'information paramétrés de façon à l'alimenter constitue un blocage majeur pour :

- ◆ appréhender le volume global de la dépense de formation ;
- ◆ restituer le détail de cette dépense de formation et les marges mobilisables (voir en ce sens le tableau relatif aux déterminants de la dépense) ;
- ◆ favoriser les comparaisons entre opérateurs de formation, entre ministères et entre administration et sous-traitance externe.

Établir un tel référentiel et construire ces systèmes d'information – travail qui ne peut relever d'une mission d'inspection – suppose un chantier commun des acteurs de la formation piloté au niveau interministériel par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et la direction du budget, avec l'appui du réseau des écoles de service public. Il ne s'agit pas d'un chantier exclusivement statistique – même si l'appui du service statistique de la DGAFP est nécessaire – mais bien d'un chantier de connaissance de l'activité de formation, de son organisation, de ses règles et déterminants.

Certains éléments de structuration de ce référentiel peuvent être avancés :

- ◆ le référentiel doit se construire à partir de données existantes ou facilement atteignables. L'approche retenue est donc simple et vise à assurer relativement rapidement une consolidation acceptable des données de formation tout en reconnaissant la possibilité d'ambitions plus élevées ;
- ◆ compte tenu de la structuration actuelle de la formation autour d'opérateurs de formation, il est difficile de se départir de cette organisation. Il faut donc distinguer ce qui relève des écoles ou centres de formation et ce qui relève des ministères et procéder en réalité à la construction d'un double référentiel ;
- ◆ en ce qui concerne les écoles ou centres de formation, quels que soient leurs statuts, un certain nombre de dépenses doivent légitimement être imputées pour constituer un coût de l'opérateur, coût rapportable de manière homogène à une quantité de formation (nombre de stagiaires et nombre de jours de formation).

**Tableau 22 : Éléments pour un référentiel de la dépense de formation**

Nature de la dépense	Donnée de référence	Définition / commentaire
Rémunérations des non-formateurs	Coût chargé employeur	Tous personnels dont la rémunération est imputée sur le budget de l'opérateur et ne participant pas à une activité de formation devant des stagiaires. Sauf exception, les personnels effectuant exclusivement des activités de recherche ne sont pas inclus
Rémunérations des formateurs permanents	Coût chargé employeur	Tous personnels affectés directement à l'enseignement
Rémunération des formateurs occasionnels	Indemnités de formateur	Tous personnels dont l'activité principale n'est pas affectée à la formation et qui participent sur une base ad hoc ou régulière à des activités de formation
Dépenses annexes aux dépenses de personnels	Frais de déplacement et/ou d'hébergement des personnels pour chacune des catégories ci-dessus	Les frais de mission et/ou de déplacement des personnels intervenant au sein d'un opérateur doivent lui être rattachés

## Annexe I

Charges de fonctionnement de l'opérateur	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ coûts pédagogiques en distinguant :             <ul style="list-style-type: none"> <li>• les coûts pédagogiques généraux ;</li> <li>• les achats de prestations pédagogiques externes ;</li> </ul> </li> <li>◆ ensemble des charges (eau, énergie, entretien,..) affectables à l'opérateur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ charges pédagogiques directement imputées ;</li> <li>◆ autres charges :             <ul style="list-style-type: none"> <li>• si possible directement imputées ;</li> <li>• par exception, lorsque l'opérateur partage ses locaux et son fonctionnement courant avec d'autres services, la répartition des charges se fait au prorata des surfaces respectives</li> </ul> </li> </ul>
Charges immobilières de l'opérateur	Charges immobilières	Loyer moyen local * surfaces en m <sup>2</sup> des locaux occupés
Répartition des coûts par public (fonctionnaires, élèves sous statut d'étudiants, salariés, fonctionnaires étrangers, etc.)	<p>Calcul d'un taux d'imputation pour les stagiaires de la fonction publique = nombre de journées stagiaires fonctionnaires / total de journées stagiaires</p> <p>Le même calcul est à faire pour chaque public</p>	<p>Lorsque le public d'un opérateur de formation est constitué de publics fonctionnaires et non fonctionnaires, la part de la rémunération affectable au coût de la formation fonction publique est constituée :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ au prorata pour les rémunérations et dépenses annexes des non-formateurs et formateurs permanents ainsi que pour les autres dépenses de fonctionnement ou immobilières de l'établissement ;</li> <li>◆ pour l'indemnité et les dépenses annexes directement affectées à l'activité de formation des fonctionnaires stagiaires pour les formateurs occasionnels</li> <li>◆ les dépenses de recherche stricto sensu et les rémunérations des personnels de recherche ne sont pas affectées.</li> </ul> <p>Le même calcul est à faire pour chaque public</p>
Répartition des coûts entre la formation statutaire et la formation professionnelle au sein de l'établissement	<p>Calcul d'un taux d'imputation statutaire / professionnelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ nombre de journées stagiaires en formation professionnelle / nombre de journées stagiaires totales</li> <li>◆ nombre de journées stagiaires en formation statutaire / nombre de journées stagiaires totales</li> </ul>	-

Source : Mission.

## Annexe I

Pour parvenir à un tel référentiel, quatre préalables et un processus sont nécessaires :

- ◆ un recensement complet à jour pour chaque opérateur des différentes catégories de personnels, rémunérations et indemnités perçues sur la base de l'année civile et avec un décompte des effectifs en équivalent temps plein travaillé (ETPT) pour les personnels permanents (formateurs ou non) ;
- ◆ un recensement des surfaces occupées par les opérateurs et d'un loyer de référence applicable, avec l'appui de France Domaine ;
- ◆ un recensement des personnels formés sur la base d'une grille :
  - par catégorie et par type de formation (formations initiales, formations statutaires post concours, autres formations statutaires, formation professionnelle) ;
  - en distinguant les différents publics pour chaque type de formation (stagiaires issus respectivement des voies de recrutement internes, externes ou du troisième concours, stagiaires sous statut d'étudiant, salariés, stagiaires étrangers, fonctionnaires ou non, accueillis en coopération internationale, etc.) ;
  - précisant le nombre de stagiaires et le nombre de journées stagiaires avec la double convention suivante :
    - le décompte commence à partir de la demi-journée de formation ;
    - les horaires des journées stagiaires ne sont pas harmonisés.
- ◆ les ressources tirées de la formation (initiale ou professionnelle) de personnels n'ayant pas vocation à rejoindre la fonction publique de l'État devront être spécifiquement identifiées. Il peut s'agir de droits d'inscription, de subventions ou de bourses versées pour l'accueil de fonctionnaires de pays partenaires, de prestations achetées auprès d'une école de service publique, etc. ;
- ◆ le processus consiste à ce que chaque entité ministérielle chargée des ressources humaines recueille auprès de ses opérateurs de formation l'ensemble du référentiel au moment de la clôture des comptes de l'opérateur et au plus tard le 30 juin en l'absence de comptabilité propre de l'opérateur.

C'est au niveau du service chargé des ressources humaines que sera opéré le deuxième référentiel afin :

- ◆ de valoriser les journées stagiaires au plus près du coût réel de leur rémunération, voire, le cas échéant, le surcoût lié à leur remplacement ;
- ◆ d'identifier les formations et les coûts complémentaires de formation échappant aux opérateurs.

Ce deuxième référentiel devra répertorier, par catégorie, pour chaque type de formation :

- ◆ le nombre de journée stagiaires ;
- ◆ la masse salariale correspondante en coût employeur (sur la base de 220 jours par an) ;
- ◆ le coût moyen employeur.

Les coûts ministériels liés à la formation non pris en charge par des opérateurs sont de trois natures :

- ◆ des coûts de formation directement pris en charge par les services, notamment en matière de formation professionnelle. Ils doivent être identifiés dans les mêmes conditions que ceux des opérateurs en identifiant :
  - les volumes de stagiaires et de journées stagiaires par catégorie ;
  - les indemnités et frais annexes des formateurs occasionnels ;
  - les coûts de fonctionnement et immobilier : pour ceux-ci, seules les salles dédiées à la formation feront l'objet d'une valorisation (au prorata des m<sup>2</sup> par rapport au loyer budgétaire par rapport aux charges de fonctionnement général) ;

## Annexe I

- ◆ des charges qui, transitoirement, seraient prises en charge au niveau central ou déconcentré au lieu d'être prises en charge par l'opérateur comme indiqué dans le référentiel supra du Tableau 22 (frais de déplacement de stagiaires ou indemnités de formateurs opérant dans une entité de formation). Dans ces cas, ces charges devront être répercutées sur l'opérateur dans le bilan consolidé de la formation ;
- ◆ des charges générales (subvention à des associations d'hébergement et/ou de restauration des stagiaires, achats mutualisés de prestations de formation, bureau formation du service de ressources humaines, services centraux de formation, etc.) non imputables à un opérateur.

**Tableau 23 : coûts ministériels**

Catégorie de coûts	Nature des coûts	Commentaires
Coûts de formation directement pris en charge	Rémunération des stagiaires	Distinguer : <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire post concours ;</li> <li>◆ autres formations statutaires ;</li> <li>◆ formation professionnelle</li> </ul>
	Frais liés aux formateurs occasionnels	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ rémunérations ;</li> <li>◆ achats de prestations ;</li> <li>◆ frais de déplacement</li> </ul>
	Coûts de fonctionnement	-
	Coûts immobiliers	-
Coûts de formation des opérateurs pris en charge en centrale ou dans les services déconcentrés	Rémunérations des personnels fonctionnaires	Personnels mis à disposition des opérateurs
	Frais de déplacement et d'hébergement des stagiaires	-
	Indemnités des formateurs	-
	Autres	À préciser
Charges générales	Coûts des services administratifs et financiers chargés de l'organisation de la formation	-
	Subventions	Subventions à des associations d'hébergement et de restauration des stagiaires, par exemple
	Achats	Achats de prestations de formation
	Autres	À préciser

*Source : Mission.*

Un tableau consolidé et agrégé par ministère devrait être construit à partir des données ainsi constituées. Il devrait être publié dans le bilan social du ministère et transmis en parallèle à la DGAFP.

### **3.2. Les systèmes d'information support doivent permettre un suivi homogène et précis des coûts de formation**

Il n'existe pas à ce jour de module informatique dédié à la formation dans Chorus et les données relatives à la formation ne sont pas référencées, si bien qu'elles ne peuvent faire l'objet d'aucun suivi de dépenses automatisé. Les systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) existant au niveau ministériel ou infra ministériel comportent rarement des modules actifs dédiés à la formation. Quand des portails existent, ils permettent la diffusion du catalogue de formation, l'inscription en ligne aux modules, éventuellement la validation du supérieur hiérarchique et autres facilités liées à la mise en œuvre des actions de formation, mais ils ne sont pas raccordés au SIRH, si bien qu'ils ne permettent pas le suivi individuel des parcours de formation et d'acquisition des compétences des agents. En outre, ils ne sont pas paramétrés de façon à suivre les coûts de formation (ou quand c'est le cas, de façon très succincte) et ils ne disposent pas d'interface avec le système de paye ni avec Chorus. Dans le meilleur des cas, les directions financières tiennent un compte séparé d'une partie des dépenses de formation, comme à la direction générale de la gendarmerie nationale, par exemple. Les outils existants permettent toutefois d'envisager des développements décisifs en la matière.

Parmi les systèmes existants à ce jour au niveau ministériel, la gendarmerie nationale a développé un progiciel de gestion des ressources humaines particulièrement abouti (Agorh@, décrit dans l'annexe II, §2.3.1). Il permet, s'agissant de la formation, de disposer d'une cartographie complète des compétences des agents sanctionnées par des diplômes lors de leur formation initiale ou par des formations internes : les fiches individuelles des agents retracent leurs parcours de formation et il est possible de procéder en tant que de besoin à la recherche d'agents disposant de compétences particulières. Ce système a le grand intérêt de disposer d'une interface à Chorus, ce qui ouvre des perspectives pour le suivi des coûts de formation, aujourd'hui réalisé indépendamment et de façon incomplète par les services financiers. Les développements correspondants sont prévus. Le principal projet en cours consiste dans le développement d'une interface avec le système de paye.

Le coût de développement d'Agorh@, qui a fait l'objet d'une forte mobilisation interne et d'un recours aux ressources externes *a minima*, est estimé à 15 M€, en estimation large, par les services de la gendarmerie (hors ETP). Il mobilise aujourd'hui une équipe chargée du maintien en conditions opérationnelles de l'outil, la mission du système d'information Agorh@, rattachée à la direction des ressources humaines, qui rassemble une trentaine de personnes, dont une vingtaine d'informaticiens. Le service assure l'assistance à maîtrise d'ouvrage permanente à destination de la direction du personnel et la maîtrise d'œuvre interne. Il est autonome sur la maintenance fonctionnelle et technique. La direction générale des finances publiques a récemment réalisé un audit du système qui a obtenu le label tiers de confiance qui lui permet d'être interfacé avec Chorus.

## Annexe I

Le logiciel de ressources humaines RenoiRH développé par le centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH)<sup>51</sup> comporte, en option, un module de formation qui permet le recueil des besoins de formation, la mise en ligne des catalogues de formation, les inscriptions en ligne, la gestion des sessions de formation, ainsi que le suivi des coûts. Le suivi de coûts nécessite le paramétrage des types de coûts suivis, réalisé par le CISIRH (le ministère du travail a demandé un paramétrage permettant de suivre 72 types de coûts), et les montants doivent être renseignés manuellement, par nature pour certains (frais de déplacements des stagiaires, par exemple) et dans la mesure où le système n'est pas connecté à Chorus à ce stade. RenoiRH a été adopté par le ministère du travail (y compris le module de formation) ainsi que le ministère de la culture, qui n'a pas encore intégré le module de formation. Les services du Premier ministre l'utiliseront à partir de la fin de l'année 2016 (y compris le module formation), et le ministère de l'écologie, dont le système est en fin de vie, envisage d'y avoir recours. Les coûts de transferts des données sont néanmoins importants et doivent être anticipés (le ministère chargé de l'environnement les a estimés à 15-20 M€).

Le développement d'applications informatiques dédiées à la formation dans les ministères et les grandes directions doit permettre d'une part de tracer les parcours de formation des agents, le cas échéant leur rôle de formateur occasionnel, et de mobiliser les agents pour la construction et la valorisation de ce parcours, d'autre part d'assurer un suivi fin des coûts de formation. Cela implique de réfléchir en amont au paramétrage des systèmes et aux interfaces nécessaires.

Pour permettre un suivi des parcours de formation des agents, en effet, les applications dédiées, qu'elles soient autonomes ou constituent des modules intégrés à des SIRH plus complets (comme dans le cas de RenoiRH), doivent comporter une interface avec les autres fonctions de ressources humaines, de façon à alimenter les dossiers personnels des agents avec les informations relatives aux formations suivies, le cas échéant aux qualifications obtenues. La précision des compétences et du niveau de leur maîtrise nécessite, pour être utile et faciliter les mobilités, que soit élaboré en commun, au niveau interministériel, un référentiel de compétences à une maille plus fine que le dictionnaire des compétences de la DGAFP, de façon à paramétrer les systèmes de façon homogène.

De la même façon, le suivi des coûts implique que les applications dédiées à la formation comportent des interfaces avec les autres fonctions de ressources humaines et avec Chorus, pour produire des données relatives au temps passé en formation et des données précises de coûts. Assurer un suivi des coûts de formation homogène par l'ensemble des acteurs ministériels de la formation nécessite en outre d'établir des référentiels de coûts commun, selon les modèles décrits plus haut, permettant un paramétrage homogène des outils informatiques et donc la remontée automatique des données et leur comparabilité.

### **3.3. Une analyse par déterminant de la dépense permet d'identifier les pistes mobilisables pour diminuer les coûts**

Si l'absence d'exhaustivité dans l'imputation et le décompte des coûts ne permet pas de disposer d'un chiffrage approché de la dépense globale de formation, elle n'interdit pas, à partir des éléments recueillis par la mission de dresser un inventaire des déterminants de la dépense de formation et des principaux facteurs influençant cette dépense.

---

<sup>51</sup>Le CISIRH est un service de l'administration centrale à compétence national créé par le décret n° 2015-144 du 9 février 2015 rattaché à la DGAFP, la DGFIP et la direction du budget. Il a pour mission de développer une offre de services autour des ressources humaines aux standards du marché à destination de tous les ministères, en respectant les spécificités de la fonction publique d'État. Il regroupe 125 personnes et des compétences variées permettant d'assurer le lien entre les besoins métiers et les spécificités techniques des outils.

## Annexe I

Deux types d'approche, détaillées dans le tableau qui suit, peuvent être combinés :

- ◆ la première concerne les principes mêmes de la formation et son organisation. Elle suppose une analyse stratégique des besoins en compétence, des recrutements et des parcours de carrière, etc. ;
- ◆ la seconde vise, à principes et organisation générale de la formation donnés, à optimiser les modalités de formation pour chercher à en limiter le coût.

Tableau 24 : Déterminants de la dépense de formation et pistes d'économie

Déterminants liés aux principes et au contenu de la formation		Déterminants liés aux modalités de la formation			
Déterminant	Action / questionnement possible	Exemples	Déterminant	Action / questionnement possible	Exemples
Existence d'une école de formation dédiée	◆ partenariat avec acteurs de formation universitaire ou autre ;	◆ partenariat de l'ENSAI avec l'université de Rennes pour la formation continue des attachés statisticiens de l'INSEE ; ◆ l'ENSV accueille les vétérinaires diplômés ou les élèves vétérinaires de 4 <sup>e</sup> année pour une année de formation complémentaire spécifique	Durée des études	◆ diminuer la durée de la formation initiale	◆ réduction de 24 à 12 mois de la durée de formation des techniciens supérieurs du ministère de l'agriculture (INFOMA, 2012) ; ◆ réduction de la formation des contrôleurs terrestres de 18 mois à 31 semaines en alternance (ENTE Valenciennes et CVRH Clermont-Ferrand, 2015)
	◆ niveau de recrutement incluant tout ou partie des compétences métier nécessaires ; ◆ nature des épreuves			◆ regrouper des écoles / supprimer des sites	Fusion de l'école nationale des brigades des douanes de La Rochelle et l'école nationale des douanes de Rouen en 2015
Existence d'un objectif quantifié en matière de formation et/ou de formation professionnelle	◆ négociation / adaptation de l'objectif ;	Ministère chargé de l'agriculture : objectif négocié avec les syndicats de maintien des crédits unitaires de formation	Introduction d'objectifs de productivité sur la formation	◆ définition de l'objectif sur une base unitaire (€/agent) et/ou globale (% masse	◆ mise sous tension budgétaire des acteurs de la formation au niveau central et local ; ◆ augmentation

Annexe I

	<p>salariale) en fonction de l'évolution des effectifs ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ restriction de l'objectif quantifié à la seule formation professionnelle</li> </ul>			<p>des seuils de pertinence des stages de formation afin de diminuer l'émiettement et de forcer à la mutualisation si besoin</p>	
<p>Formation statutaire tenant compte ou non du parcours antérieur</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ adaptation de la formation statutaire : <ul style="list-style-type: none"> <li>• à la connaissance antérieure de l'administratif on pour des concours internes ;</li> <li>• à la maîtrise professionnelle de domaines de compétences enseignés</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ cursus ingénieur adapté en fonction du parcours antérieur à l'ENSAE, à Mines Paris Tech ;</li> <li>◆ dispense du stage probatoire, voire de la première année du cycle ingénieur pour les lauréats du concours internes d'ingénieurs des travaux publics de l'État à l'ENTPE etc.</li> </ul>	<p>Organisation du parcours de formation adaptable selon des logiques modulaires</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ tests de connaissances / compétences préalables à la formation statutaire</li> <li>◆ système d'information apte à suivre le parcours de carrière, les compétences et les formations reçues</li> <li>◆ le lieu / poste d'affectation est-il connu suffisamment tôt pour être cohérent avec les spécialisations au titre de la scolarité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ l'INFOMA, l'ENSV ou l'ENSP ont des dispositifs d'évaluation des compétences acquises et de prise en compte des expériences antérieures des stagiaires entrant en formation, qui permettent des adaptations individuelles des formations ;</li> <li>◆ le système d'information de la gendarmerie (Agora@) ou le système développé par le CISIRH (RenoiRH) permet de tracer les parcours de formation des agents</li> </ul>

Annexe I

<p>Articulation niveau de recrutement / formation statutaire / professionnelle</p>	<p>◆ Les épreuves du concours sont-elles complémentaires de la formation initiale ou permettent-elles de réduire la durée de cette formation en sélectionnant déjà des aptitudes métier ?</p> <p>◆ Une partie de la formation statutaire peut-elle être déportée au cours des premiers mois / deux premières années d'exercice du métier en formation continuée ?</p> <p>◆ La formation professionnelle prend-elle le relais de manière cohérente de la formation statutaire ou est-elle indépendante ?</p>	<p>◆ réingénierie de la formation initiale des contrôleurs terrestres (ENTE Valenciennes et CVRH Clermont-Ferrand, 2015) ;</p> <p>◆ dispositif de prescription individuelle de modules de formation continue pour compléter la formation initiale des techniciens supérieurs du ministère de l'agriculture par l'INFOMA ;</p> <p>◆ principe de l'école d'application (comme l'école nationale des services vétérinaires) ;</p> <p>◆ contrôleur fiscaux : parcours pédagogique organisé sur trois ans après la sortie de l'école</p>	<p>Structuration de la réflexion et de la décision sur les sujets de formation</p>	<p>◆ Les services de ressources humaines ont-ils une vision exhaustive des enjeux de formation ou sont-ils cloisonnés entre organisation des concours / formation statutaire / formation professionnelle ?</p>	<p>◆ recentralisation du pilotage de la formation au ministère de l'intérieur pour la mise en œuvre du plan nouvelle préfectures</p>
<p>Existence de formations obligatoires liées à des obligations ou certifications métiers</p>	<p>◆ Ces certifications ou formations sont-elles essentielles ou annexes au métier exercé ?</p> <p>◆ Leur contenu ou</p>	<p>Formations techniques délivrées à l'école nationale des douanes de la Rochelle ou dans les écoles de police (maître-chien), formation d'officier de police judiciaire à la</p>	<p>Moment et modalités de ces formations</p>	<p>◆ Ces certifications ou formations peuvent-elles être faites sur le lieu de travail ou à proximité</p>	<p>-</p>

Annexe I

	leur durée peut-elle être aménagée ?	gendarmerie ou la police	<p>◆ Ces certifications ou formations peuvent-elles être administrées prioritairement à un moment de mutation professionnelle ?</p>	
Existence de formations en alternance	L'alternance présente-elle un apport pédagogique ou la formation peut-elle avoir lieu avant la prise de poste ?	<p>◆ remplacement des formations en présentiels par des dispositifs en alternance pour les contrôleurs terrestres (ministère chargé de l'environnement) et les techniciens supérieurs du ministère de l'agriculture (dispositif jugé moins adapté pour les publics externes) ;</p> <p>◆ dispositifs de formation en alternance dans les écoles de police</p>		-
-	-	Déplacements	<p>◆ Le formateur peut-il se déplacer à la place des stagiaires ?</p> <p>◆ Les stages métiers peuvent-ils avoir</p>	<p>◆ stratégie de rapprochement du formateur et du formé aux ministères de la défense, de l'intérieur, de l'environnement</p> <p>◆ formation de formateurs et non de</p>

## Annexe I

					stagiaires en cas de pression sur les délais de formation à l'école nationale des douanes de La Rochelle
				<p>◆ la formation à distance peut-elle remplacer des formations en présentiel ?</p> <p>◆ les salles de formation à distance peuvent-elles être mutualisées entre administrations?</p>	<p>◆ stratégie de formation ouverte à distance au ministère de l'Intérieur pour assurer le plan de formation associé au plan nouvelle préfecture ;</p> <p>◆ augmentation de 5 % par an de la part des formations délivrées à distance à la DGFIP, tri chaque année des modules pouvant être délivrés en e-formation</p>

Source : Mission, sur la base des questionnaires renseignés et des entretiens.

## 4. L'analyse des coûts pourrait également être menée par modalité d'organisation de la formation

### 4.1. Typologie des modalités de formation

Les modalités de formation se sont élargies au cours des dernières années, tant pour des raisons de coûts que des raisons d'efficacité de la formation. Trois évolutions majeures, largement concomitantes, peuvent être identifiées.

Les écoles ont d'abord accru le recours aux stages en cours de formation pour compléter les approches théoriques délivrées par une connaissance terrain qui facilite la prise de fonction et renforce l'employabilité sur le premier poste. Elles ont aussi accru les formations délivrées en alternance en lieu et place des formations en présentiel, avec toutefois une limite en termes d'efficacité, soulignée par la direction de l'institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture, lorsque les stagiaires sont en majorité issus du concours externe.

Les écoles se sont ensuite progressivement engagées dans la formation professionnelle parallèlement aux formations statutaires délivrées, ce qui répond à un double enjeu :

- ◆ mieux utiliser les capacités des écoles en accroissant les taux de remplissage, le calendrier des formations professionnelles étant plus adaptable que celui des formations initiales et des autres formations statutaires, lequel est contraint par des calendriers lié à l'exercice des fonctions, aux concours ou autre dispositif de recrutement et/ou par des dates de mouvements de personnels ;
- ◆ se positionner comme opérateur de formation.

Rares sont les écoles qui dérogent à ce mouvement, hormis les écoles dites « mixtes » principalement destinées à la formation d'élèves non fonctionnaires, parmi lesquels elles accueillent un petit nombre de fonctionnaires stagiaires en formation initiale, comme l'école nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) ou l'école nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES).

Enfin, la formation professionnelle s'est diversifiée :

- ◆ formation en école agissant comme prestataire de formation ;
- ◆ formation auprès d'un prestataire extérieur, interne ou externe à l'administration ;
- ◆ formation sur un lieu de regroupement au sein ou proche de la résidence administrative de l'agent ;
- ◆ formation sur le lieu de travail dans le cadre de séminaires, formations applicatives, modules spécifiques ;
- ◆ formation à distance.

### 4.2. Analyse des coûts par modalité

Les coûts comparés de formation peuvent être schématisés comme suit selon les différentes modalités de formation (voir Tableau 25).

## Annexe I

Les premiers constats sont d'évidence :

- ◆ le principal centre de coût, à savoir la rémunération des stagiaires, ne dépend pas des modalités de formation, sauf à la marge, si l'on considère que l'organisation de sessions de formation sur le lieu de travail des agents leur épargne un temps de trajet valorisé ;
- ◆ la formation en école génère les coûts les plus importants quel que soit par ailleurs le mode de délivrance de la formation, avec notamment des coûts de fonctionnement et d'amortissement de frais de structure relativement élevés.

Les frais de déplacement et d'hébergement des stagiaires considérés isolément peuvent être largement optimisés par l'organisation des formations au plus près du lieu de travail, voire sur le lieu de travail lui-même. S'agissant des formateurs occasionnels, c'est le cas uniquement s'il s'agit de formateurs internes et pour peu que leur lieu de travail soit le même que celui des agents formés.

La formation à distance, qui fait l'objet d'un développement ci-dessous, permet de réaliser des économies sur tous les postes de dépenses traditionnellement associés à la formation. Elle génère des coûts d'amortissement du logiciel et/ou de la licence, ainsi que des coûts de mise à jour et de maintenance de l'outil. Il faut prendre en compte les frais de rémunération des formateurs intervenant à distance ou concevant les modules. Son utilisation dans des salles dédiées, avec le soutien d'un tuteur, génère des frais liés d'une part au fonctionnement et à l'amortissement des frais de structure, d'autre part aux rémunérations et remboursement de frais des formateurs.

**Tableau 25 : Gradation des coûts de formation par modalité de formation**

	Formation en école	Formation sur un lieu commun hors lieu de travail	Formation sur le lieu de travail	Formation à distance
Rémunération des stagiaires	+++	+++	++	++
Frais de déplacement et/ou d'hébergement des stagiaires	++	+	0	0
Rémunération formateur / tuteur	++	++	++	+ lors du présentiel ou interaction
Frais de déplacement et/ou d'hébergement du formateur	0/++ (formateurs occasionnels)	++	++	0/+ présentiel avec déplacement
Rémunération des non-formateurs	+++	++	++	+
Coûts de fonctionnement du lieu de formation	+++	++	+	+
Amortissement frais de structure (y c. immobilier)	+++	+	0/+	0/+
Amortissement du logiciel / licence	+	0/+	0	++

*Source : Mission sur la base des questionnaires renseignés.*

Le développement de la formation à distance constitue un élément structurant de la stratégie de formation pour certains ministères, notamment le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires étrangères, mais aussi, par exemple, le ministère de la défense. Il s'agit de dispenser la formation sur le lieu de travail de l'agent et de la façon la plus intégrée possible à sa situation de travail, ce qui constitue un enjeu complexe pour les administrations à réseau, et d'autant plus important que le réseau est vaste et étendu.

## Annexe I

Les enjeux invoqués sont davantage liés à des questions d'efficacité que de coûts, la mise en œuvre d'une telle stratégie se traduisant par un important investissement initial. Ainsi, le ministère des affaires étrangères peut répondre aux besoins de formation de ses agents à l'étranger, notamment pour les formations linguistiques qui nécessitent un entraînement régulier et relativement dense. Le ministère de l'intérieur a quant à lui été confronté, lors du lancement du plan préfectures nouvelle génération, au défi de former près de 3 000 personnes en quelques mois pour permettre leur mobilité, ce qui n'était pas possible avec des modalités classiques de formation. Les formations à distance sont aussi d'un recours utile en complément des enseignements traditionnels pour assurer l'acquisition des pré-requis à une formation, pour la familiarisation avec des thématiques non directement liées à l'environnement de travail ou dans des stratégies pédagogiques mixtes, associant des cours délivrés de façon classique et des modules de formation à distance<sup>52</sup>, comme la direction générale des douanes et droits indirects cherche à les développer dans ses écoles. Une grande partie des écoles qui ont répondu au questionnaire de la mission développent des modules de *e-learning* ou procèdent à des expérimentations (22 écoles ou centres de formation), à des fins d'individualisation des parcours de formation, pour donner la possibilité aux stagiaires de consolider les savoirs pré requis ou pour enrichir la formation sans alourdir le programme de cours classiques (voir le tableau figurant dans l'annexe III). Toutefois, seule l'école nationale des finances publiques (ENFiP) a été en mesure de fournir à la mission des données sur les coûts et gains liés à ces développements (voir Encadré 3).

### Encadré 3 : Synthèse de l'évaluation du projet de développement de la formation en ligne à la direction générale des finances publiques (DGFIP)

Le projet « e-formation » de la DGFIP concerne la formation continue sur catalogue délivrée par l'école nationale des finances publiques (ENFiP) à quelque 200 000 stagiaires par an. Il consiste à faire passer de 10 % en 2012 à 25 % en 2022 la part des formations délivrées en ligne sur le lieu de travail des stagiaires. Le projet a fait l'objet d'une évaluation de type MAREVA (méthode d'analyse et de remontée de la valeur)<sup>53</sup> en novembre 2013 qui a été actualisée en mai 2015.

D'après cette étude, la valeur actualisée nette du projet a été estimée à 126 806 k€. Ont été pris en compte notamment :

- ◆ en termes de coûts :
  - les frais liés à la mobilisation de l'équipe projet (environ 12 équivalent temps plein travaillés à partir de 2015, répartis sur l'ensemble des centres de formation de l'ENFiP) ;
  - le coût des logiciels utilisés (coût d'achat et versement de redevances) ;
  - les coûts d'équipement en poste informatique de toutes les structures de la DGFIP (y compris les frais liés au dimensionnement de la bande passante) ;
  - les coûts de formation des agents aux logiciels et à la plate-forme de mise à disposition des modules en ligne (dispensées en interne ou, pour le logiciel e-Doceo utilisé jusqu'en 2014, par la société éditrice) ;
  - les coûts de maintenance des outils ;
- ◆ en termes de gains :
  - la suppression des formations en présentiel correspondant aux modules en ligne (en

<sup>52</sup> Les modèles de type blended-learning ont fait l'objet de diverses études qui mettent en évidence leur efficacité, voir par exemple la revue réalisée en 2009 par le ministère de l'éducation américain : <http://www2.ed.gov/rschstat/eval/tech/evidence-based-practices/finalreport.pdf>.

<sup>53</sup> La méthode dite MAREVA a été mise au point au début des années 2000 par les services de l'ancienne agence pour le développement de l'administration électronique, à l'origine des services de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État, avec l'appui du cabinet de conseil *BearingPoint*, pour analyser la valeur des projets informatiques. Elle tient compte de la nécessité du projet, de la maîtrise des risques, des effets induits pour la sphère publique, des externalités pour les particuliers ou les entreprises et du retour sur investissement.

## Annexe I

considérant que les e-formations remplacent des formations d'une journée et qu'il faut un animateur pour 7,5 stagiaires) ;

- le temps de travail retrouvé des agents (en considérant qu'une formation en ligne d'une demi-journée remplace une formation en présentiel d'une journée) ;
- la suppression de l'activité de conception technique des formations en présentiel ;
- l'économie de frais de mission des stagiaires (estimée à 59 € par agent en moyenne) ;
- l'économie sur les frais de mission et la rémunération des formateurs ;
- l'économie sur les frais d'impression liées aux formations en présentiel.

La plate-forme permettant la mise à disposition des modules en ligne et le suivi des stagiaires est mise à disposition gratuitement par l'institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) selon les termes d'une convention signée en 2014 pour trois ans.

*Source : Informations fournies par l'école nationale des finances publiques.*

La formation à distance présente des atouts en termes de coûts qui sont importants dès lors que le module peut être suivi depuis le lieu de travail sans générer de frais de déplacement et par un nombre illimité d'agents sans générer de frais de structure ni d'intervention. Permettant une organisation personnelle plus souple, il est en outre plus adapté aux emplois du temps contraints dans le cadre de la formation continue et permet de réduire le taux de défaut sur les formations prévues.

Dans un premier temps, le développement des modules ou l'acquisition d'une licence représente un coût d'entrée qui paraît d'autant plus important qu'il n'a pas fait l'objet d'études de marché approfondies et que les ministères ne disposent pas toujours des compétences requises en interne. Il est nécessaire en outre de prévoir des salles dédiées dans les collectifs de travail, pour les agents qui ne travaillent pas sur ordinateur ou qui n'ont pas les moyens de s'isoler pour suivre leur module de formation. Ces salles doivent être correctement équipées, le cas échéant, avec un accès indépendant au réseau qui assure une bande passante suffisante pour permettre une formation en ligne. Il faut aussi prévoir qu'un personnel peut être nécessaire pour accompagner les agents pendant leur formation. Dans un second temps, les modules doivent faire l'objet d'entretiens et de mises à jour régulières.

Le ministère de l'intérieur, qui a développé à partir de 2016 une stratégie de formation appuyée sur des modules de formation à distance, pourra constituer un cas d'école intéressant et permettra de mesurer le retour sur investissement et son délai. A ce jour, un laboratoire digital a été créé, une plate-forme Moodle a été déployée, où de premiers modules ont été mis en ligne, et des centres de ressources ont été ouverts dans chacune des préfectures et dans la moitié des sous-préfectures. Les investissements réalisés jusqu'à présent s'élèvent à 66 587,30 € en 2013, 73 624,93 € en 2014 et 52 120,30 €.

Un des principaux enseignements à tirer de cette expérience pour chiffrer les gains potentiels est le fait que le mode de calcul et de prise en compte de la formation qui correspond à une formation en salle classique est inadapté pour le suivi de la formation en ligne, notamment la mesure de la durée de formation, qui peut être fractionnée et modulée de façon illimitée, et le temps de travail immobilisé, dans la mesure où les agents peuvent choisir de suivre ces formations hors du temps de travail.

## **ANNEXE II**

### **Stratégies de formation tout au long de la vie des acteurs ministériels et interministériels**



# SOMMAIRE

<b>1. L'OBJECTIF DE DEVELOPPEMENT DE LA « FORMATION PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE » DES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE SUPPOSE, DE LA PART DE L'ÉTAT EMPLOYEUR, DE CONSIDERER LES PARCOURS DE FORMATION DES AGENTS DEPUIS LEUR FORMATION INITIALE JUSQU'A LA FIN DE LEUR CARRIERE .....</b>	<b>1</b>
1.1. La « formation tout au long de la vie » est un concept élaboré au niveau européen qui s'inscrit dans un objectif général de développement du capital humain.....	1
1.1.1. <i>Le concept de « formation tout au long de la vie », formalisé d'abord au niveau européen, s'inscrit dans un objectif général de développement du capital humain.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Le concept de formation tout au long de la vie implique de reconsidérer les parcours de formation depuis la formation initiale jusqu'à la fin de la carrière en prenant en compte toutes les formes d'apprentissage .....</i>	<i>1</i>
1.1.3. <i>La Commission a développé les éléments d'une politique de formation tout au long de la vie et des outils susceptibles d'en faciliter l'émergence.....</i>	<i>2</i>
1.2. La reconnaissance légale d'un droit à la « formation professionnelle tout au long de la vie » depuis 2007 n'a pas eu d'impact majeur sur les objectifs assignés à la formation des agents de la fonction publique d'État.....	3
1.2.1. <i>Le droit à une formation tout au long de la vie a été reconnu aux agents publics en 2007, trois ans après la loi de 2004 qui introduit la notion dans le code du travail.....</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>La reconnaissance de ce droit conduit à mettre l'accent sur les parcours individuels des agents de la fonction publique d'État et la progression des moins qualifiés .....</i>	<i>6</i>
1.3. L'adaptation de la notion de formation professionnelle tout au long de la vie au secteur public suppose de prendre en compte un certain nombre de spécificités.....	7
1.3.1. <i>Les objectifs de la formation s'inscrivent dans un contexte spécifique .....</i>	<i>7</i>
1.3.2. <i>L'organisation de la formation des agents publics d'État fait coexister une formation initiale, statutaire, et une formation professionnelle, issues de deux traditions difficilement réductibles.....</i>	<i>9</i>
1.3.3. <i>Les modalités de recrutement et d'affectation créent de fortes contraintes sur la formation initiale.....</i>	<i>12</i>
<b>2. LES STRATEGIES MINISTERIELLES, VOIRE INFRA MINISTERIELLES, SE DEPLOIENT EN ORDRE DISPERSE A LA RECHERCHE D'UN MODELE DE FORMATION OPTIMISE .....</b>	<b>15</b>
2.1. C'est aux ministères que revient la définition des orientations à court et moyen termes de la formation professionnelle tout au long de la vie .....	15
2.2. Au niveau national, les documents stratégiques sont d'ambition et de qualité inégales.....	16
2.2.1. <i>Une formalisation hétérogène et d'ambition inégale.....</i>	<i>16</i>
2.2.2. <i>Des stratégies sous contraintes.....</i>	<i>17</i>
2.2.3. <i>Peu de projections au-delà des perspectives de court terme.....</i>	<i>17</i>
2.2.4. <i>Le chaînage analyse des besoins - évaluation - réflexion stratégique n'est pas assuré.....</i>	<i>18</i>

2.3.	Des initiatives en ordre dispersé, liées au contexte de la filière métier.....	29
2.3.1.	<i>Des systèmes d'information dédiés.....</i>	29
2.3.2.	<i>Des dispositifs de formation à distance.....</i>	30
2.3.3.	<i>Des expérimentations en ingénierie de formation.....</i>	31
2.3.4.	<i>Le système d'évaluation de la formation de la police nationale.....</i>	32
2.3.5.	<i>Des dispositifs de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.....</i>	33
2.4.	Des lignes de fond communes qui témoignent de la recherche non coordonnée de modèles de formation optimisés .....	34
2.4.1.	<i>La réduction de la durée des formations initiales est pertinente, mais atteint des limites .....</i>	34
2.4.2.	<i>Le rapprochement entre formation initiale et formation continue.....</i>	35
2.4.3.	<i>La recherche d'optimisation des parcours de formation.....</i>	36
<b>3.</b>	<b>LA FORMATION DES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT DOIT FAIRE L'OBJET D'UNE REFLEXION STRATEGIQUE D'ENSEMBLE .....</b>	<b>37</b>
3.1.	Il apparaît nécessaire de redonner une cohérence stratégique d'ensemble aux démarches de formation dans la fonction publique .....	37
3.1.1.	<i>Les acteurs sont en attente d'un positionnement interministériel sur les enjeux clefs auxquels ils sont confrontés.....</i>	37
3.1.2.	<i>Les priorités interministérielles de formation ne jouent pas de rôle structurant dans les stratégies de formation ministérielles.....</i>	38
3.2.	L'élaboration d'une vision stratégique au niveau interministériel doit s'appuyer sur quelques axes de réflexion structurants.....	39
3.2.1.	<i>Jusqu'à où faut-il aller dans l'individualisation des parcours de formation.....</i>	39
3.2.2.	<i>L'ouverture du système de formation des agents de l'État sur l'écosystème métier doit -elle être poursuivie, voire généralisée ? .....</i>	41
3.2.3.	<i>Comment exploiter les ressources offertes par le développement des outils numériques pour faire évoluer les modalités de formation ?.....</i>	46
3.2.4.	<i>Faut-il développer une offre interministérielle de formations ?.....</i>	47
3.2.5.	<i>Comment mettre en place un système d'information qui permette un suivi fin des dispositifs de formation et la mesure de l'efficacité des choix ?.....</i>	48

## **1. L'objectif de développement de la « formation professionnelle tout au long de la vie » des agents de la fonction publique suppose, de la part de l'État employeur, de considérer les parcours de formation des agents depuis leur formation initiale jusqu'à la fin de leur carrière**

### **1.1. La « formation tout au long de la vie » est un concept élaboré au niveau européen qui s'inscrit dans un objectif général de développement du capital humain**

#### **1.1.1. Le concept de « formation tout au long de la vie », formalisé d'abord au niveau européen, s'inscrit dans un objectif général de développement du capital humain**

Le concept d'*éducation* puis de *formation tout au long de la vie* a été élaboré par l'organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) dans les années 1970, puis repris dans les années 1990 par l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et par la Commission européenne, en lien avec l'émergence d'une société de la connaissance. Au niveau européen, la stratégie de Lisbonne de 2000 érige le concept en stratégie avec l'objectif de « faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus dynamique du monde », ce qui implique une élévation générale du niveau de formation.

Dans une communication du 26 août 2015, la Commission européenne souligne une nouvelle fois le rôle essentiel que joue le secteur de la l'éducation et de la formation pour retrouver le chemin d'une croissance durable<sup>1</sup>. Elle encourage les États membres à investir dans le capital humain et à améliorer l'efficacité et l'efficience des systèmes d'éducation et de formation afin de relever le niveau de compétence de la main-d'œuvre et anticiper et répondre aux besoins évolutifs des marchés du travail.

Les politiques européennes de l'éducation et de la formation, mais aussi de l'emploi, accordent ainsi une importance structurante au concept de formation tout au long de la vie. Il s'applique à toute activité d'apprentissage, initiée à tout moment de la vie, dans le but d'améliorer les connaissances, les qualifications et les compétences, dans une perspective personnelle, civique, sociale et/ou liée à l'emploi.

Telle qu'elle est conçue et promue au niveau européen, la formation tout au long de la vie implique donc un glissement d'une approche construite à partir de l'activité des institutions de formation, telles que les reflète leur catalogue, à une démarche centrée sur le parcours des personnes.

#### **1.1.2. Le concept de formation tout au long de la vie implique de reconsidérer les parcours de formation depuis la formation initiale jusqu'à la fin de la carrière en prenant en compte toutes les formes d'apprentissage**

Le parcours de formation d'une personne tout au long de sa vie s'articule en plusieurs étapes :

- ♦ il s'appuie sur une formation initiale qui pose les bases des connaissances et des compétences ;

---

<sup>1</sup> Com (2015) 408.

## Annexe II

- ◆ il se développe ensuite selon un processus d'aller-et-retours entre des périodes d'activités et des périodes de formation, aller-et-retours plus ou moins rapides selon le niveau et le domaine professionnel. En découlent une redistribution des temps de formation et un partage nouveau entre temps de formation et temps de travail.

Dans cette perspective, l'ensemble des formes d'apprentissage est prise en compte. Au-delà de l'apprentissage formel, dispensé dans un contexte organisé et structuré, spécifiquement consacré à l'apprentissage et qui débouche généralement sur la délivrance d'une qualification, la « formation tout au long de la vie » intègre la notion de formations informelle et non formelle :

- ◆ la formation informelle découle des activités quotidiennes liées au travail, à la famille, aux loisirs ou à l'engagement extraprofessionnel (compétences en gestion de projet ou en informatique acquises au travail, langues apprises lors de séjours à l'étranger, aptitudes acquises dans le cadre d'activités bénévoles, culturelles ou sportives, etc.) ;
- ◆ la formation non formelle suppose une intention d'apprendre et un cadre d'apprentissage, mais ne s'inscrit pas dans le cadre de l'apprentissage formel (cours proposés par des associations, formations en ligne, etc.).

### 1.1.3. La Commission a développé les éléments d'une politique de formation tout au long de la vie et des outils susceptibles d'en faciliter l'émergence

Dans la perspective de l'élaboration de politiques de formation tout au long de la vie dans les pays européens, la Commission européenne insiste sur l'importance d'une analyse fine des besoins individuels et collectifs de formation. Elle promeut l'élaboration de parcours professionnels et de formation, la certification des structures de formation et l'évaluation des politiques de formation. Elle prône une étroite association des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques d'éducation et de formation tout au long de la vie. Elle fait valoir enfin la nécessité d'assurer l'accessibilité de la formation par des services d'information et d'orientation.

S'agissant des instruments mis en œuvre, le Conseil européen de Lisbonne a conclu en 2000 que l'une des mesures essentielles pour promouvoir la mobilité des étudiants et pour contribuer à l'adaptation des systèmes européens d'éducation et de formation aux besoins de la société de la connaissance était l'amélioration de la transparence des certifications. Dans cette perspective, la Commission a fait paraître en 2008 une recommandation proposant un cadre européen des certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie. L'objectif de cette initiative était de contribuer à la modernisation du système d'éducation et de formation :

- ◆ en proposant une articulation entre l'enseignement, la formation et l'emploi ;
- ◆ en établissant des passerelles entre l'éducation et la formation dans ses dimensions formelle, non formelle et informelle ;
- ◆ en promouvant la validation des acquis découlant de l'expérience en termes d'éducation et de formation<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Le cadre européen des certifications permet de définir les niveaux de certification acquis dans l'enseignement général, l'enseignement technique, l'enseignement professionnel, l'enseignement supérieur, l'enseignement professionnel, l'enseignement supérieur universitaire et non universitaire ainsi que la formation professionnelle. Il est fondé sur huit niveaux couvrant toute l'étendue des certifications, aussi bien celles que l'on obtient à l'issue de la scolarité obligatoire que celles que l'on décerne au plus haut niveau de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle. Les principaux indicateurs du niveau de référence sont les aptitudes (*skills*), les compétences (*competencies*) et les connaissances (*knowledge*).

Dans le même esprit, la recommandation du Conseil européen du 20 décembre 2012 relative à la validation de l'apprentissage non formel et informel prévoit que, pour offrir aux citoyens la possibilité de faire valoir ce qu'ils ont appris en dehors de l'éducation et de la formation formelles et de tirer parti de cet apprentissage, notamment dans leur vie professionnelle, les États membres devraient mettre en place, d'ici 2018, des modalités de validation de la formation non formelle et informelle<sup>3</sup>. Dans un contexte de crise économique, la validation de compétences acquises en dehors du système formel doit permettre d'améliorer le fonctionnement du marché du travail en renforçant la mobilité et, surtout, l'employabilité.

Par ailleurs, le cadre « éducation et formation 2020 », issu d'une résolution du Conseil du 12 mai 2009<sup>4</sup>, invite les États membres à mettre en place des stratégies globales d'éducation et de formation tout au long de la vie et les encourage, notamment, à avoir un recours accru aux pédagogies innovantes, aux compétences et aux outils numériques.

### **1.2. La reconnaissance légale d'un droit à la « formation professionnelle tout au long de la vie » depuis 2007 n'a pas eu d'impact majeur sur les objectifs assignés à la formation des agents de la fonction publique d'État**

#### **1.2.1. Le droit à une formation tout au long de la vie a été reconnu aux agents publics en 2007, trois ans après la loi de 2004 qui introduit la notion dans le code du travail**

En France, la formation professionnelle est un droit inscrit dans le préambule de la constitution de 1946 et une obligation nationale depuis la loi du 3 décembre 1966 d'orientation et de programme sur la formation professionnelle. La loi du 16 juillet 1971 pose le principe d'« éducation permanente », dans lequel s'inscrit le premier système de formation professionnelle continue qu'elle instaure.

Pour le secteur privé, la loi du 4 mai 2004 introduit dans le code du travail la notion de « formation professionnelle tout au long de la vie », tandis que l'« éducation permanente » devient une mission du service public de l'éducation.

Aux termes de l'article L 6111-1 du code du travail, dans sa version issue de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, la formation professionnelle tout au long de la vie est constituée d'une formation initiale, comprenant notamment l'apprentissage, et des formations ultérieures, au bénéfice des adultes et des jeunes au cours de leur vie active ou lorsqu'ils s'y engagent. Toute personne engagée dans la vie active a le droit à la validation des acquis de ses expériences professionnelles ou liées à l'exercice de responsabilités syndicales. Le compte personnel de formation, qui remplace le droit individuel à la formation à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, permet en outre à chacun, depuis l'entrée sur le marché du travail à la retraite, de bénéficier de formations à son initiative, le cas échéant en complément des autres dispositifs de formation auxquels il peut prétendre.

---

<sup>3</sup> Pour un bilan à mi-parcours de la mise en œuvre de cette recommandation, voir le rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes le 1<sup>er</sup> juillet 2015 sur la validation de l'apprentissage non formel et informel, présenté par M<sup>me</sup> Sandrine Doucet.

<sup>4</sup> Résolution du Conseil du 12 mai 2009 concernant un cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation («Éducation et formation 2020»).

## Annexe II

Les principes énoncés par la loi de 1971 s'appliquent également à la fonction publique et la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et devoirs des fonctionnaires leur reconnaît un « droit à la formation permanente » et un devoir de formation professionnelle dans le cadre des actions définies par les statuts particuliers. Ils ont par ailleurs le droit à des congés de formation professionnelle.

Les avancées dans le champ de la formation professionnelle des salariés du secteur privé ont été progressivement étendues aux agents de la fonction publique, les dispositifs et les textes conçus en leur faveur étant calés sur ceux du secteur privé. Ainsi, suite à l'accord sur la formation professionnelle tout au long de la vie trouvé en 2006 entre l'État et les organisations syndicales, deux lois de 2007<sup>5</sup> reconnaissent aux agents publics un « *droit à la formation professionnelle tout au long de la vie* ».

Suite à cette réforme, les administrations doivent élaborer un plan de formation, tandis que les agents acquièrent la possibilité de faire reconnaître leur expérience professionnelle pour les promotions internes et dans les concours administratifs, ou sous forme de validation des acquis de l'expérience. Un droit individuel à la formation est introduit dans la fonction publique, ainsi que des périodes de professionnalisation, pour favoriser la diversification des parcours professionnels et contribuer au développement de nouvelles carrières. Les fonctionnaires peuvent en outre bénéficier d'un congé pour validation des acquis de l'expérience et d'un congé pour bilan de compétences. Des dispositifs d'accompagnement sont prévus, avec l'introduction d'un entretien de formation annuel, d'un entretien de carrière après cinq ans de services et d'un bilan de carrière après quinze ans de services.

Dans ce nouveau cadre réglementaire, la formation professionnelle tout au long de la vie, pour les agents publics de l'État, a donc différents volets, dont les trois principaux sont :

- ◆ la formation professionnelle statutaire, fixée par les différents statuts, qui peut, le cas échéant, être modulée en fonction des acquis de l'expérience des agents ;
- ◆ la formation continue, qui doit assurer tant l'adaptation au poste de travail que l'adaptation à l'évolution prévisible des métiers, ainsi que le développement de leurs qualifications ou l'acquisition de nouvelles qualifications ;
- ◆ la préparation aux examens, aux concours administratifs et aux différentes procédures de promotion interne.

La formation tout au long de la vie comporte aussi la réalisation de bilans de compétences, destinés à servir de support à la définition d'un projet professionnel, la validation des acquis de leur expérience et les formations à destination plus générale, au service d'un projet personnel et professionnel, suivies lors des congés de formation professionnelle. Enfin, le droit individuel à la formation permet aux agents publics de se former à leur initiative, sous réserve de l'accord de l'administration, le cas échéant en dehors du temps de service. Il peut être utilisé :

- ◆ pour suivre des actions de formation inscrites au plan de formation qui ont comme finalité :
  - de permettre l'adaptation à l'évolution prévisible des métiers ;
  - de contribuer à développer des qualifications ou à en acquérir de nouvelles ;
- ◆ dans le cadre de la période de professionnalisation ;
- ◆ en compléments des droits à congés prévus pour :
  - préparer un concours ou un examen ;
  - réaliser un bilan de compétences ;

---

<sup>5</sup> La loi n°2007-148 du 2 février 2007 relative à la modernisation de la fonction publique, qui concerne les agents des trois fonctions publiques et la loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la seule fonction publique territoriale.

## Annexe II

- engager une procédure de validation des acquis de l'expérience sous réserve de l'inscription des actions correspondantes au plan de formation et de l'accord de l'administration.

Le remplacement du dispositif par un compte personnel de formation sur le modèle du secteur privé est en cours de discussion.

Dans la nomenclature de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), l'ensemble des dispositifs de formation professionnelle hors formation professionnelle statutaire constitue la formation professionnelle à proprement parler (voir le récapitulatif Tableau 1).

**Tableau 1 : Dispositifs de formation tout au long de la vie dans le secteur privé et le secteur public**

Secteur privé	Secteur public	
<b>Formation initiale</b> ◆ y compris apprentissage	<b>Formation initiale (pré recrutement)</b> ◆ y compris apprentissage	
<b>Formation professionnelle</b>  ◆ formation continue ; ◆ droit individuel à la formation (DIF), remplacé par le compte personnel de formation depuis le 01/01/2015 ; ◆ congé individuel de formation ; ◆ bilan de compétence	Jusqu'en 2007	À partir de 2008
	<b>Formation initiale</b>	<b>Formation statutaire</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ après un recrutement externe ;</li> <li>◆ après un recrutement interne ;</li> <li>◆ suite à un changement de corps (au choix ou sur examen) ;</li> <li>◆ non-titulaires en période d'essai ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ après un recrutement externe ;</li> <li>◆ après un recrutement interne ;</li> <li>◆ suite à un changement de corps (au choix ou sur examen) ;</li> <li>◆ non-titulaires en période d'essai ;</li> <li>◆ parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État (PACTE) ;</li> <li>◆ formation obligatoire prévue par le statut</li> </ul>
	<b>Formation continue</b>	<b>Formation professionnelle</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ maintien d'une qualification, perfectionnement, adaptation à une fonction ;</li> <li>◆ préparation aux examens, concours, essais ;</li> <li>◆ congé de formation ;</li> <li>◆ bilan professionnel ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation continue ;</li> <li>◆ préparation aux examens, concours, essais ;</li> <li>◆ congé de formation ;</li> <li>◆ bilan de compétence ;</li> <li>◆ validation des acquis de l'expérience ;</li> <li>◆ période de professionnalisation ;</li> <li>◆ DIF (remplacement par un compte personnel de formation en cours de discussion)</li> </ul>	

*Source : Mission, à partir des données de l'article L-6 111-1 du code du travail, du décret n° 85-607 du 14 juin 1985 relatif à la formation professionnelle des agents de l'État et du décret n°2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État.*

### 1.2.2. La reconnaissance de ce droit conduit à mettre l'accent sur les parcours individuels des agents de la fonction publique d'État et la progression des moins qualifiés

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1971, la formation professionnelle continue a « pour objet de permettre l'adaptation des travailleurs au changement des techniques et des conditions de travail, de favoriser leur promotion sociale par l'accès aux différents niveaux de la culture et de la qualification professionnelle et leur contribution au développement culturel, économique et social ». La loi reflète déjà la recherche d'un équilibre entre les besoins des employeurs, exprimés à travers le plan de formation, et ceux des salariés, avec la création du congé individuel de formation. Outre l'adaptation à l'évolution des métiers, elle met au premier plan l'objectif de promotion sociale.

Par la suite et jusqu'aux années 2000, du fait de l'évolution des contraintes économiques et du marché du travail, les objectifs de la formation professionnelle ont été recentrés sur l'emploi et la sécurisation des parcours professionnels et réorientés en faveur des salariés les moins qualifiés ou les plus fragiles, ainsi que des demandeurs d'emploi. Ainsi, aux termes de la loi de 2014, la formation professionnelle tout au long de la vie « vise à permettre à chaque personne, indépendamment de son statut, d'acquérir et d'actualiser des connaissances et des compétences favorisant son évolution professionnelle, ainsi que de progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle. Elle constitue un élément déterminant de sécurisation des parcours professionnels et de la promotion des salariés ».

Dans la fonction publique, l'adaptation au poste de travail, la mobilité et la promotion de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes constituent des objectifs centraux de la formation professionnelle. Ainsi, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 85-607 du 14 juin 1985 relatif à la formation professionnelle des fonctionnaires de l'État, celle-ci a pour objectif « de permettre aux intéressés d'exercer les fonctions qui leur sont confiées dans les meilleures conditions d'efficacité, en vue de la satisfaction des besoins des usagers. Elle doit contribuer à favoriser la mobilité de ces fonctionnaires et créer les conditions d'une égalité effective pour l'accès aux différents grades et emplois entre les hommes et les femmes ».

Suite à la réforme de 2007, néanmoins, sont formulés en complément d'une part des objectifs de développement professionnel des agents et de réalisation de leurs aspirations personnelles, d'autre part l'enjeu de progression des moins qualifiés. D'après le décret du 15 octobre 2007<sup>6</sup>, la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État et de ses établissements publics doit « les habiliter à exercer avec la meilleure efficacité les fonctions qui leur sont confiées durant l'ensemble de leur carrière, en vue de la satisfaction des besoins des usagers et du plein accomplissement des missions du service », mais aussi « favoriser le développement professionnel des fonctionnaires, leur mobilité et la réalisation de leurs aspirations personnelles ». La formation concourt en outre « à l'égalité effective d'accès aux différents grades et emplois, en particulier entre femmes et hommes », mais aussi « facilite la progression des moins qualifiés ». L'objectif d'élévation générale du niveau de qualification n'est pas repris en tant que tel.

---

<sup>6</sup> Décret n°2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État, article 1.

### **1.3. L'adaptation de la notion de formation professionnelle tout au long de la vie au secteur public suppose de prendre en compte un certain nombre de spécificités**

#### **1.3.1. Les objectifs de la formation s'inscrivent dans un contexte spécifique**

##### **1.3.1.1. Les notions d'employabilité et de sécurisation des parcours professionnels prennent un sens spécifique dans un contexte de garantie de l'emploi**

L'enjeu de la formation tout au long de la vie dans le secteur public se pose de manière particulière. La notion d'employabilité, que l'on peut définir comme « la capacité pour une personne à maintenir et développer ses compétences dans un contexte évolutif, afin de préserver son emploi, actuel ou à venir »<sup>7</sup> diffère dans son champ, qu'elle s'applique au secteur privé ou au secteur public. Dans le secteur privé, elle renvoie principalement à la sécurisation des parcours professionnels et aux capacités d'insertion ou de réinsertion dans l'emploi dans un environnement de chômage élevé. Développer l'employabilité sert donc avant tout un objectif de garantie de l'emploi.

Dans le secteur public, où l'emploi est garanti aux fonctionnaires, l'employabilité de l'agent permet d'abord d'assurer l'adaptabilité (ou la mutabilité) du service public qui en est un principe fondamental, corollaire de celui de continuité du service public. D'après l'article 12 de la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires, « *en cas de suppression d'emploi, le fonctionnaire est affecté dans un nouvel emploi dans les conditions prévues par les dispositions statutaires régissant la fonction publique à laquelle il appartient* ». Dans ce contexte, la formation doit permettre à l'agent de remplir au mieux les nouvelles missions qui lui sont confiées. C'est ce qui explique que la formation, dans le secteur public, a d'abord été conçue comme une obligation et imposée par le statut avant d'être considérée comme un droit.

##### **1.3.1.2. La notion d'employabilité renvoie à l'adaptabilité et à la mobilité au sein du secteur public**

La notion d'employabilité renvoie donc essentiellement à la mobilité au sein du service public. Celle-ci s'entend au sein d'une même filière métier dans un corps équivalent ou entre des familles de métiers au sein de corps ou cadres d'emploi équivalents ou encore, plus marginalement, dans le cadre de parcours de reconversion. La mobilité au sein du secteur public s'exerce en effet dans deux situations différentes :

- ◆ en cas d'évolution des missions et/ou de modification du périmètre des services, dans le cadre de la mutabilité du service public ;
- ◆ en cas de reconversion professionnelle, le dispositif public le plus abouti en la matière étant sans nul doute celui du ministère de la défense (voir l'encadré ci-dessous).

Parmi les ministères rencontrés par la mission, seul le ministère des affaires étrangères a évoqué la mobilité de certains de ses agents dans le secteur privé et l'évolution professionnelle ultérieure, hors fonction publique, des personnels employés sur contrat à durée déterminée. L'agence Défense Mobilité du ministère de la défense, créée en 2009 pour accompagner les transitions professionnelles externes des militaires, soutient aussi bien les réorientations vers le privé que vers les trois fonctions publiques (voir l'encadré ci-dessous).

---

<sup>7</sup>Définition proposée par le rapport de l'Institut Montaigne « De la formation tout au long de la vie à l'employabilité », septembre 2003.

## Annexe II

### Encadré 1 : Le dispositif de reconversion du personnel du ministère de la défense

Compte tenu de la particularité de ses missions, le ministère de la Défense organise chaque année le retour à la vie civile de plus de 11 000 militaires. Une agence spécialisée dans le soutien de ces parcours de reconversion, Défense Mobilité, a été créée par arrêté du ministre de la défense du 10 juin 2009 sous forme de service à compétence nationale rattaché à la direction des ressources humaines du ministère. L'agence est chargée d'accompagner :

- ◆ les militaires (ou anciens militaires ayant quitté l'institution depuis moins de trois ans) pour leur réorientation dans le secteur public ou le secteur privé ;
- ◆ les personnels civils du ministère dont les services ont été restructurés qui font le choix de se réorienter vers un emploi du secteur privé ;
- ◆ les conjoints des personnels du ministère.

S'agissant de la reconversion des militaires au sein du secteur public, cinq procédures sont en vigueur :

- ◆ deux d'entre elles, prévues respectivement par les articles L 4139-2 et L 4139-3 du code de la défense, le « détachement-intégration » et la possibilité de postuler sur des emplois réservés, sont dérogatoires ;
- ◆ trois procédures de droit commun sont sollicitées, à savoir le détachement (article L 4138-8 du code de la défense), les concours (article L 4139-1 du code de la défense) et les contrats.

L'article L 4139-2 du code de la défense organise le détachement, puis, le cas échéant, après un an de détachement, l'intégration des personnels militaires dans les administrations de l'État, des collectivités territoriales, de la fonction publique hospitalière et des établissements publics à caractère administratif. Cet article, comme l'article L 4139-3, crée un dispositif dérogatoire des règles de recrutement en vigueur pour les emplois concernés, dans la mesure où il fait primer la compétence métier sur les conditions statutaires d'accès aux corps civils.

D'après le bilan annuel publié par Défense Mobilité pour 2014 :

- ◆ 2 435 militaires (dont 300 gendarmes) ont été reclassés dans l'une des trois fonctions publiques ;
- ◆ 8 891 militaires ont été reclassés dans le secteur privé.

Sur un nombre de départs qui s'est élevé à 19 832 en 2014, l'agence a pris en charge 13 716 agents, soit 69 % d'entre eux.

L'accompagnement proposé se compose de trois types de prestation :

- ◆ des prestations d'orientation, externalisées ou en régie ;
- ◆ un service d'accompagnement direct à l'emploi par un réseau de conseillers ;
- ◆ des prestations de formation professionnelle.

L'agence a délivré des prestations de formation professionnelle au profit de 4 270 militaires pour permettre la mise en œuvre des projets professionnels validés comme « réalistes et réalisables ». 535 formations ont été prescrites dans 18 domaines professionnels et 517 militaires ont été accueillis en formation eu centre militaire de formation professionnelle. Ces formations se composent notamment :

- ◆ de formations en milieu militaire ;
- ◆ de formation sous marchés (en milieu civil) ;
- ◆ de formations sous conventions individuelles (marchés à procédure adaptée) ;
- ◆ de cycles d'enseignement ;
- ◆ en amont de ces prestations, en cas de besoin, de remises à niveau scolaire (282 prestations de ce type en 2014).

*Source : Code de la défense. Bilan reconversion 2014 de l'agence Défense Mobilité.*

## Annexe II

L'employabilité ainsi entendue est un enjeu d'autant plus important pour la fonction publique que les carrières s'allongent, que les métiers et le périmètre des missions évoluent et que l'exigence de performance et de qualité du service public s'accroît. Pour autant, la mobilité n'est pas une fin en soi. La loi du 13 juillet 1983 en fait une « garantie fondamentale de la carrière du fonctionnaire » dont l'emploi peut être supprimé au gré des nécessités de service<sup>8</sup> ; ce n'est que plus récemment, à la faveur du recentrage sur les parcours individuels et les aspirations des agents, qu'elle a été érigée en droit<sup>9</sup>.

Lorsqu'elle est subie, la mobilité suppose que la formation s'inscrive dans une logique d'adaptation aux postes et participe de l'optimisation des parcours professionnels pour assurer à moindre frais la continuité du service public. Lorsqu'elle est voulue, elle suppose de prendre en compte les désirs d'évolution professionnelle des agents et d'articuler les parcours de formation sur les parcours de carrière. Comme l'a souligné la mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration de 2013 sur la mobilité des fonctionnaires, mobilité organisée et formation se servent mutuellement, puisque l'articulation des formations à une véritable construction de carrière permet à la fois d'assurer l'adéquation des compétences des agents aux responsabilités confiées et de favoriser l'adaptabilité à de nouvelles fonctions et outils en diversifiant les expériences professionnelles au sein de ces parcours<sup>10</sup>.

### **1.3.2. L'organisation de la formation des agents publics d'État fait coexister une formation initiale, statutaire, et une formation professionnelle, issues de deux traditions difficilement réductibles**

#### **1.3.2.1. La formation des agents publics d'État s'inscrit dans deux traditions distinctes**

La nomenclature utilisée par la DGAFP, qui distingue la formation statutaire d'une part et la formation professionnelle d'autre part, traduit l'existence de deux traditions encore aujourd'hui difficilement réductibles au sein de la fonction publique.

La première, historique, est centrée sur la formation initiale préalable à la titularisation dans un corps, à laquelle s'ajoutent les formations liées à l'avancement de grade, à visée promotionnelle. Ses objectifs sont donc essentiellement de transmettre aux agents ou futurs agents les compétences et connaissances théoriques jugées nécessaires à l'exercice immédiat des fonctions exercées, ainsi que la connaissance de l'environnement dans lequel elles s'exercent, et de garantir son adaptabilité en vue des évolutions futures. Dans les faits, s'agissant de la formation initiale, l'idée est conférer à l'agent un profil professionnel de départ et un bagage théorique et pratique lui permettant d'exercer, le cas échéant, plusieurs métiers dans le cadre de son corps d'appartenance.

---

<sup>8</sup> L'article 14 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires instaure le principe légal de la mobilité au sein des trois fonctions publiques et entre les trois fonctions publiques : « *l'accès des fonctionnaires de l'État, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux deux autres fonctions publiques, ainsi que leur mobilité au sein de chacune de ces trois fonctions publiques, constituent des garanties fondamentales de leur carrière* ». Elle est en outre prévue par les statuts régissant certains corps (voir par exemple le décret n° 2008-15 du 4 janvier 2008 relatif à la mobilité et au détachement des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'école nationale d'administration).

<sup>9</sup> La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels, qui aménage notamment certaines dispositions de la loi de 1983, contribue à créer un « droit à la mobilité ».

<sup>10</sup> Rapport conjoint de l'inspection général des finances et de l'inspection générale de l'administration « affectation et mobilité des fonctionnaires », M<sup>me</sup> Corinne Desforges, M. Jérôme Fournel *et alii.* septembre 2013, p. 17-19. La mission insiste sur le fait que la mobilité est une « *valeur relative, contingente à d'autres objectifs* » et qu'on ne saurait sans appauvrir le raisonnement lui attribuer uniformément une valeur positive, surtout dans la fonction publique où la mobilité est prévue par les statuts de la fonction publique.

## Annexe II

La formation statutaire est délivrée principalement dans les écoles de la fonction publique, à des stagiaires sélectionnés par concours, le plus souvent sur la base d'un niveau (et non de compétences sanctionnées par un diplôme ou une expérience professionnelle antérieure) et qui bénéficient d'une rémunération pendant leur scolarité. Le coût de cette formation est d'ailleurs largement dépendant de la rémunération des stagiaires (voir les annexes I et III de ce rapport). Le contenu de la formation est fixé pour chaque corps par arrêté ministériel. Une telle organisation permet aux administrations centrales d'avoir une prise étroite, tant sur le budget de ces écoles, largement financées sur fonds publics, que sur la nature, l'organisation voire la durée des formations qui y sont dispensées. Les équipes de ces écoles sont accoutumées à répondre aux besoins, parfois immédiats, de leurs administrations de tutelles.

Du fait du décalage fréquent entre le périmètre du corps et les métiers exercés, la formation initiale nécessite souvent une formation complémentaire de prise de poste, considérée comme de la formation professionnelle.

La formation professionnelle, de tradition plus récente, est construite sur le modèle des dispositifs développés pour le secteur privé. Elle répond à des objectifs divers, peu ciblés et non hiérarchisés entre eux : l'adaptation au poste de travail, la promotion des agents, l'accompagnement de la mobilité, le maintien des compétences, l'adaptation aux évolutions des méthodes de travail, le développement professionnel des agents, etc. Elle peut être demandée par l'employeur ou à l'initiative de l'agent. Elle est organisée assez largement à partir d'une offre sur catalogue. Cette offre peut être :

- ◆ soit élaborée et mise en œuvre en interne par les administrations, qui recourent alors à des formateurs internes ou à des prestataires extérieurs pour délivrer les formations ;
- ◆ soit proposée aux administrations par des centres de formation dédiés aux statuts divers, les écoles de service public et même, de façon encore embryonnaire, les universités.

L'articulation entre ces deux traditions constitue l'un des enjeux de la formation professionnelle tout au long de la vie.

### ***1.3.2.2. Le réseau des écoles de la fonction publique d'État est très hétérogène***

L'État dispose d'un vaste réseau d'écoles de la fonction publique aux statuts, périmètres et spécialités divers (voir le détail dans l'annexe III de ce rapport), qui est le reflet de la multiplicité des métiers exercés au sein des différents ministères et des contextes dans lesquels ils s'exercent, mais aussi de la variété des modalités de formation adoptées par les différents ministères.

Initialement dédiées à la formation initiale des fonctionnaires, réparties par ministère et structurées par spécialité professionnelle, sur le modèle des corps dont elles forment les titulaires, les écoles de la fonction publique d'État se sont progressivement diversifiées à partir de 1945. La création des écoles interministérielles, la répartition des écoles sur le territoire, le développement de l'offre de formation continue, la création de centres de formation professionnelle spécialisés ou encore l'apparition, dans le paysage de ces écoles, d'établissements d'enseignement supérieur créent un panorama extrêmement hétérogène.

La plupart des écoles contribuent aujourd'hui à la fois à la formation statutaire et à la formation professionnelle des agents qu'elles forment. Trois exemples illustrent cette évolution et le poids de la formation professionnelle au sein des écoles.

## Annexe II

À l'institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA), école réservée aux fonctionnaires :

- ◆ la formation initiale des agents du corps des techniciens du supérieur est organisée sur un an, soit en alternance avec une formation à distance délivrée sur le poste de travail après quelques semaines en présentiel (1<sup>er</sup> grade), soit en présentiel avec des stages (2<sup>e</sup> grade) ; elle est financée sur le budget de fonctionnement de l'école, y compris les frais de déplacement des stagiaires ;
- ◆ la formation continue est délivrée tout au long de la carrière sous forme de modules en présentiel ou à distance ; elle est financée par une subvention spécifique et fléchée du ministère, qui permet de couvrir les coûts directs des actions de formation (l'institut ne prend pas en charge les frais de déplacement des stagiaires pour les modules de formation continue en présentiel).

À l'école nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) :

- ◆ les élèves ingénieurs sous statut fonctionnaire suivent le cycle ingénieur, formation diplômante de trois années financée par la subvention pour charge de service public, avant d'intégrer le corps des ingénieurs des travaux publics de l'État ;
- ◆ la subvention pour charge de service public, qui couvre 88 % du budget, permet aussi de financer :
  - les formations diplômantes (masters, formations doctorales), dont le financement est abondé à la marge par les droits d'inscription des étudiants ;
  - les stages probatoires préalables au cycle ingénieur organisés pour les lauréats du concours interne ;
  - les stages de formation continue de fonctionnaires ;
- ◆ parallèlement, toutefois, l'école développe une offre commerciale de formation continue ouverte à un public mixte de fonctionnaires et de non fonctionnaires ;
- ◆ quant à l'activité de recherche, parallèle à l'activité de formation, elle a une source de financement propre grâce au développement des contrats de recherche.

AgroParisTech, enfin, forme :

- ◆ les ingénieurs du corps des ponts, des eaux et des forêts en formation statutaire initiale, sur une ou deux années en fonction de leur origine, en partenariat avec l'école des Ponts ParisTech ; la formation est financée :
  - par une participation, sous forme de subvention directe du ministère en charge de l'agriculture, pour le déplacement des élèves ;
  - par des recettes propres ;
  - pour le reste, par une partie de la dotation globale de fonctionnement attribuée par le ministère en charge de l'agriculture.
- ◆ des agents de l'État en formation continue qui bénéficient de formations professionnelles proposées par « AgroParisTech Executive » dans le cadre de marchés entre l'école et le ministère en charge de l'agriculture.

## Annexe II

Au sein des écoles, les deux activités demeurent clairement différenciées, ce qui est logique compte tenu des publics différents qu'elles accueillent et de la nature différente de l'enseignement. Il est logique aussi que cette différenciation soit d'autant plus nette que les actions de formation continue s'ouvrent à des publics extérieurs à l'administration. Toutefois, la différenciation tend ici au cloisonnement, dans la mesure où formations initiale et continue obéissent à des logiques de formation, de financement et d'organisation du temps de formation tout à fait différentes, même si c'est à des degrés variables d'une école à l'autre. En outre, cette séparation se traduit très souvent sur le plan institutionnel avec un département de la formation initiale et un département séparé de la formation continue. À l'institut régional d'administration (IRA) de Lille, par exemple, un projet de fusion des deux directions dédiées a échoué en 2012-2013 ; le directeur d'alors souhaitait renforcer la mutualisation des ressources pédagogiques et anticipait une évolution du modèle de formation des IRA vers l'organisation de parcours de formation articulant une formation initiale réduite et une formation dite « continuée ». Même des écoles qui ont pris des initiatives innovantes en termes d'articulation entre la formation initiale et la formation continue, comme l'institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA, évoqué *supra*), n'échappent pas à cette dichotomie. L'école nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) constitue néanmoins un contre-exemple : elle a en effet fusionné en 2014 les deux directions respectivement dédiées à la formation initiale et à la formation continue en une seule direction de la formation, avec comme objectif affiché une meilleure cohérence des enseignements et une organisation plus simple et fluide ; elle a en outre engagé une réflexion sur une meilleure articulation entre ses missions de formation initiale et de formation professionnelle.

### **1.3.3. Les modalités de recrutement et d'affectation créent de fortes contraintes sur la formation initiale**

#### ***1.3.3.1. Un pré-recrutement sur niveau et non sur compétences qui constitue un obstacle à l'adaptation de l'appareil de formation aux ressources de l'enseignement supérieur***

Le principe d'un pré-recrutement sur niveau et non sur compétences prévaut encore largement dans la fonction publique. La sélection pour l'accès au service public est en effet située à l'entrée de la formation et non à l'issue de celle-ci, comme c'est le cas pour l'accès à l'emploi dans le système d'enseignement supérieur. Le concours d'accès à l'école donne en effet le statut de fonctionnaire stagiaire, lequel ouvre droit à rémunération. Certes, la titularisation, qui intervient à l'issue de la période de stage, n'est pas garantie, mais les cas de non titularisation sont extrêmement rares.

## Annexe II

Le concours, dont l'accès est conditionné à un niveau de diplôme, est supposé valider un socle de connaissances, générales et/ou techniques, et garantir l'égal accès au service public. Or la logique de classement sur laquelle repose le concours, dans un esprit de promotion du mérite, conduit à privilégier une sélection sur la base d'un niveau et, dans les faits, à recruter dans des viviers largement surdiplômés<sup>11</sup>. Une telle logique va à l'encontre de celle qui aurait pour but de repérer des compétences et des aptitudes professionnelles. De même, les dispositifs de recrutement alternatifs au concours, comme le parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État ou PACTE, évoqué plus haut, destiné à des jeunes de moins de 26 ans sortis du système scolaire sans diplôme ni qualification professionnelle, qui ouvre sur une période de formation en alternance d'un ou deux ans suivie d'une vérification des aptitudes acquises préalable à la titularisation, ont un objectif assumé d'insertion et de promotion sociale qui est difficilement conciliable avec une démarche de sélection sur compétences<sup>12</sup>.

L'hétérogénéité des cohortes à former qui en résulte, en termes de compétences, d'aptitudes et d'expériences professionnelles, d'autant plus grande qu'elles mêlent des externes, des internes et, le cas échéant des candidats issus du troisième concours, constitue une forte contrainte dans l'organisation des parcours de formation initiale. Elle contribue par ailleurs à justifier le maintien de formations initiales extensives, alors même que des formations professionnelles pour les métiers concernés se développent dans l'enseignement secondaire et supérieur.

En outre, le décalage qui peut s'observer entre les caractéristiques statutaires d'un corps et les qualifications professionnelles qui caractérisent un métier (l'appartenance à un corps donnant vocation à occuper plusieurs emplois qui nécessitent des compétences différentes) rend difficile l'adaptation fine de la formation aux besoins des employeurs. Ce phénomène est d'autant plus marqué que la liste des postes ouverts à une promotion est connue tard dans la scolarité.

Par exemple, l'école nationale des finances publiques (ENFiP) est chargée, depuis la constitution de la direction générale des finances publiques, de délivrer une formation initiale commune à des personnels qui auront vocation à travailler tant dans les métiers de la filière fiscale que dans ceux relevant de la gestion publique - soit environ 60 métiers différents. Or les élèves ne connaissent leur affectation qu'à l'issue de leur scolarité. Cette affectation est donc indépendante de la formation métier spécialisée qu'ils choisissent dans le cadre du parcours de formation ainsi que du stage qu'ils accomplissent. Ceux-ci ne peuvent être orientés de façon à permettre aux stagiaires d'acquérir les compétences techniques nécessaires à l'exercice de leur premier métier. L'administration fait le constat d'une baisse dommageable du niveau de compétences techniques des agents ainsi formés. Il est envisagé de réorienter l'organisation de la formation initiale afin de la rendre plus opérationnelle. Il s'agirait de réduire la durée du tronc commun de la formation et de procéder à l'affectation des stagiaires en amont de leur formation métier spécialisée, pour que celle-ci puisse être choisie en conséquence.

---

<sup>11</sup> À l'IRA de Lille, dans la promotion en cours de scolarité en 2016, 67 % des élèves ont un master 2 (82 % en externe) et quatre ou cinq élèves ont un doctorat, alors que le niveau de recrutement requis pour passer le concours externe est la licence ou un titre ou diplôme classé de niveau II.

<sup>12</sup> Inversement, il est vrai, le développement récent de l'apprentissage dans la fonction publique peut permettre de constituer un vivier de candidats aux concours externes dont les compétences et aptitudes ont été éprouvées et développées en contexte métier. Mais le dispositif est conçu comme une passerelle vers l'emploi privé plus que comme une préparation au recrutement dans la fonction publique.

### 1.3.3.2. Une affectation sur classement qui ne permet pas l'adéquation poste / profil

Plus des trois quart des écoles ont un classement de sortie qui détermine l'affectation des élèves sur un poste<sup>13</sup>. Certaines écoles, il est vrai, dérogent à cette logique d'affectation, comme l'ENFiP, dont les élèves choisissent leur affectation par ordre d'ancienneté et non de classement<sup>14</sup>, mais elles demeurent l'exception et l'ancienneté n'est pas non plus un élément d'adéquation au poste. En outre, certaines administrations tentent de pallier le lien entre le classement et l'affectation en développant soit des postes à profil, qui échappent à la logique d'affectation automatique et supposent *a minima* un accord de l'employeur ou un processus de sélection *ad hoc*, soit des affectations non sur un poste particulier mais sur une résidence administrative, au sein de laquelle les affectations précises sont décidées après un examen du parcours des différents candidats et éventuellement des entretiens directs entre l'employeur et les agents affectés sur la résidence<sup>15</sup>.

Le classement de sortie constitue un frein à l'individualisation des parcours, dans la mesure où il implique d'avoir les mêmes épreuves et, partant, les mêmes enseignements. Il empêche aussi d'adapter au mieux la formation au besoin de compétences sur le premier poste. Enfin et surtout, il ne permet pas l'adéquation poste / profil, sauf à en contourner la logique par l'ouverture de postes profilés.

Il faut noter que l'ensemble du processus - recrutement sur concours, formation obligatoire et conditionnant l'accès à la titularisation, affectation sur classement de sortie - soumet l'appareil de formation à des injonctions contradictoires entre les différents objectifs qui lui sont donnés : doit-il avant tout former ou titulariser ou classer ?

### 1.3.3.3. Un modèle de recrutement et de formation remis en cause dans le contexte européen

La Cour de justice des communautés européennes, dans l'arrêt Burbaud<sup>16</sup> de 2003, a remis en cause ce modèle, en assimilant la fonction publique à une profession réglementée dont l'accès était subordonné au suivi d'une formation et à l'obtention d'un « diplôme »<sup>17</sup> (à savoir la « réussite de l'examen de fin de formation » des fonctionnaires stagiaires, qui conduit à la titularisation). Tout ressortissant communautaire titulaire d'une formation et d'un diplôme reconnu équivalents doit donc pouvoir avoir accès aux emplois correspondants, à la seule exception de ceux qui relèvent de l'exercice de la puissance publique.

---

<sup>13</sup> 77 % des écoles ont des classements de sortie, d'après les données rassemblées par le « rapport sur la formation initiale des fonctionnaires de l'État dans les écoles de service public » de l'inspection générale de l'administration et du contrôle général économique et financier de novembre 2011.

<sup>14</sup> Les élèves internes sont classés d'abord, par ordre d'ancienneté corrigé des bonifications (qui prennent en compte leur situation familiale, par exemple) ; les élèves externes sont classés ensuite par ordre de classement au concours d'entrée à l'école, corrigé des mêmes bonifications. Ce mode de classement est donc indépendant des résultats obtenus en cours de scolarité. Quelques postes de sortie peuvent néanmoins être pourvus au choix de l'employeur, mais leur proportion reste marginale.

<sup>15</sup> La direction générale des douanes et droits indirects a ainsi mis en place il y a quelques années des objectifs de postes à profil avec un indicateur dédié pour accroître leur proportion.

<sup>16</sup> Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 9 septembre 2003, affaire C-285-01, Mme Isabel Burbaud contre le ministère de l'emploi et solidarité. La Cour de justice des communautés européennes, sur question préjudicielle de la Cour administrative d'appel de Douai, a affirmé que « l'origine étrangère mais européenne du diplôme de Madame Burbaud ne pouvait constituer en soi une entrave à son accès à la fonction publique hospitalière française ».

<sup>17</sup> D'après la Cour, « la constatation de la réussite à l'examen de fin de formation à l'école nationale de la santé publique d'un État membre, qui débouche sur une titularisation dans la fonction publique hospitalière de cet État membre, doit être qualifiée de « diplôme » au sens de la directive 89/48, relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans ».

Outre le fait qu'elle raisonne par emplois et non par corps, la Cour européenne promeut un modèle dans lequel la sélection suit la formation au lieu de la précéder ; elle raisonne comme si le moment du recrutement était non pas à l'entrée, mais à la sortie de l'école de formation, laquelle est donc assimilée à un établissement d'enseignement supérieur ordinaire. Un des enjeux de cette question est la performance du système français en termes d'égalité d'accès à la fonction publique et de promotion de la diversité des profils recrutés qui en sont les justifications. Cet arrêt soulève aussi la question de la dimension qualifiante des formations initiales de fonctionnaires et de l'opportunité de les sanctionner par des diplômes, ce qui reviendrait, de fait, à intégrer les écoles de service public dans le paysage de l'enseignement supérieur.

## **2. Les stratégies ministérielles, voire infra ministérielles, se déploient en ordre dispersé à la recherche d'un modèle de formation optimisé**

### **2.1. C'est aux ministères que revient la définition des orientations à court et moyen termes de la formation professionnelle tout au long de la vie**

En vertu du cadre légal, la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État est à l'initiative soit des administrations, soit des agents<sup>18</sup>. Il revient à chaque ministère de fixer les orientations à court terme (horizon annuel) et à moyen terme (échecance triennale) de la formation des agents de son administration et des établissements publics sous son contrôle. Cet exercice, qui fait l'objet de concertations préalables avec les organisations syndicales, prend la double forme :

- ◆ d'un plan annuel de formation, où sont inscrites les actions de formation statutaire et continue dont le ministère prend l'initiative à destination de ses agents, ainsi que, le cas échéant, des actions en vue de la validation des acquis de l'expérience en relation avec les objectifs d'élévation des qualifications retenus par le service ;
- ◆ un document d'orientation à moyen terme, soumis aux organismes paritaires compétents et révisé au moins tous les trois ans ; ce document prend en compte le programme d'actions interministérielles défini par la DGAFP<sup>19</sup>.

Le décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 prévoit que la réflexion stratégique de chaque ministère sur ses enjeux et objectifs de formation se traduise en amont par un schéma stratégique de gestion des ressources humaines et un plan de gestion prévisionnelle des ressources humaines, dans la suite desquelles s'inscrivent les orientations adoptées pour cadrer la définition des actions de formation. Le document d'orientation à moyen terme « *est fondé sur l'analyse de l'évolution des missions, des compétences, des emplois et des effectifs du ministère et de l'établissement public. Il énonce les priorités, les objectifs et les moyens de la formation professionnelle des agents au regard de ces évolutions* ». Il doit en outre prendre en compte la situation comparée des hommes et des femmes et des différentes catégories d'agents.

La DGAFP est quant à elle chargée d'« *assurer la coordination et le soutien nécessaires pour le développement et l'évaluation, par les différents départements ministériels, de leurs documents d'orientation, plans et actions de formation*. Même si l'échelon interministériel est investi d'un rôle de coordination et d'appui, c'est donc à l'échelle ministérielle qu'a lieu la réflexion stratégique sur la formation professionnelle tout au long de la vie.

---

<sup>18</sup> Voir la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, article 22 et le décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État, article 3.

<sup>19</sup> Voir les articles 6 et 31 du décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007.

## 2.2. Au niveau national, les documents stratégiques sont d'ambition et de qualité inégales

### 2.2.1. Une formalisation hétérogène et d'ambition inégale

La mission a demandé aux responsables des ressources humaines des différents ministères de faire part de leurs orientations stratégiques et de fournir leurs documents d'orientation stratégique. Elle a reçu douze réponses aux questionnaires qui leur ont été adressés. À ces réponses ont été joints, dans onze cas, des documents à visée stratégique, dont quatre émanent de niveau infra ministériel dans le périmètre des ministères économiques et financiers (institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), direction générale de la douane et des droits indirects (DGDDI), direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), direction générale des finances publiques (DGFIP)). Cette enquête a été complétée par des entretiens.

Il faut noter qu'à la question « *existe-t-il une stratégie ou un plan de formation formalisé dans le ministère et/ou les directions du ministère ?* », aucun des ministères n'a évoqué le schéma stratégique de gestion des ressources humaines et le plan de gestion prévisionnelle des ressources humaines prévus par le décret de 2007.

Les documents stratégiques des ministères se caractérisent par leur absence d'homogénéité entre eux, en matière d'élaboration, de présentation, de structure comme de contenu :

- ◆ il s'agit parfois d'une simple note adressée au directeur général des ressources humaines (comme au ministère des affaires étrangères) ou au directeur de l'école du ministère ou de la direction concernée (comme à la DGCCRF), mais il arrive aussi que ce soit des documents de plus grande ampleur (une trentaine de pages, comme à la direction générale de l'aviation civile (DGAC) du ministère chargé de l'écologie) ;
- ◆ leurs appellations diffèrent (note d'orientation, plan national de formation, schéma directeur, stratégie de formation, etc.) ;
- ◆ leur horizon diverge aussi : de trois ans (au ministère de l'intérieur) à cinq ans (à la direction générale de la police nationale (DGPN)) pour les documents stratégiques pluriannuels ;
- ◆ certains responsables de ressources humaines ne se prêtent pas à l'exercice, notamment quand ils gèrent les ressources humaines de plusieurs ministères ou font face à de puissantes directions métier (ainsi, la direction des ressources humaines des ministères chargés des affaires sociales et de la santé ou la direction des ressources humaines des ministères économiques et financiers) ;
- ◆ plusieurs ministères ou grandes directions se contentent de formaliser des plans de formation annuels (les directions générales des ministères économiques et financiers, par exemple, contrairement à la DGAC).

Dans quelques cas, des instances stratégiques à visée consultative ont été instituées au niveau ministériel ou directionnel pour mener une réflexion collective sur la formation professionnelle. Ainsi, le schéma directeur de la formation de la DGPN a fait l'objet d'une démarche de réflexion collective formalisée (les « assises de la formation 2012-2013 ») et a été validé au niveau ministériel par un conseil national de la formation. Un conseil supérieur de la formation professionnelle, regroupant des représentants de l'administration et des représentants des personnels désignés par les organisations syndicales a été institué à la DGAC pour mener une réflexion sur les métiers et les filières professionnelles et leurs évolutions : il formule des avis et des recommandations sur les orientations souhaitables de la politique de formation. Sur ce modèle, la DGFIP a créé en 2016 un conseil supérieur du recrutement et de la formation, chargé notamment de débattre chaque année des axes stratégiques du programme national de formation de l'année suivante.

### 2.2.2. Des stratégies sous contraintes

L'analyse de ces documents montre que trois facteurs principaux ont un impact majeur sur les orientations stratégiques au niveau ministériel :

- ◆ le poids de la contrainte budgétaire ;
- ◆ l'importance des transformations liées aux réformes, qu'il s'agisse de l'évolution des missions ou des structures ministérielles ;
- ◆ les interférences liées à l'actualité dans les exercices de projection.

La contrainte budgétaire a un double effet sur les objectifs de formation :

- ◆ elle impose un recentrage des actions sur les formations indispensables, liées au cœur de métier des administrations (voir par exemple la direction générale de la gendarmerie nationale ou les ministères de l'écologie et du logement) ;
- ◆ elle met l'appareil de formation sous tension pour deux raisons principales :
  - les agents sont invités, voire contraints à être davantage polyvalents, comme au ministère des affaires étrangères ou à la direction générale des finances publiques, ce qui nécessite de les former ;
  - les réductions de personnels provoquent des vacances de poste et des tensions sur certaines compétences, comme dans les ministères chargés de l'écologie et du logement, ce qui nécessite d'organiser la transmission des compétences critiques et d'encourager les mobilités, missions pour lesquelles l'appareil de formation est sollicité.

Les réformes de structure et l'évolution dans les missions imposent des réorganisations et des transformations dans les processus qui doivent faire l'objet d'un accompagnement : les dispositifs de formation sont sollicités de façon particulière pour soutenir les mobilités, rendre possible les reconversions et former les managers à la conduite du changement et au développement des compétences de leurs agents.

Enfin les interférences liées à l'actualité et à l'urgence dans les plans de recrutement ou la mobilisation de compétences particulières imposent aux ministères ou directions concernées (la police, la gendarmerie, la douane) d'être en mesure de procéder à des adaptations rapides du dimensionnement, voire de l'organisation des formations. Cette souplesse doit être prévue et organisée.

### 2.2.3. Peu de projections au-delà des perspectives de court terme

Seul le ministère de la défense a une stratégie formalisée à un horizon plus long que trois à cinq ans, dans le « plan des ressources humaines du ministère de la défense 2025 » qui répond à l'enjeu de répondre aux besoins en compétences nécessaires pour remplir les missions du ministère au sein du personnel civil et militaire. Les axes majeurs en sont :

- ◆ la recherche de cohérence dans les parcours de carrière, qui doivent être fondés sur les compétences et articulés autour d'étapes charnières clairement identifiées ;
- ◆ le développement de complémentarités entre les parcours civils et militaires, notamment par une harmonisation des référentiels d'actions de formation.

Il ressort néanmoins des entretiens que plusieurs administrations sont engagées dans des évolutions de long terme, qu'elles soient subies ou souhaitées :

## Annexe II

- ◆ ainsi le ministère de l'agriculture et la direction générale des finances publiques (DGFIP) doivent-ils gérer à moyen terme le vieillissement de leurs personnels (un tiers des effectifs a plus de 55 ans au ministère de l'agriculture ; la moyenne d'âge est de 49 ans à la DGFIP, en augmentation d'un trimestre par an), tandis que les carrières deviennent de plus en plus longues du fait du recul de l'âge de la retraite ; une partie de l'enjeu consiste donc à embaucher des personnels jeunes ;
- ◆ la DGFIP a par ailleurs un objectif assumé d'élévation de la qualification de ses personnels, tout en recréant des possibilités de promotion professionnelle interne, lesquelles se sont asséchées après la constitution de la direction ; il s'agit donc de jouer sur les recrutements pour repositionner les personnels de catégorie A non plus comme le sommet d'une pyramide allant de la catégorie C à la catégorie A, mais comme la base d'une pyramide de cadres supérieurs, enjeu qui a un impact structurel sur le dispositif de formation.

Tant la contrainte budgétaire que les interférences des décisions politiques contribuent à raccourcir l'horizon des projections et à resserrer les ambitions sur les « indispensables pour les agents » (d'après la formulation du ministère de l'intérieur), l'adaptation des agents à leur poste de travail et l'accompagnement des parcours métier. Les objectifs sont essentiellement qualitatifs, centrés sur la formation initiale d'une part et les cursus métier d'autre part, et leur définition cherche à répondre aux besoins immédiats des administrations.

### 2.2.4. Le chaînage analyse des besoins - évaluation - réflexion stratégique n'est pas assuré

Les questionnaires et entretiens réalisés par la mission montrent que les processus d'analyse des besoins sont diversement formalisés et approfondis. Dans la majorité des cas, ils reposent sur l'analyse des demandes de stages formulées par les agents, validées par leur hiérarchie, et des dispositifs non formalisés d'expression de besoins par les services employeurs.

À titre de contre-exemple, le ministère de l'écologie et du développement durable a établi différentes structures visant à recueillir et à coordonner les besoins des employeurs :

- ◆ le centre ministériel de valorisation des ressources humaines fonctionne à ce titre comme un observatoire : un comité d'orientation des différents centres de valorisation des ressources humaines est chargé de recueillir l'expression formalisée des besoins des employeurs d'une part, des personnels d'autre part ;
- ◆ une commission ministérielle de la formation professionnelle est établie au niveau national pour établir les documents opérationnels ;
- ◆ un comité ministériel de la formation continue se réunit une fois par an avec l'ambition de faire travailler ensemble les employeurs commanditaires de formation ;
- ◆ le bureau compétences, métiers et prospective travaille sur les dispositifs d'émergence des besoins et sur la définition des formations nécessaires.

De la même façon, l'évaluation des formations dispensées est peu développée au niveau ministériel, sauf exceptions notables (voir *infra* le système développé par la direction générale de la police nationale pour certaines formations). Dans les écoles ou centres de formation, les évaluations sont plus systématiques, mais les évaluations dites « à chaud », c'est-à-dire par les seuls stagiaires à l'issue immédiate des modules, dominent encore (la moitié des écoles ou centres de formation ayant répondu au questionnaire ne pratiquent que celles-là, cf. Tableau 2). Le résultat de ce type d'évaluation dépend du ressenti immédiat des stagiaires : elle ne mesure pas le gain en compétences et en efficacité du stagiaire formé à court ou moyen terme. Les plans de formation annuels sont d'ailleurs élaborés sans lien avec l'évaluation annuelle des agents.

## Annexe II

L'effet de la formation des agents sur les performances des services d'affectation ne fait pas non plus l'objet d'études et de réflexions formalisées, même si plusieurs écoles ont mis en place des conseils ou des comités de pilotage auxquels les ministères employeurs participent (école nationale des ponts et chaussées, école nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg, école nationale de la statistique et de l'administration économique, etc.).

Dans l'ensemble, la réflexion stratégique sur la formation ne peut s'appuyer sur une analyse structurée des besoins à court et moyen termes ni sur de véritables évaluations des dispositifs de formation.

Tableau 2 : Modalités d'évaluation des formations par les écoles

École	Modalités d'évaluation des formations	Résultats
AgroParisTech	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Évaluation à la fin de chaque formation par les stagiaires de la formation continue</li> <li>◆ Pas d'enquête auprès des employeurs</li> </ul>	Taux de satisfaction en moyenne 82 % en 2014, 85 % en 2015
AgroSup Dijon	Évaluation de la satisfaction des stagiaires à la fin de chaque module	Taux de satisfaction de 90 % en formation statutaire et en formation professionnelle
Centre de formation de la police de Chassieu	Non communiqué	Non communiqué
Centre de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) de Poitiers	Enquêtes réalisées auprès des stagiaires à l'issue des formations	Stagiaires : 86 % satisfaction en 2014 ; 92 % en 2015
Écoles nationales des douanes	◆ Évaluation des formations initiales par les bureaux de la scolarité des écoles à l'issue de modules de formation par les stagiaires, puis quatre à six mois après la fin de la formation par les stagiaires et par leurs employeurs	Résultat agrégé des évaluations sur une échelle de 0 à 6 (0 étant la note maximale) : ◆ <u>formation statutaire initiale</u> : 1,57 en 2013, 1,4 en 2014 ;
	◆ Évaluation à chaud de tous les modules de formation continue par les stagiaires organisée par les gestionnaires des stages et évaluation après quatre à six mois par les stagiaires et leurs employeurs organisée par les écoles de formation pour un panel représentatif de l'ensemble des sessions de 18 formations choisies par chacune des écoles, revu annuellement	◆ <u>formation continue</u> : 1,25 en 2013 ; 1,20 en 2014 ; ◆ indicateur de la direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle : 1,41 en 2013 ; 1,20 en 2014 ; ◆ cible : 1,6 en 2013 ; 1,575 en 2014
École nationale des ponts et chaussées	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Pas d'enquête auprès des employeurs, mais comité de pilotage avec les ministères employeurs une à quatre fois par an</li> <li>◆ Évaluation à chaud des modules de formation auprès des stagiaires</li> <li>◆ Enquête formalisée auprès des élèves ingénieurs et lauréats du concours interne concernant le master politiques publiques pour le développement durable</li> </ul>	Évaluation du master « politiques publiques pour le développement durable » : taux en hausse depuis sa création en 2011

## Annexe II

École	Modalités d'évaluation des formations	Résultats
<p>École nationale d'administration (ENA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Évaluations à chaud par les stagiaires après chaque module pour tout type de formation</li> <li>◆ Évaluation par les élèves entre 18 et 24 mois après leur sortie</li> <li>◆ Enquête de l'institut français d'opinion publique (IFOP) auprès des employeurs pour le compte de l'ENA</li> </ul>	<p><u>Formation initiale :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ taux de satisfaction des élèves sortants entre 54 et 70 % au cours des cinq dernières années</li> <li>◆ les employeurs ont à 85 % une image positive de l'ENA et de la formation qui y est dispensée</li> </ul> <p><u>Formation européenne :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ cycle des hautes études : indice moyen annuel de satisfaction stable à 8,5/10 ;</li> <li>◆ préparation aux concours européens : indice moyen annuel de satisfaction 8,3/10 ;</li> <li>◆ formation européenne continue : indice moyen annuel de satisfaction stable à 8,5/10</li> </ul>
<p>École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Note de satisfaction sur dix des élèves en fin de formation</li> <li>◆ Pas d'enquête employeurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Surveillants : entre 5,9 et 6,4 entre 2014 et 2016 selon les promotions</li> <li>◆ Premiers surveillants : 6,2</li> <li>◆ Lieutenants : 6,2</li> <li>◆ Directeurs des services pénitentiaires : 7</li> <li>◆ Conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation : 6,4</li> <li>◆ Directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation : 6,4</li> </ul>
<p>École nationale de formation agronomique (ENFA)</p>	<p>Mise en place depuis la rentrée 2015 d'un nouveau dispositif d'évaluation des formations auprès des stagiaires et des employeurs pour tenir compte de la réforme compte du système de recrutement, de formation et de titularisation des personnels d'enseignement et d'éducation</p>	<p>Ces évaluations effectuées par semestre sont en cours de réalisation et d'exploitation</p>

## Annexe II

École	Modalités d'évaluation des formations	Résultats
<p>École nationale des finances publiques (ENFIP)</p>	<p>Indicateurs du budget opérationnel de programme (BOP, en 2015) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ taux de satisfaction à chaud des stagiaires en formation initiale &gt; 85 %</li> <li>◆ taux de satisfaction à chaud des stagiaires en formation continue &gt; 85 %</li> </ul> <p>Évaluation à chaud et à froid des formations initiales et continues par les stagiaires</p> <p>Évaluation à froid des formations initiales et continues par les employeurs</p>	<p>Indicateurs du BOP en 2015 : 90 et 92 %</p> <p><u>Évaluations stagiaires</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ taux de satisfaction sur la formation initiale à chaud : 88 % en catégorie A, 86 % en catégorie B, 94 % en catégorie C ;</li> <li>◆ taux de satisfaction sur la formation initiale à froid : 56 % à 78 % selon les formations (plus élevé de dix points pour la catégorie B) ;</li> <li>◆ taux de satisfaction sur la formation continue à chaud : 92 %</li> <li>◆ taux de satisfaction sur 36 actions de formation continue à froid : 92 %</li> </ul> <p><u>Évaluations employeurs</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ appréciation chefs de service directs de la formation initiale : de 68 à 82 % selon les formations ;</li> <li>◆ taux de satisfaction à froid de la formation continue : 95 %</li> </ul>
<p>École nationale du génie de l'eau et de l'environnement (ENGEE)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Chaque enseignement est évalué par les étudiant et fait l'objet d'un suivi lors des différents conseils comme au sein d'une démarche qualité</li> <li>◆ L'unité d'enseignement (UE) est jugée conforme si le taux de satisfaction est supérieur à 70 %</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 1ère année : 30/34 UE taux de satisfaction &gt; 70 %</li> <li>◆ 2e année : 5/9 UE taux de satisfaction &gt; 70 %</li> <li>◆ 3e année : 21/35 UE taux de satisfaction &gt; 70 %</li> </ul>
<p>École nationale de police – délégation interrégionale au recrutement et à la formation zone sud (ENP -DIRF SUD)</p>	<p>Non communiqué</p>	<p>Non communiqué</p>
<p>École nationale de police de Montbéliard</p>	<p>Non précisé</p>	<p>97 % des stagiaires satisfaits en 2015</p>
<p>École nationale de police de Rouen Oïssel</p>	<p>Non communiqué</p>	<p>Non communiqué</p>

## Annexe II

École	Modalités d'évaluation des formations	Résultats
École nationale de police de SENS – Yonne	Non communiqué	Non communiqué
École nationale de police de Périgueux	Enquêtes de satisfaction réalisées auprès de stagiaires en formation continue	Taux de satisfaction > 92 %
École nationale de police de Reims	Enquête auprès des gardiens de la paix	Non communiqué
École nationale de police de Roubaix	Évaluations pédagogiques à chaud auprès des stagiaires Pas d'enquête auprès des employeurs	Bon ressenti constant
École nationale de police de Saint Malo	Non communiqué	Non communiqué
École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Un bilan annuel de la formation est effectué en concertation avec les principaux employeurs d'administrateurs de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) (INSEE et services statistiques ministériels, direction générale du trésor)</li> <li>◆ Exploitation des rapports de l'inspection générale de l'INSEE</li> <li>◆ Les élèves et les stagiaires de l'ENSAE évaluent les enseignements qu'ils suivent. Pas de différenciation entre les réponses des élèves ingénieurs et celles des administrateurs stagiaires</li> </ul>	Près de 90 % des élèves sont satisfaits ou très satisfaits de la pédagogie déployée pour l'ensemble des cours magistraux suivis. L'enseignement par petits groupes permet une plus grande interaction et facilite l'assimilation des méthodes complexes enseignées à l'école
École nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ La réalisation d'une enquête d'insertion professionnelle auprès des employeurs réalisée à l'issue de la prise de poste est envisagée, en concertation avec l'INSEE</li> <li>◆ Les élèves et les stagiaires de l'ENSAI évaluent les enseignements qu'ils suivent. Pas de différenciation entre les réponses des élèves ingénieurs et celles des administrateurs stagiaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Près de deux tiers des élèves sont satisfaits ou très satisfaits de la pédagogie déployée pour l'ensemble des cours magistraux suivis</li> <li>◆ Ils sont encore plus souvent satisfaits de l'articulation cours / TD et de la qualité pédagogique des TD (75 %).</li> <li>◆ Les nombreux retours informels montrent que les employeurs sont satisfaits des connaissances acquises par les attachés stagiaires lors de leur formation</li> </ul>

## Annexe II

École	Modalités d'évaluation des formations	Résultats
École nationale supérieure d'application de la police nationale (ENSAPN) de Toulouse	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Taux de satisfaction des élèves relatif à l'hébergement et la restauration</li> <li>◆ Chaque stage indépendamment évalué à chaud par les stagiaires, traitement par le formateur et la hiérarchie pour amélioration</li> </ul>	<p>Satisfaction hébergement restauration : 93,41 %</p> <p>Taux de satisfaction (cible &gt;85 %) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ engagés volontaires sous-officiers et élèves sous-officiers, formation générale 1 : 81,9 %</li> <li>◆ formation générale 2 : 93,2 %</li> <li>◆ réservistes : 99,4 %</li> <li>◆ employeurs via PSO<sup>20</sup> : 72,3 % (cible &gt;70 %)</li> <li>◆ employeurs via les chefs de corps : 85,9 %</li> </ul>
École nationale des sous-officiers d'active (ENSOA)	<p>Évaluation par les stagiaires et par les employeurs</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Évaluation des stages professionnels par les stagiaires en fin de session</li> <li>◆ Formation initiale des officiers : retour sur site de chaque promotion deux ans après sa sortie pour un retour d'expérience, qui permet une évaluation entre la formation reçue à l'école et les exigences des services</li> <li>◆ Besoins et retours des directions actives recensés, débattus et analysés en conseils pédagogiques et conseils d'administration</li> </ul>
École nationale supérieure de la police (ENSP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Formation statutaire : enquête en cours sur l'ensemble des effectifs formés à l'ENSV depuis sa création</li> <li>◆ Formation professionnelle : enquête auprès des stagiaires</li> <li>◆ Pas d'enquête auprès des employeurs</li> </ul>	<p>Satisfaction stagiaires en stages professionnels : 70-80 %</p> <p>Satisfaction stagiaires de formation professionnelle : 80-90 % en moyenne</p>
École nationale des services vétérinaires (ENSV)	<p>Enquêtes réalisées auprès des stagiaires et des employeurs : niveau et évolution des taux de satisfaction</p>	<p>Résultats :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Formation statutaire : non précisé</li> <li>◆ Formation professionnelle : 81,80 % à 100,00 % de satisfaction</li> </ul>

<sup>20</sup> Taux de satisfaction différé des jeunes sergents par les présidents des sous-officiers

## Annexe II

École	Modalités d'évaluation des formations	Résultats
École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE)	Enquêtes de satisfaction auprès des stagiaires	Non communiqué
École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENER)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Questionnaires en ligne adressés aux stagiaires à l'issue de la formation</li> <li>◆ Enquêtes détaillées par séquence de formation pour pouvoir apprécier la prestation de l'intervenant</li> <li>◆ Les conditions d'accueil, d'hébergement et de restauration font l'objet d'indicateurs systématiques</li> <li>◆ Pas d'enquête auprès des employeurs</li> </ul>	Non spécifiés
Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA)	<p>Chaque formation fait l'objet d'une évaluation par un questionnaire renseigné et une note sur dix attribuée par les stagiaires et les employeurs ; notes cibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire : note intervention &gt; 6, note stagiaire et note employeur &gt; 7 ;</li> <li>◆ formation professionnelle : satisfaction globale &gt; 7, note intervenant et contenu intervention &gt; 6</li> </ul> <p>En cas de note inférieure au seuil fixé, les responsables pédagogiques réalisent une analyse des causes et proposent des mesures correctives. L'efficacité de ces mesures est évaluée à la session suivante.</p>	<p><u>Formation professionnelle</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ satisfaction globale &gt; 8 ;</li> <li>◆ note intervenant et contenu intervention &gt; 8 (depuis plusieurs années) ;</li> </ul> <p><u>Formation statutaire</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ note interventions &gt; 6,</li> <li>◆ note stagiaires : 6,27 ;</li> <li>◆ note employeurs : 7,36</li> </ul>
Institut national du patrimoine (INP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ évaluation formation statutaire des conservateurs stagiaires à l'issue de chaque module via la plate-forme pédagogique de l'INP et, ponctuellement, sous forme de discussions ouvertes avec la promotion. Analyse des retours par la direction des études pour faire évoluer les programmes ;</li> <li>◆ évaluation à chaud et différée de la formation continue pour les professionnels du patrimoine ;</li> <li>◆ évaluation auprès des employeurs toute formation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Formation statutaire des conservateurs stagiaires : évaluation satisfaisante ;</li> <li>◆ Formation continue pour les professionnels du patrimoine : très satisfaisante, forte demande de formation ;</li> <li>◆ Employeurs très satisfait, toute formation confondue ; forte demande de formation</li> </ul>

## Annexe II

École	Modalités d'évaluation des formations	Résultats
<p>Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP)</p>	<p>Enquête à froid auprès des anciens stagiaires et des employeurs</p>	<p><u>Stagiaires</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 91 % des anciens élèves considèrent que leurs aptitudes et leurs compétences sont en adéquation avec les fonctions qu'ils occupent l'issue de la formation</li> <li>◆ Évaluation du caractère utile de différentes formations : de 60 à 86 % de réponses positives (48 % pour les formations liées à l'emploi et la formation professionnelle, mais 17 % des répondants avaient un poste dans le secteur.</li> </ul> <p><u>Employeurs</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 78 % des employeurs ont une image positive de l'institut</li> <li>◆ 87 % considèrent que les compétences et capacités des personnels formés correspondent à leurs attentes.</li> </ul>
<p>Institut régional d'administration (IRA) de Lille</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Formation initiale des attachés évaluée par l'IFOP un an après la fin auprès des attachés et de leurs employeurs</li> <li>◆ Évaluation de la formation continue</li> </ul>	<p><u>Stagiaires :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 81-87 % de satisfaction globale sur les trois dernières promotions ;</li> <li>◆ 86 à 91 % de perception positive de l'école sur les trois dernières promotions ;</li> <li>◆ formation continue : 81,2 % de satisfaction ;</li> </ul> <p><u>Employeurs :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 82-91 % de correspondance totale ou en majeure partie entre les capacités des attachés et les attendus ;</li> <li>◆ 92 à 93 % d'image positive de l'institut</li> </ul>

## Annexe II

École	Modalités d'évaluation des formations	Résultats
IRA de Lyon	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ évaluation à chaud par les stagiaires des stages de formation continue et des modules de formation initiale ;</li> <li>◆ évaluation employeurs des agents formés en formation initiale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ stages de formation continue : note 8,5/10 en moyenne</li> <li>◆ modules de formation initiale : 17 % ont un taux de satisfaction inférieur à 75 %</li> <li>◆ employeurs formation initiale :</li> <li>◆ 93 % de satisfaction</li> </ul>
IRA de Metz	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Enquête IFOP auprès des stagiaires et des employeurs</li> <li>◆ Évaluation à chaud des stages de formation continue auprès des stagiaires</li> </ul>	<p><u>Stagiaires :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 93 % de satisfaction à l'égard de la formation reçue ;</li> <li>◆ 98 % perception globale positive ;</li> <li>◆ formation continue : note moyenne 4,55/5 en 2015 ;</li> </ul> <p><u>Employeurs :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 41-42 % de correspondance totale ou en majeure partie entre compétences constatées et compétences attendues ;</li> <li>◆ 93 % de perception positive de l'institut</li> </ul>

## Annexe II

École	Modalités d'évaluation des formations	Résultats
IRA de Nantes	<p>Enquête IFOP de satisfaction différée (8-9 mois après la fin de la formation initiale) auprès des stagiaires et des employeurs directs</p>	<p>Jugements très favorables de la part des attachés et des employeurs sur la qualité de la formation et la capacité d'intégration des stagiaires :</p> <p><u>Stagiaires</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 89 à 93 % de perception positive de l'institut ;</li> <li>◆ 79 à 81 % de satisfaction de la formation (enseignements et stages) ;</li> <li>◆ 97 à 98 % de satisfaction pour les formations aux compétences organisationnelles et comportementales ;</li> <li>◆ 90 % des stagiaires ont le sentiment d'assurer les différentes dimensions de leur poste</li> </ul> <p><u>Employeurs</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 93 à 94 % ont une image positive de l'institut ;</li> <li>◆ 98 à 100 % valorisent les compétences organisationnelles et comportementales détenues par les attachés ;</li> <li>◆ 80 % sont satisfaits de la capacité d'adaptation des attachés</li> </ul>
Mines ParisTech	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Formation évaluée module par module</li> <li>◆ Réunion trimestrielle avec les élèves (comité pédagogique) pour faire évoluer la formation</li> <li>◆ Niveau de satisfaction employeurs difficile à mesurer du fait de leur multiplicité ; ont des représentants dans le comité pédagogique</li> </ul>	<p>Non mesuré</p>

Source : Mission, sur la base des questionnaires renseignés.

### 2.3. Des initiatives en ordre dispersé, liées au contexte de la filière métier

L'optimisation des modalités des formations figure parmi les axes principaux des administrations. La plupart des ministères ou directions évoquent parmi leurs axes stratégiques l'évolution des modalités et de la gestion de la formation, mais divergent sur la nature des évolutions souhaitées en priorité. Des lignes de force d'évolutions structurelles se dessinent néanmoins, comme le développement des outils informatiques, des dispositifs de formation à distance, la réduction des durées de formation initiale ou la faveur accordée aux formations en alternance, dont des exemples sont donnés ci-dessous. Pour autant les initiatives prises le sont de façon isolée et les entretiens menés par la mission avec les responsables des ressources humaines montrent que ces initiatives sont peu connues en dehors du ministère ou de la direction qui les a prises. En outre, elles ne s'inscrivent pas dans une stratégie globale d'évolution de la formation et de ses outils, ni au niveau ministériel ni, *a fortiori*, au niveau interministériel.

#### 2.3.1. Des systèmes d'information dédiés

La gendarmerie nationale a développé un système d'information dédié aux ressources humaines, Agorh@, qui, s'agissant de la formation, dispose de fonctionnalités intéressantes. Le projet de création d'un système d'information intégré, initié au début des années 2000, a abouti à la mise en place de ce nouveau système, devenu opérationnel en 2007 ; il intègre l'ensemble des processus de ressources humaines qui faisaient l'objet de bases de données distinctes jusque-là. Il s'agit d'un progiciel unique et centralisé qui permet de gérer la carrière des gendarmes depuis leur recrutement jusqu'à leur départ en retraite, ainsi que les réservistes. Le portail est accessible depuis le réseau de la gendarmerie et relié à un infocentre qui rassemble l'ensemble des données de ressources humaines. Il comporte toutes les fonctionnalités standards de gestion des ressources humaines adaptées à l'organisation et aux procédures de la gendarmerie. Chaque agent dispose d'une fiche individuelle de renseignement propre, qui regroupe l'ensemble de ses données personnelles et de carrière. Elle est alimentée par les services gestionnaires et accessible à l'agent qui peut les vérifier. Le développement d'une interface avec le système de paye est en cours.

Agorh@ a l'originalité de répertorier, dans les fiches individuelle des agents, l'ensemble des formations qualifiantes suivies tant en formation initiale qu'au cours de la carrière, ainsi que les compétences associées<sup>21</sup>. La hiérarchie peut ainsi avoir une vision transversale du vivier de compétences à sa disposition et le système lui permet de procéder à la recherche d'agents disposant de compétences particulières. Un tel outil permet ainsi de développer une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences assise sur un véritable diagnostic de l'existant, puisqu'il est possible d'anticiper l'évolution des effectifs et du vivier de compétences associé par unité.

Ce système a aussi le grand intérêt de disposer d'une interface à Chorus, ce qui ouvre des perspectives pour le suivi des coûts de formation, aujourd'hui réalisé de façon incomplet et séparé.

---

<sup>21</sup> Les formations non qualifiantes, comme les formations dites de recyclage, destinées au maintien et à la mise à jour des compétences opérationnelles techniques, font aussi l'objet d'un suivi.

## Annexe II

Le ministère des affaires étrangères utilise le logiciel de gestion des ressources humaines des ministères économiques et financiers, Sirhius, qui ne dispose pas de module formation ni de développement dédié à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Le ministère a pour objectif de développer, soit un logiciel de ressources humaines comportant ces modules, soit des outils spécialisés dans ces fonctions, qui seraient alimentés par les données de Sirhius collectées dans le serveur ministériel Orchestra.

Au ministère chargé de l'agriculture, un projet de fusion des différents logiciels existant en matière de formation continue a été initié en 2015. Il doit permettre :

- ◆ de piloter de façon globale la politique de formation continue du ministère ;
- ◆ de disposer d'un moyen de suivi et de retours statistiques en la matière ;
- ◆ de simplifier et de rendre plus lisible l'offre de formation et l'inscription aux différents modules ;
- ◆ de simplifier l'ensemble des procédures de mise en œuvre et de gestion de l'offre de formation, tant aux niveaux central que déconcentré ;
- ◆ d'optimiser les moyens dédiés aux actes de gestion, ainsi qu'au maintien en condition opérationnelle de l'outil.

Par ailleurs, le logiciel de ressources humaines Renoirh développé par le centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) comporte, en option, un module de formation qui permet le recueil des besoins de formation, la mise en ligne des catalogues de formation, les inscriptions en ligne, la gestion des sessions de formation et le suivi des coûts, pour peu que ceux-ci soient renseignés manuellement (il n'est à ce jour pas connecté à Chorus). Il a été adopté par le ministère du travail, y compris le module formation, et par le ministère de la culture, qui n'a pas encore intégré le module. Les services du Premier ministre l'utiliseront à partir de la fin de l'année 2016, y compris le module formation, et le ministère de l'écologie, dont le système est en fin de vie, envisage d'y avoir recours aussi.

### 2.3.2. Des dispositifs de formation à distance

Le développement des formations à distance prend des formes variées et concerne aussi bien la formation continue, dont elles constituent l'une des modalités, que la formation initiale, où des formations de ce type sont introduites en complément des enseignements en présentiel ou pendant les périodes de stage.

S'agissant de la formation continue, comme évoqué plus haut, c'est en développant de façon massive les dispositifs de formation à distance que le ministère de l'Intérieur a pu répondre aux besoins de formation générés par les reclassements liés au plan préfectures nouvelle génération. Le *modus operandi* privilégié est la formation pendant le temps de travail, dans des salles dédiées, avec un accompagnateur de formation (205 salles avaient été aménagées et une quarantaine de salles étaient encore prévues en juin 2016). Le tutoriel en ligne doit être développé. Parallèlement, les agents disposés à se former en dehors du temps de travail à partir des ressources en ligne de l'enseignement universitaire sont encouragés.

Le développement à grande échelle des formations en ligne est aussi l'un des principaux axes stratégiques du ministère des affaires étrangères, notamment pour les formations en langues étrangères, dont la continuité peut ainsi être assurée lorsque les agents sont en poste à l'étranger.

## Annexe II

De nombreuses écoles ont recours à des dispositifs à distance pour la formation initiale comme pour la formation continue, selon des modalités qui varient. Ainsi, à l'école des douanes de La Rochelle :

- ◆ un catalogue de formations en ligne est mis à la disposition des formateurs de formation continue, qui peuvent y recourir en tant que de besoin durant leurs enseignements ;
- ◆ le suivi d'un module en ligne peut être imposé pour avoir accès à un stage donné, de façon à s'assurer que l'ensemble des stagiaires maîtrisent les prérequis nécessaires à l'assimilation des connaissances nouvelles ; la connexion à ces modules est alors tracée ;
- ◆ il est envisagé en outre de développer des modules assortis d'exercices destinés à permettre aux agents nouvellement titularisés d'entretenir les compétences acquises pendant la formation initiale ou pour mettre à jour telle ou telle compétence.

La direction centrale est étroitement partie à ces réflexions et prend en charge le financement de l'investissement.

À l'institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA), comme évoqué plus haut, la formation des techniciens supérieurs de premier grade est conçue en alternance depuis une réforme qui date de 2012 : sur un an, elle comprend une période de cinq à huit semaines en présentiel et une formation à distance des stagiaires en poste. Le calibrage des deux types de formation dépend du nombre de stagiaires externes : plus il est important, plus les formations en présentiel sont nécessaires.

### 2.3.3. Des expérimentations en ingénierie de formation

Plusieurs ministères ou directions mènent des expérimentations en termes de formation initiale et en termes d'articulation entre la formation initiale et la formation professionnelle.

C'est dans cet esprit que, par exemple, le ministère des transports et de l'écologie a transformé à partir de septembre 2014 le parcours de formation post concours des secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable (SACDD) de spécialité « contrôle des transports terrestres »<sup>22</sup>. Avant cette date, leur formation initiale se déroulait à l'école nationale des techniciens de l'équipement (ENTE) et durait 18 mois avant leur affectation. Selon le nouveau schéma de formation mis en œuvre par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), les agents nouvellement recrutés sont aussitôt affectés et suivent un parcours en alternance organisé sur 31 semaines, avec des périodes au service toutes les six semaines environ. Le parcours est organisé en deux temps, autour d'enseignements délivrés respectivement à l'ENTE à Valenciennes et au centre de valorisation des ressources humaines de Clermont-Ferrand :

- ◆ le premier temps, d'une durée de quatre semaines, est un « tronc commun » suivi également par les SACDD de la spécialité « administration générale » qui a pour objectif de transmettre aux agents des éléments fondamentaux sur la politique de développement durable, l'environnement institutionnel, la communication et la bureautique ;
- ◆ le second temps, d'une durée de dix mois, porte sur les compétences et les techniques propres à leur métier.

---

<sup>22</sup>Voir l'arrêté ministériel du 26 juillet 2013 relatif à la formation initiale des SACDD – spécialité « contrôle des transports terrestres ».

## Annexe II

Les stagiaires sont suivis individuellement par un tuteur désigné par son responsable hiérarchique, chargé de coordonner ses activités dans son service d'affectation. Une convention sanctionne les droits et obligations de chacun des acteurs engagés dans le parcours (l'agent, son service, les deux centres de formation et la DGITM). L'ensemble du processus est suivi par la DGITM, les maîtres d'œuvre de la formation et des représentants du comité de pilotage de la formation, qui se retrouvent à l'issue du parcours pour en dresser le bilan avec l'ensemble de la promotion des nouveaux contrôleurs.

Dans l'année suivant cette formation initiale, les contrôleurs sont tenus de suivre un module de formation complémentaire d'approfondissement en matière d'analyse financière des entreprises de transport. Des dérogations sont prévues pour les agents ayant un acquis professionnel ou universitaire sur ce sujet.

Les contrôleurs des transports terrestres peuvent en outre bénéficier, comme les autres agents, à leur initiative ou à celle de leur service, des actions de formation continue sur catalogue élaborées à leur intention par la DGITM. Ces formations sont ouvertes aux autres corps de contrôle ayant des compétences dans le domaine des transports routiers (police, gendarmerie, douane, inspection du travail).

Cette réforme, qui transforme la formation initiale en une formation dite « continuée » en l'articulant à la formation continue, est trop récente pour avoir pu être évaluée. Elle répond néanmoins à la demande des services de disposer des agents plus rapidement à compter de leur recrutement. Elle permet aussi d'exploiter les ressources du mode d'apprentissage en alternance qui permet au stagiaire de confronter les apports théoriques aux situations de travail. Elle nécessite néanmoins une organisation lourde et totalement repensée. Enfin, si elle emporte des économies importantes sur la durée de formation initiale (31 semaines, soit 7 mois environ, contre 18 mois avant la réforme dans l'exemple précédent), elle comporte également des coûts de transaction (pour les services d'accueil et le tutorat notamment), des frais de déplacement, etc. Tant son efficacité que son efficience devront être mesurées précisément.

Ce modèle de transformation fait l'objet de réflexions et d'expériences dans d'autres directions, par exemple à la direction générale des finances publiques. Les agents du contrôle fiscal bénéficient ainsi d'une offre pédagogique organisée sur trois ans après leur formation initiale en école, qui comprend des modules d'approfondissement, des modules de spécialisation et des modules d'expertise. Le suivi annuel de ces modules peut être adapté en volume et en calendrier selon le parcours et la charge de travail des agents. L'extension de cette formule à d'autres métiers de la direction fait l'objet de réflexions. Il est aussi envisagé de structurer davantage la formation continue dans le même esprit, en créant des obligations de formation d'entretien et de perfectionnement des compétences acquises en formation initiale pour ceux qui évoluent au sein du même métier et en renforçant les passages obligés en formation au moment des prises de poste.

### **2.3.4. Le système d'évaluation de la formation de la police nationale**

La plupart des formations existantes, tant en formation statutaire initiale qu'en formation continue, font l'objet d'évaluations dites « à chaud » par les stagiaires à l'issue des stages. Pour autant, rares sont les dispositifs d'évaluation plus perfectionnés qui font l'objet de véritables réflexions et notamment qui prennent en compte l'effet à moyen terme de la formation des agents sur l'efficacité de son travail et du service dans lequel il est affecté.

## Annexe II

La direction générale de la police nationale (DGPN) attache une grande importance à l'évaluation des formations reçues par les agents. Le principe de l'évaluation fait l'objet d'une réflexion théorique pour établir ce que l'on évalue, pourquoi, pour qui et comment évaluer. Les méthodes font aussi l'objet d'une mise au point en amont. Lors des assises de la formation 2012-2013, il a été décidé de généraliser les évaluations à chaud et de développer le principe d'évaluations différées des différents cursus de formation.

En termes de méthode, un groupe de pilotage de l'évaluation est instauré, un questionnaire à destination des élèves est élaboré, des entretiens sont ensuite menés auprès des employeurs et des formateurs.

Les évaluations à chaud font l'objet de synthèses par cursus. Dix thématiques de formation ont été choisies en 2015 pour faire l'objet d'analyses. En outre, un système automatisé (sous le logiciel SPHINX) de remontée au niveau central des évaluations de stages, analysées jusqu'ici localement (sauf initiative du formateur) a fait l'objet d'une expérimentation entre octobre 2015 et mars 2016. Il sera déployé pour toute nouvelle formation dispensée au cours du second semestre 2016. Le logiciel SPHINX a aussi été employé pour l'évaluation, en 2015, de la formation de trois promotions successives des gardiens de la paix. Les résultats ont permis de faire des aménagements pratiques pour la nouvelle scolarité mise en place pour 2016.

La DGPN procède en outre à des évaluations différées des formations. L'objectif est de déterminer si le transfert des acquis de la formation aux situations de travail s'est bien effectué. Ces évaluations, particulièrement développées, nécessitent plusieurs mois de travail et mobilisent tant les agents formés que leur hiérarchie et les formateurs impliqués. Les directions d'emploi sont notamment fortement sollicitées.

Ainsi, en 2012 a été conduite l'évaluation de la formation des officiers de police judiciaire, en collaboration avec les services du ministère de la justice. Outre les agents récemment formés, ont été sollicités leurs supérieurs hiérarchiques directs ainsi que les magistrats avec lesquels ils sont en constante interaction professionnelle. La maîtrise et la mise en pratique d'une série de compétences faisant partie du programme de formation sont évaluées par un questionnaire précis et concret pour mesurer l'adéquation de la formation aux besoins du métier et son efficacité. L'enquête a fait l'objet d'une synthèse détaillée, mettant en évidence les besoins d'évolution de la formation identifiés par l'évaluation.

En 2014 et 2015, deux promotions ont été sollicitées pour évaluer la formation des adjoints de sécurité ; en 2016 et 2017 sont programmées les évaluations différées des formations initiales des gardiens de la paix bénéficiant des nouvelles durées.

### **2.3.5. Des dispositifs de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences**

La stratégie de formation est fortement dépendante de projections relatives aux emplois et compétences disponibles et nécessaires à l'exercice des missions. Là encore, rares sont les ministères ou les directions qui se livrent à de véritables exercices structurés de gestion prévisionnelle. De telles démarches ne sont qu'ébauchées, par exemple, au ministère des affaires étrangères et au ministère chargé de l'environnement et du logement. La direction générale des finances publiques (DGFIP) a toutefois mené une démarche en ce sens très aboutie.

La DGFIP a institué un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences de ses cadres supérieurs suite à la fusion entre la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique, où les taux de promotion étaient très élevés. Il s'agissait d'identifier les leviers que l'on pouvait mobiliser pour maintenir des taux de promotion socialement acceptables.

## Annexe II

Une cartographie des emplois et des viviers a été dressée, emplois administratifs et emplois comptables, et des schémas d'évolution ont été dessinés. Elle devait servir de fondement à un pilotage des effectifs par l'emploi et non par la masse salariale. Dans le cadre de la réduction programmée des effectifs, il a été décidé :

- ◆ de préserver les emplois comptables, donc de faire porter l'effort prioritairement sur les emplois administratifs ;
- ◆ de définir des dotations cibles en cadres supérieurs par direction, en donnant ensuite latitude aux directeurs pour s'organiser.

À partir de ce travail, il a aussi été décidé d'agir sur le modèle d'évolution professionnelle dominant dans la direction, à savoir des parcours de promotion par voie interne, de la catégorie C à la catégorie A. Le parti a été pris de privilégier le recrutement par voie externe d'agents de catégorie A, de façon à créer la base d'une pyramide de cadres supérieurs.

Une telle évolution a une incidence forte sur les dispositifs de formation, aujourd'hui majoritairement dédiés à des publics internes et peu ciblés sur l'acquisition d'une autonomie opérationnelle sur le premier poste. La formation doit évoluer vers des parcours plus professionnalisant et directement adaptés aux métiers exercés. Tout l'enjeu d'une telle démarche consiste à la traduire dans les décisions de gestion sur la durée.

### **2.4. Des lignes de fond communes qui témoignent de la recherche non coordonnée de modèles de formation optimisés**

L'ensemble des initiatives évoquées plus haut, prises en ordre dispersé, s'inscrivent néanmoins dans des lignes de fond communes, déterminées par un besoin de plus grande agilité dans la formation, un souci de professionnalisation des méthodes et outils de formation, ainsi que par la contrainte budgétaire qui pèse sur les budgets formation comme sur les services d'emploi. Les expériences menées en ingénierie de formation traduisent en effet la recherche de modèles adéquats aux différentes filières. Ces démarches atteignent néanmoins leurs limites dans la mesure où elles ne font pas l'objet d'une planification stratégique globale de l'évolution de la formation.

#### **2.4.1. La réduction de la durée des formations initiales est pertinente, mais atteint des limites**

La durée des formations initiales a été réduite dans de nombreuses filières, pour des raisons souvent budgétaires, le plus souvent sans effet sensible sur le droit de tirage sur la formation professionnelle.

Cette démarche n'est pas propre à la fonction publique d'État : ainsi, par exemple, dans la fonction publique territoriale, la formation initiale des attachés territoriaux, sous le régime du décret n° 87-1099 du 30 décembre 1987, durait douze mois, dont quatre mois de formation théorique, pendant la période de 18 mois qui précédait leur titularisation. Elle a été remplacée par une formation dite « d'intégration » par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 et le décret n° 2008-512 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux : cette formation, commune à l'ensemble des cadres d'emploi, dure dix jours pour les agents de catégories A et B et cinq jours pour les agents de catégorie C.

## Annexe II

Le mouvement n'est pas achevé : les ministères chargés des affaires sociales et de la santé évoquent encore la réduction des formations initiales comme un axe structurant de leur stratégie de formation : ainsi, la formation initiale des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale est passée de 18 mois suivis de six mois en formation d'adaptation à l'emploi, à 15 mois de formation initiale suivis de quatre semaines de perfectionnement à l'emploi. La formation initiale des médecins inspecteurs de santé publique doit elle aussi être réformée en ce sens.

Néanmoins, tant les réponses aux questionnaires que les différents entretiens menés suggèrent que cette logique atteint ses limites. La difficulté à réduire encore les durées de formation initiale sans remettre en question la pertinence du parcours dans son ensemble et sans nuire à l'autonomie opérationnelle des agents sur leur premier poste a été plusieurs fois évoquée en entretien (par exemple par l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) pour la formation des inspecteurs du travail et des contrôleurs du travail, par l'institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture pour la formation des techniciens supérieurs du ministère de l'agriculture (INFOMA) ou encore par l'école nationale d'administration (ENA)).

Ces limites sont d'autant plus vite atteintes que la formation initiale n'est pas articulée à la formation professionnelle. Les initiatives les plus récentes, comme celle de la formation des contrôleurs terrestres évoquée plus haut, s'inscrivent dans un projet pédagogique articulant une formation initiale théorique plus brève et un parcours de formation organisé dans les quelques mois voire les quelques années suivant la prise de poste, qui s'apparente à de l'alternance lorsqu'il est dense et précède la titularisation et relève de la formation dite « continuée » après la titularisation, sur une certaine durée.

### 2.4.2. Le rapprochement entre formation initiale et formation continue

Le mouvement de réduction des formations initiales, l'attention nouvelle aux parcours individuels de formation des agents et le succès des cursus en alternance conduisent, dans la période récente, au développement d'organisations nouvelles des formations post recrutement, articulant de façon plus intégrée la formation initiale et la formation continue. De telles démarches sont en parfaite cohérence avec la logique qui sous-tend la notion de formation tout au long de la vie.

Outre l'exemple des contrôleurs terrestres ou des agents du contrôle fiscal développé plus haut, l'institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA) a développé un système original de prescriptions de formation continue à la suite de la formation initiale. Ce dispositif est destiné notamment au public externe et permet de compléter au cas par cas le cursus de formation initiale en présentiel, qui a été fortement réduit, par un programme individuel de modules de formation continue. Ces modules, prescrits de façon individuelle au stagiaire sous réserve de l'accord de son employeur, peuvent être suivis soit pendant la période de stage prévue dans le cadre de la formation statutaire, soit jusqu'à six mois après la titularisation. Ce système suppose la mobilisation de modules de formation continue à destination des agents nouvellement recrutés, ce qui peut en limiter la disponibilité pour les agents titulaires dans un contexte de marges de manœuvre restreintes.

## Annexe II

L'articulation de la formation initiale et de la formation continue peut aller jusqu'à prendre une forme statutaire lorsqu'est intégrée aux dispositions statutaires du corps l'obligation de suivre des formations tout au long de la carrière à échéance déterminée, à la manière des formations obligatoires et régulières de maintien et de renouvellement des compétences en vigueur pour les corps armés et les métiers à compétence technique spécialisée. Ainsi, le décret n° 2015-576 du 27 mai 2015 portant statut particulier du corps des ingénieurs des systèmes d'information et de communication prévoit dans son article 7 que les ingénieurs sont tenus de suivre « *des formations de nature à leur permettre une adaptation continue à l'évolution des technologies de l'information et de la communication et des missions qui s'y rapportent* ». Ils doivent se soumettre à cette obligation tous les trois ans au moins à compter de leur nomination dans le corps, puis, en tant que de besoin, à l'occasion d'un changement de fonctions. Inscrit sous une forme souple, cette logique statutaire traduit la prise de conscience du fait que la formation professionnelle constitue le levier principal d'adaptation des agents à des métiers en mutation permanente. Le fait que cette inscription porte sur un corps d'ingénieur des systèmes d'information et de communication, métier à évolution très rapide est naturellement tout sauf un hasard.

### 2.4.3. La recherche d'optimisation des parcours de formation

Hormis la réduction pure et simple de leur durée, la recherche d'optimisation des parcours de formation, qui concerne à titre principal les formations initiales, prend essentiellement deux formes :

- ◆ le développement des dispositifs de formation à distance et des formations alternant différentes modalités de formation (formations en face à face, formations en ligne, tutorat à distance et en face à face, mobilisation des ressources universitaires, etc.), qui traduit en partie la transformation générale du modèle économique de la formation ;
- ◆ la structuration des parcours de formation au-delà de la formation initiale, ce qui permet de piloter davantage les parcours et de valoriser les compétences acquises.

Outre les exemples évoqués plus haut, celui de l'école nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI) présente un exemple intéressant de structuration des parcours au-delà de la formation initiale, exploitant en outre les ressources de l'enseignement universitaire. L'école assure la formation initiale des attachés statisticiens de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). À l'issue de la scolarité et une fois titularisés, les attachés statisticiens bénéficient d'une équivalence de niveau master 1 pour s'inscrire en master 2 statistique et économétrie, spécialité statistique publique, à l'université Rennes 1 dans le cadre du dispositif de formation continue de l'INSEE. Cette formation est dite « intégrée » lorsqu'elle est suivie directement à la sortie d'école. Elle peut être aussi « décalée » : les attachés ont accès durant leurs six premières années en poste aux 350 heures d'enseignement en présentiel du master 2, selon un programme pédagogique annuel élaboré et validé par leur hiérarchie et par l'ENSAI.

Ces évolutions, encore embryonnaires, ouvrent la voie à l'individualisation et à la mise en cohérence des parcours de formation tout au long de la carrière prescrites par les principes de la formation tout au long de la vie.

### **3. La formation des agents de la fonction publique d'État doit faire l'objet d'une réflexion stratégique d'ensemble**

#### **3.1. Il apparaît nécessaire de redonner une cohérence stratégique d'ensemble aux démarches de formation dans la fonction publique**

##### **3.1.1. Les acteurs sont en attente d'un positionnement interministériel sur les enjeux clefs auxquels ils sont confrontés**

Les initiatives présentées plus haut, choisies parmi d'autres, témoignent de tentatives d'adapter le dispositif de formation :

- ◆ à l'évolution du modèle économique de la formation professionnelle, du fait du renouvellement et de la diversification de l'offre (dans les universités, sous forme numérique, etc.) ;
- ◆ au renouvellement des outils de formation et à la transformation des usages induits par le développement du numérique ;
- ◆ à l'émergence de nouveaux besoins de formation, liés d'une part à l'évolution rapide des missions de l'État et du contexte dans lequel elles s'exercent, d'autre part aux enjeux de la formation professionnelle tout au long de la vie.

Ces initiatives dessinent un ensemble d'orientations qui méritent un examen et des arbitrages au niveau interministériel. Les acteurs sont en attente d'un positionnement interministériel sur les enjeux clefs auxquels ils sont confrontés, s'agissant de l'individualisation des parcours de formation, de l'ouverture des formations à d'autres publics que les seuls agents de l'État ou l'adossement de la formation des agents de l'État à l'offre de l'enseignement supérieur ou encore de l'évolution des modalités de formation et du déploiement de systèmes d'information dédiés à la formation.

Parallèlement, la logique de formation professionnelle tout au long de la vie, introduite dans la loi en 2007, n'a pas été mise en œuvre ni suscité de réflexion d'ensemble. Pourtant, elle offre un axe structurant pour l'élaboration d'une stratégie globale de formation des agents de l'État. Intégrant formation secondaire et universitaire à vocation professionnelle, formation statutaire initiale et formation professionnelle dans une conception de la formation fondée sur les parcours individuels de formation, elle permet de répondre en termes stratégiques aux grands enjeux auxquels sont confrontés les acteurs de la formation.

### 3.1.2. Les priorités interministérielles de formation ne jouent pas de rôle structurant dans les stratégies de formation ministérielles

Depuis 2008, des priorités de formation sont fixées au niveau interministériel par le ministre de la décentralisation et de la fonction publique, certaines de façon annuelle, d'autres pour trois ans<sup>23</sup>. Ces priorités doivent être prises en compte dans l'élaboration par les ministères de leur plan de formation au niveau national et déconcentré, ainsi que dans les plans régionaux interministériels de formation (PRIF). L'objectif affiché est de « *structurer l'offre de formation transverse et de favoriser la mise en commun de ressources pédagogiques* ». Ces priorités ne concernent donc pas les formations métiers, qui relèvent du domaine ministériel, mais la formation dite transverse, définie par une liste de thèmes<sup>24</sup>.

En 2016, s'agissant de la formation continue, deux priorités sont mises en exergue de façon particulière :

- ◆ les formations destinées à l'accompagnement des cadres et au développement de la culture managériale, en cohérence avec la circulaire du Premier ministre du 10 juin 2015 relative à la gestion des cadres et du management dans la fonction publique de l'Etat ;
- ◆ les dispositifs permettant d'accompagner la mise en œuvre des projets de réforme, notamment la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat. Dans ce cadre, les responsables formation sont invités à prévoir des dispositifs d'accompagnement des agents en situation de mobilité fonctionnelle, en définissant des « parcours de professionnalisation » pour favoriser les changements professionnels.

Il est prévu qu'une enveloppe soit ouverte à destination des plateformes régionales des ressources humaines pour financer des « actions innovantes en matière de développement des pratiques managériales au bénéfice des managers de proximité ».

Les autres priorités fixées à la formation continue sont définies de façon très générique faisant référence à des thématiques de formation :

- ◆ le renforcement de l'offre de formation sur les compétences comptables et budgétaires ;
- ◆ le développement des compétences des tutelles dans le pilotage de leurs opérateurs et de leurs agences ;
- ◆ la professionnalisation des acteurs de la chaîne achat ;
- ◆ le renforcement de la professionnalisation des conseillers mobilité carrière ;
- ◆ la formation des managers et des responsables des ressources humaines à la politique du handicap ;
- ◆ le renforcement de la qualité du droit et de la fonction légistique.

S'agissant de la formation initiale, trois thématiques sont érigées en priorités pluriannuelles :

- ◆ la lutte contre les discriminations, le racisme et l'antisémitisme ;
- ◆ la transmission des principes républicains de laïcité et de neutralité ;
- ◆ la prévention des risques psycho-sociaux.

Ces thématiques doivent aussi faire l'objet de dispositifs de formation continue.

---

<sup>23</sup> Ces priorités font l'objet d'une circulaire annuelle. Pour 2016, c'est la circulaire de la ministre de la fonction publique et de la décentralisation du 5 novembre 2015 relative aux priorités interministérielles fixées à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État (année 2016).

<sup>24</sup> Management ; ressources humaines ; sensibilisation à l'environnement professionnel ; achats publics ; gestion et suivi des politiques publiques ; techniques juridiques ; accueil et les techniques administratives ; bureautique et informatique ; formations linguistiques ; Europe ; développement durable ; communication et service aux usagers ; préparation aux épreuves de concours ; formations techniques spécifiques aux missions de chaque ministère (dont santé et sécurité au travail).

## Annexe II

Aucun suivi du volume de formation délivré aux agents sur ces thématiques n'est aujourd'hui réalisé, ni en formation initiale, ni en formation continue. Parmi les données recueillies pour 2012 lors de l'enquête annuelle formation de la DGAFP figure la répartition thématique des actions de formation continue, mais cette répartition est à trop grosses mailles pour être utile. On trouve ainsi par exemple :

- ◆ l'*item* « management – gestion des ressources humaines », qui constitue 6,9 % des formations continues ;
- ◆ l'*item* « techniques administratives et bureautiques », qui regroupe 5,5 % des formations ;
- ◆ ou encore l'*item* « autres », qui regroupe 11,1 % des formations, et comprend les thématiques santé et sécurité au travail, achats publics, gestion et suivi des politiques publiques, techniques juridiques, Europe, développement durable, service aux usagers.

À en juger par les documents stratégiques ministériels et les entretiens, les priorités relatives à la formation initiale se retrouvent majoritairement dans les plans de formation ministériels et font l'objet de modules spécifiques dans les écoles de service public. Ces thématiques s'ajoutent sans peine aux programmes de formation initiale et continue tel que conçus par les ministères ou les directions. Le choix de mettre en avant telle ou telle autre de ces priorités est en revanche subordonné aux agendas ministériels, notamment à l'importance des projets de réforme en cours dans les administrations, comme au ministère de l'intérieur ou dans les ministères chargés de l'écologie et du logement, où la constitution de parcours de formation pour accompagner les mobilités ou la formation de l'encadrement constituent des éléments de la politique d'accompagnement des réformes.

D'une façon générale, ces priorités interministérielles n'interfèrent qu'à la marge avec les orientations ministérielles et ne sont pas de nature à jouer un rôle structurant dans les projets de formation, dont elles n'abordent ni les principes ni les modalités. Si une hiérarchie de fait s'est imposée (thématiques prioritaires de la formation initiale, formations managériales), ces priorités, tout particulièrement celles qui sont fixées à la formation continue, sont trop nombreuses, insuffisamment hiérarchisées et souffrent de n'être pas insérées dans des orientations globales du service public.

### **3.2. L'élaboration d'une vision stratégique au niveau interministériel doit s'appuyer sur quelques axes de réflexion structurants**

#### **3.2.1. Jusqu'où faut-il aller dans l'individualisation des parcours de formation**

Les écoles et centres de formation sont confrontés à l'hétérogénéité croissante des profils des stagiaires de formation initiale, due à différents facteurs :

- ◆ le développement des formations à vocation professionnelle dans l'enseignement secondaire et supérieur ;
- ◆ le nombre croissant de candidats disposant de diplômes largement supérieur au niveau demandé ;
- ◆ le rapport entre les élèves internes et les élèves externes, souvent déséquilibré dans un sens ou dans l'autre.

De ce fait et soumis à l'objectif d'optimisation des formations initiales, les écoles et centres de formation sont conduits à introduire des éléments d'individualisation dans les parcours, d'autant que les moyens techniques le permettent aujourd'hui, notamment le développement de l'e-formation. Cette démarche atteint néanmoins des limites dans la mesure où les statuts ne prévoient que rarement d'aménagements possibles dans les formations en fonction du niveau de compétences et d'expérience professionnelles.

## Annexe II

Deux séries de questions se posent alors, qui méritent un examen interministériel :

- ◆ sur l'organisation des concours : de quels niveaux de compétences techniques a-t-on besoin ? Les formations secondaires et universitaires existantes permettent-elles de les acquérir ? Le recrutement sur niveau et non sur compétences ou sur diplômes spécifiques remplit-il sa vocation initiale de démocratisation de l'accès à la fonction publique ?
- ◆ sur l'organisation des formations : faut-il continuer à concevoir la formation sur la base d'un parcours de formation unique et commun à tous les élèves ?

L'individualisation des parcours de formation est donc un enjeu central de l'évolution de la formation des agents de l'État, qui se pose avant tout en formation initiale. Cette individualisation peut prendre des formes diverses (modules optionnels, parcours adaptés, dispositifs d'alternance diversement calibrés, etc.) et se faire à des degrés variables selon les contextes et les types de formation. Cette souplesse, qui n'a que des avantages, doit être préservée.

Les avantages que l'on peut attendre de l'individualisation des parcours sont particulièrement importants. Elle permet :

- ◆ sans remettre en question la logique actuelle des concours de la fonction publique, d'éviter les formations redondantes notamment :
  - à destination des publics internes lorsqu'ils demeurent dans la même filière métier (l'école nationale des finances publiques accueille ainsi jusqu'à 75 % de stagiaires issus des voies de recrutement internes sur certaines de ses formations) ;
  - lorsque les stagiaires ont acquis certaines compétences du fait de l'exercice d'une activité professionnelle antérieurement au concours, comme dans le cas des stagiaires recrutés par la troisième voie ;
  - lorsque des formations aux mêmes compétences techniques sont assurées dans l'enseignement secondaire et supérieur (c'est le cas pour la formation des géomètres ou des comptables, par exemple) ;
- ◆ de diminuer les coûts de formation en redimensionnant les cursus individuels, notamment en présentiel, sous réserve de maîtriser l'éclatement des promotions en sous-groupes trop nombreux ;
- ◆ d'accélérer la mise à disposition des agents dans leur poste d'affectation, ce qui suppose, pour conserver la logique des promotions, de caler les entrées en formation en fonction du parcours de formation nécessaire pour atteindre les compétences attendues ;
- ◆ d'améliorer l'intérêt des stagiaires pour la formation, notamment des stagiaires internes.

Au-delà de la formation initiale, participe de cette même logique la structuration de parcours individuels de formation, articulant formation initiale et formation professionnelle en fonction des compétences acquises, de la filière métier et des grandes étapes de la carrière des agents. Cette évolution suppose un pilotage plus actif de la formation tout au long de la vie et un suivi individualisé des agents, avec la généralisation de la pratique des bilans de compétences et de la validation des acquis de l'expérience.

## Annexe II

Une telle politique rencontre néanmoins des obstacles :

- ◆ le premier obstacle est culturel. Il est vrai que l'individualisation des parcours constitue une rupture dans la tradition sur laquelle reposent les écoles de formation initiale, chargées de constituer des creusets de culture du service public et de l'intérêt général, mais aussi de transmettre des fondamentaux de l'environnement et de la culture ministériels, voire de la culture du corps. La logique de promotion s'en trouve bousculée. Elle est en outre confrontée à l'existence, dans la majorité des écoles, d'un classement de sortie qui détermine les affectations en poste ;
- ◆ le second obstacle est administratif et, le cas échéant, financier. L'individualisation des parcours de formation mobilise d'importantes ressources en termes de suivi individuel, d'ingénierie pédagogique et d'organisation administrative, notamment pour faire converger les différents calendriers, voire des ressources immobilières s'il faut distinguer des sous-groupes dans les formations en présentiel. Il existe des risques de surcoûts si l'éclatement des formations n'est pas maîtrisé mais des possibilités importantes de gain si l'individualisation permet de limiter le temps présentiel et d'éviter les formations inutiles ou redondantes.

Ces obstacles peuvent néanmoins être surmontés. Les initiatives en la matière, quoique encore peu développées, sont nombreuses et diverses, tant au niveau ministériel que dans les différentes écoles de service public. Elles gagneraient à être étudiées et comparées.

L'ENSAI, évoquée plus haut à propos de l'organisation de son offre de formation continue, présente aussi, s'agissant de la formation initiale des attachés statisticiens de l'INSEE, un exemple particulièrement abouti d'individualisation des parcours de formation. Cette formation est conçue sur deux ans, mais le directeur de l'école peut dispenser totalement ou partiellement de scolarité des élèves fonctionnaires ayant suivi une formation équivalente, le cas échéant après test de leurs connaissances. En cas de dispense partielle de formation, un programme académique spécifique est mis en place, pouvant conjuguer des modules de première et deuxième années. En cas de dispense totale de scolarité, le directeur général de l'INSEE fixe la durée du stage prévue par les statuts et ses modalités (le plus souvent un stage pratique dans les services).

Dans d'autres écoles, les formations en ligne permettent d'offrir aux stagiaires des ressources de mise à niveau en amont des modules pour ceux qui en ont besoin ou bien des modules d'approfondissement optionnel (à l'ENA, à l'école nationale des douanes de La Rochelle, etc.). Il pourrait être envisagé d'introduire de façon plus systématique des bilans de compétences sanctionnés à l'entrée en formation, qui permettraient de valider certains modules, tout en maintenant un tronc commun afin de maintenir la logique de promotion.

### **3.2.2. L'ouverture du système de formation des agents de l'État sur l'écosystème métier doit-elle être poursuivie, voire généralisée ?**

La délivrance des diplômes, la place de la recherche dans les écoles de service public, l'ouverture des écoles de service public à la formation des étudiants et des acteurs privés partenaires, de même que la prise en compte des conséquences de l'arrêt Burbaud évoqué plus haut sont autant de questions liées sur laquelle un débat et des arbitrages en interministériel doivent être organisés.

## Annexe II

Ce débat est illustré par l'existence des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qui contribuent à la formation initiale des fonctionnaires, rattachés à la fois au ministère métier et au ministère chargé de la recherche et de l'enseignement supérieur, comme le groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES), l'école nationale des travaux publics de l'État (ENTPE), AgroParisTech, etc. Ils délivrent des diplômes de master et de doctorat et ont des activités de recherche, souvent importantes. Les élèves sont aussi bien des fonctionnaires que des étudiants. Certaines écoles techniques présentent des caractéristiques proches sans avoir ce statut, comme l'école nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES) ou l'école nationale supérieure de formation de l'enseignement agricole (ENSFEA, ancienne école nationale de formation agronomique) ou encore l'institut national du patrimoine (INP) qui sont des établissements publics administratifs : elles délivrent des formations diplômantes, accueillent des étudiants et se constituent en pôle d'expertise.

En outre, de très nombreuses écoles de la fonction publique ont ouvert leurs modules de formation continue à des acteurs privés, avant tout pour développer leurs ressources propres à partir du financement sur prestations. A titre indicatif, parmi les écoles et centres de formation ayant répondu au questionnaire de la mission, près de la moitié sont des écoles dites « mixtes », c'est-à-dire qui accueillent à la fois des fonctionnaires et des non-fonctionnaires (étudiants ou salariés du secteur privé), en formation initiale et ou formation continue.

Initialement caractéristique de quelques formations métiers spécialisées, l'ouverture des écoles ou centres de formation à des publics non fonctionnaires gagne donc des domaines nouveaux et constitue un défi pour le système traditionnel de formation des agents de l'État. La question d'une limite ou de la généralisation progressive du modèle est aujourd'hui posée, notamment s'agissant de la formation initiale, avec l'effet possible – qui ne doit toutefois pas être exagéré – d'une certaine normalisation de la formation des fonctionnaires.

Ce mouvement d'ouverture s'inscrit dans un triple contexte :

- ◆ l'action publique s'élabore et s'exerce de manière de plus en plus horizontale et partenariale et la connaissance des partenaires et des contextes tant institutionnels qu'économiques est déterminante pour son succès ;
- ◆ l'ouverture à l'international incite à généraliser les dispositifs de reconnaissance des parcours de formation destinés aux fonctionnaires sous forme de certifications ou de diplômes, ce qui s'avère complexe dans un contexte où ces parcours s'adressent, de fait, en majorité à des agents déjà diplômés ;
- ◆ soumis à la pression budgétaire, l'ouverture des formations d'agents publics à des stagiaires sous statut d'étudiant ou venant du secteur privé peut permettre une meilleure répartition des charges fixes.

Plusieurs modèles d'ouverture de la formation initiale sont représentés, selon la proportion relative des fonctionnaires et non fonctionnaires, le domaine et le type de formation concernés et, s'agissant de la formation initiale, du moment du recrutement sur concours (voir en détail dans l'annexe III du présent rapport). Ainsi, par exemple :

- ◆ dans le modèle des écoles d'ingénieurs, les éléments caractéristiques sont :
  - une sélection des fonctionnaires stagiaires au début de la formation ;
  - la différenciation des parcours par l'aménagement de certains modules ;
  - un ratio entre fonctionnaires et non fonctionnaires très déséquilibré au profit des seconds, ce qui conduit ces écoles à estimer – à tort – quasiment nul le coût marginal de la formation des fonctionnaires stagiaires hors rémunération ;

## Annexe II

- ◆ dans le modèle de l'école nationale des services vétérinaires (ENSV), les caractéristiques sont différentes :
  - la sélection des fonctionnaires stagiaires a lieu à l'issue de la formation commune ;
  - les fonctionnaires stagiaires bénéficient d'une année de formation supplémentaire ;
  - le ratio entre fonctionnaires et non fonctionnaires est déséquilibré au profit des premiers durant les années de formation commune (66 % d'élèves ou stagiaires fonctionnaires, cette proportion étant inversée pour la formation continue dans l'établissement) ;

Dans d'autres modèles, comme celui de l'école nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI) pour la formation continue, les fonctionnaires sont engagés à suivre des formations universitaires pertinentes dans le cadre des activités qu'ils exercent et soutenus dans cette démarche ; le ministère de l'intérieur exploite lui aussi, au cas par cas, les ressources des formations universitaires. De même, le ministère de la défense, dans le cadre de l'école de santé des armées, recrute les élèves médecins ou pharmaciens au niveau du baccalauréat, en fin de première année commune aux études de santé (dite « PACES ») ou en fin de deuxième année ; ils poursuivent alors leur formation universitaire dans les mêmes conditions que les autres étudiants (sous réserve de la prise en charge par l'école de santé des armées et de l'instruction militaire). Dans les contextes où il se justifie, ce modèle présente des avantages certains en termes :

- ◆ d'efficacité de la formation ;
- ◆ de répartition des coûts ;
- ◆ d'employabilité des agents, dans la mesure où il impose, partout où il est mis en œuvre, la sanction de la formation par un diplôme ou, à tout le moins, par une certification susceptible d'ouvrir un accès à l'emploi aux élèves du privé.

De nombreux domaines de l'action publique sont potentiellement concernés, pour peu qu'acteurs publics et acteurs privés interagissent étroitement dans le cadre de son exercice ou que les métiers du secteur public et du secteur privé soient proches, par exemple :

- ◆ l'équipement, les travaux publics, du patrimoine, l'architecture, l'urbanisme ;
- ◆ d'autres métiers d'ingénierie (statistiques, etc.) ;
- ◆ l'agriculture, l'environnement, la santé ;
- ◆ la sécurité ;
- ◆ le management.

Plus précisément, plusieurs thématiques peuvent en particulier justifier une extension du modèle :

- ◆ des domaines techniques nouveaux où l'existence de formations spécifiques et exclusives à l'État peut légitimement faire l'objet de débats. Ainsi, par exemple, au sein de la sphère des finances publiques :
  - le domaine des géomètres-experts : recrutés sur un concours généraliste, ils bénéficient aujourd'hui d'une formation complète de deux ans, alors que l'enseignement supérieur offre des cursus de formation professionnelle dans cette discipline. Ils pourraient être recrutés après avoir suivi, ou sous réserve qu'ils suivent, les formations existantes de géomètre ;

## Annexe II

- la comptabilité publique : si elle conserve des spécificités, celles-ci s'amenuisent à mesure que se développe une comptabilité générale de l'État et d'autres entités publiques et que s'imposent les logiques de certification des comptes. Une telle évolution pourrait justifier un rapprochement avec les formations existantes dans l'enseignement supérieur et le recrutement sur concours de personnes déjà formées en comptabilité, ce qui n'exclut naturellement pas de compléter cette formation de modules spécifiques relatifs aux comptabilités publiques et au rôle du comptable public ;
- la fiscalité où une formation commune aux sphères publiques et privées pourrait tout à fait se concevoir, enrichir la connaissance des entreprises qu'ont les agents de l'État sans interdire une formation spécifique au contrôle fiscal ou à la légistique pour les agents de la fonction publique le moment venu ;
- le champ de l'immobilier de l'État, enfin, où émerge progressivement une fonction immobilière proche des fonctions immobilières existant dans le secteur privé et loin de l'historique du service des domaines, des formations mixtes pourraient se justifier ;
- ◆ des domaines économiques où la régulation s'appuie en permanence sur une connaissance intime des acteurs et des mécanismes économiques objets de la régulation : par exemple, la formation de responsables douaniers des entreprises par une école de formation des douanes<sup>25</sup> contribuerait à faire converger les logiques de sécurisation des chaînes logistiques et de compréhension entre acteurs privés et publics et les obligations et possibilités offertes par le cadre juridique et économique douanier – au demeurant très largement européen- ;
- ◆ le domaine de l'éducation nationale où deux cursus parallèles de recrutement et de formation existent l'un pour les enseignants du secteur privé, l'autre pour les enseignants du secteur public<sup>26</sup>, alors même que les enseignants du secteur privé sont des agents rémunérés par l'État, même si leur statut est très particulier ;
- ◆ le domaine de la sécurité, où les activités se développent tant pour les collectivités territoriales que pour les acteurs privés. Les enjeux de ces domaines sont essentiellement de nature régaliennne et l'ouverture de formations publiques existantes aurait deux vertus :
  - transmettre une culture et des règles communes en matière de sécurité, ce qui ne peut être qu'un facteur de cohésion et l'assurance d'un niveau minimal de formation pour tous les acteurs ;
  - rendre possible dans la durée une action convergente entre des acteurs de la sécurité (le gardien de la paix, le policier municipal ou l'agent de sécurité privé) relevant d'employeurs distincts.

---

<sup>25</sup> Des prémices de cette évolution sont déjà perceptibles en ce domaine : les écoles des douanes ont en effet noué des relations avec des institutions universitaires offrant notamment des formations en logistique et commerce international, mais il s'agit de coopération et d'élargissement du vivier de formateurs douaniers plutôt que d'une véritable stratégie de formation.

<sup>26</sup> Dans une description schématique, les enseignants du secteur public passent le concours de recrutement du professorat des écoles (premier degré) ou le certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES), puis sont formés dans les ESPE, les enseignants du secteur privé passent le certificat d'aptitude au professorat des écoles (premier degré) ou le certificat d'aptitude aux fonctions d'enseignement dans les établissements privés sous contrat du second degré (CAFEP), puis sont formés essentiellement par l'intermédiaire de FORMIRIS (fédération des associations pour la formation et la promotion professionnelles dans l'enseignement catholique). Ce partage a été renforcé ces dernières années, la création des ESPE et la loi de refondation de l'école de 2014 étant l'occasion d'une clarification allant dans le sens d'une étanchéité plus forte entre les deux cursus.

## Annexe II

Comme pour l'individualisation des parcours, les obstacles sont avant tout culturels. Cette logique de formation ouverte remet en question la conception traditionnelle française de l'école de service public où se constitue, entre futurs fonctionnaires, une culture du service public et de ses valeurs, ainsi qu'une solidarité de corps. Néanmoins, plusieurs éléments doivent être versés au débat :

- ◆ comme le montrent les exemples de mise en œuvre, ce type de formation ménage des temps de formation dédiés aux élèves fonctionnaires où sont enseignées les spécificités des métiers publics, ainsi que les valeurs de service public ;
- ◆ le cloisonnement entre une culture publique et une culture privée présente des inconvénients majeurs :
  - pour adapter la régulation à son objet ;
  - lorsque les métiers sont proches ou interagissent, comme la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage dans le domaine des travaux publics, pour citer l'exemple donné par l'école nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) qui forme des ingénieurs pour le secteur public et le secteur privé ;
  - pour assurer la mise en œuvre des réglementations, lorsqu'elle dépend de la bonne connaissance que les acteurs privés en ont (marchés publics, fiscalité, etc.) ;
- ◆ en outre, on peut discuter le fait qu'une vocation au service public ne s'enrichisse pas, à tout le moins ne survive pas à sa mise à l'épreuve au sein de l'écosystème métier dans lequel ce service doit précisément s'exercer.

Le second type d'obstacles, lié au premier, a trait à l'organisation institutionnelle et financière. La constitution d'écoles ouvertes, où fonctionnaires et non fonctionnaires sont formés ensemble lors de parcours sanctionnés par des diplômes, place de fait ces écoles en concurrence directe avec le système d'enseignement secondaire et supérieur, au sein duquel elle doit s'imposer pour son attractivité, sa spécificité et la pertinence de ses formations. Certains peuvent donc craindre :

- ◆ un risque de banalisation de ces formations, les diplômés fonctionnaires se trouvant concurrencés par des diplômés non fonctionnaires postulant sur les mêmes postes en contrat à durée indéterminée ;
- ◆ la restructuration de l'écosystème des écoles, du fait des redondances existant avec d'autres formations de l'enseignement secondaire et supérieur si le recours à celles-ci se généralisait ;
- ◆ un bouleversement des logiques de financement public de la formation des agents de l'État, dont une part supérieure serait prise en charge par l'enseignement supérieur et la recherche.

De nombreux métiers du service public ont des spécificités fortes, du fait des valeurs et principes qui les sous-tendent et de l'environnement institutionnel et réglementaire dans lequel ils s'exercent. Ces spécificités rendent nécessaires le maintien d'un système de formation initiale structuré et garantissent sa plus-value. Néanmoins, le changement du modèle économique de la formation et des modalités de l'action publique impose une revue au cas par cas des parcours de formations, pour exploiter au mieux les ressources nouvelles de l'enseignement secondaire et supérieur et tirer les leçons du caractère plus partenarial de l'action publique et plus intégré de l'écosystème dans lequel elle s'inscrit. La réorganisation des formations qui peut en résulter doit être adaptée au mieux aux spécificités des filières et des métiers, aucun modèle ne pouvant prévaloir *a priori*.

### 3.2.3. Comment exploiter les ressources offertes par le développement des outils numériques pour faire évoluer les modalités de formation ?

Le développement de dispositifs d'e-formation fait l'objet d'une appropriation diverse par les acteurs ministériels et les écoles ou centres de formation ; ils ne sont pas exploités au niveau interministériel, abstraction faite d'un module en ligne consacré à la laïcité développé dans le cadre du réseau des écoles de service public. Ils constituent néanmoins un axe de réflexion transverse structurant parmi les acteurs de la formation, tant pour des raisons d'économie, à terme, que pour enrichir les parcours et introduire des éléments d'individualisation dans la formation.

Le développement des outils numériques de formation ouvre en effet des perspectives considérables en termes de ressources pédagogiques et d'ingénierie de formation. Ces outils permettent la mise en place :

- ◆ de dispositifs de formation à destination d'un large public au moindre coût marginal ;
- ◆ de parcours de formation plus souples, individualisés, davantage articulés avec le temps de travail et les agendas personnels ;
- ◆ de programmes de formation transverses.

De nombreuses études ont mis en évidence les enjeux des formations dites ouvertes et à distance (FOAD)<sup>27</sup>, c'est-à-dire, dans la définition donnée en 2001 dans une circulaire par la direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), de dispositifs souples de formation organisés en fonction des besoins individuels ou collectifs, qui comportent des apprentissages individualisés et l'accès à des ressources et compétences locales ou à distance et que ne sont pas exécutés nécessairement sous le contrôle permanent d'un formateur<sup>28</sup>. Dans la même circulaire, la DGEFP défendait la mise en place de tels dispositifs en ces termes :

*« L'ouverture de la formation professionnelle à de nouvelles modalités de formation et à l'usage des technologies de l'information et de la communication ouvre un champ très étendu pour des initiatives novatrices en vue d'une meilleure adaptation de la formation aux besoins des salariés et aux exigences de la vie professionnelle. A condition qu'elles correspondent à une réelle valeur formative et qu'elles respectent les règles et principes qui sont rappelés dans cette circulaire, ces évolutions doivent être encouragées ».*

La FOAD présente d'importants avantages en termes financiers et pédagogiques :

- ◆ plus le public est large, moins le système est onéreux ;
- ◆ les besoins de déplacements sont réduits ;
- ◆ ce type de formation permet de pallier aux inégalités d'accès aux formations liées à l'éloignement des centres de formation ;
- ◆ elle rend possible l'élaboration de parcours de formation individualisés, que ce soit dans le cadre de formations communes ou au cours du parcours professionnel ;
- ◆ elle permet d'enrichir les enseignements, par des ressources pédagogiques mises à destination des enseignants, par la mise à disposition de modules variés, allant de l'acquisition des pré requis de formation à l'entretien des connaissances acquises, en passant par les approfondissements optionnels ;
- ◆ elle permet une mise à jour rapide des supports et une souplesse plus grande dans les pratiques pédagogiques.

---

<sup>27</sup> Voir par exemple l'étude de l'organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) "Teacher Education Guidelines using Open and Distance Learning", de 2002.

<sup>28</sup> Voir la circulaire n° 2001-22 du 20 juillet 2001 relative aux formations ouvertes et/ou à distance (FOAD) : définition, obligations des prestataires, imputabilité des dépenses sur l'obligation de participation des employeurs.

## Annexe II

Les retours d'expériences, y compris au ministère de l'intérieur, mettent en évidence le fait que la FOAD est d'autant plus efficace :

- ◆ que les stagiaires sont accompagnés par un tuteur ;
- ◆ que les enseignements à distance alternent avec des séances en présentiels ;
- ◆ que les enseignements à distance peuvent être suivis dans des espaces dédiés et non sur le poste de travail.

Le développement des outils de formation numériques ouvre en outre d'importantes perspectives pour le développement d'une offre de formation interministérielle, que ce soit *a minima* un catalogue en ligne des différentes formations à vocation interministérielle ou, de façon plus ambitieuse, l'élaboration de modules de formation numériques, autonomes ou conçus pour une formation à ouverte à distance, mis à disposition des agents par une plate-forme, sur le modèle du *civil service learning* en Grande-Bretagne<sup>29</sup>.

Les freins à ces développements, liés principalement au manque de compétences techniques internes, à l'importance de l'investissement initial et aux coûts de maintenance et de mise à jour peuvent être surmontés par la mutualisation et la constitution de centres d'expertise et de supports partagés.

L'affichage d'une priorité nationale en la matière va de pair avec des orientations plus générales en matière d'individualisation des parcours de formation d'une part et de développement des services publics en ligne d'autre part.

### 3.2.4. Faut-il développer une offre interministérielle de formations ?

La constitution d'une offre interministérielle doit permettre :

- ◆ de contribuer à structurer l'offre de formation transverse ;
- ◆ de mutualiser les formations communes ;
- ◆ de profiter de l'expertise développée dans un contexte ministériel.

Elle peut prendre des formes diverses, dont certaines sont déjà partiellement mise en œuvre :

- ◆ le soutien à l'ouverture de formations ministérielles à des stagiaires d'autres ministères ;
- ◆ la constitution de pôles d'expertise ministériels et l'élaboration, dans ce cadre, de catalogues de formations spécialisées à vocation interministérielle (environnement, santé et sécurité au travail, compétences budgétaires et financières, Europe, etc.) ;
- ◆ l'élaboration de modules de formation, de supports pédagogiques : ces ressources peuvent être mises à disposition des agents ou des responsables de formation via une plate-forme numérique, comme évoqué plus haut ;
- ◆ la tenue d'un catalogue en ligne de l'ensemble des ressources de formation à vocation interministérielle.

Ces développements posent une double question :

- ◆ de pilotage : la question de fond est le rôle que peut et que doit tenir la DGAFP dans la conception de modules de formation, la structuration de catalogues à vocation interministérielle ou l'ouverture à l'interministériel de formations ministérielles, au-delà des initiatives prises jusqu'à présent tant à l'échelle locale que nationale ;
- ◆ de financement : la part de financement interministériel dédié et le recours aux enveloppes ministérielles doivent être calibrés de façon transparente et un suivi budgétaire doit être organisé.

---

<sup>29</sup> Voir <https://www.gov.uk/government/collections/civil-service-learning>.

## Annexe II

Au regard de ses missions et des initiatives engagées, il serait en effet pertinent que la DGAFP joue un rôle plus structurant dans la structuration et la diffusion d'un catalogue de formations transverses à vocation interministérielle, quelles qu'en soient les modalités. Pour ce faire, il faudrait qu'elle dispose de moyens accrus :

- ◆ pour se constituer une expertise plus avancée, soutenir et suivre les actions ministérielles en la matière ;
- ◆ pour mettre au point un catalogue numérique qui permette de centraliser l'information sur l'offre de formation sur une série de thèmes transverses clefs ;
- ◆ le cas échéant, pour être maître d'ouvrage de certains contenus de formation.

L'annexe IV du présent rapport traite de façon plus détaillée ces questions de pilotage.

### **3.2.5. Comment mettre en place un système d'information qui permette un suivi fin des dispositifs de formation et la mesure de l'efficacité des choix ?**

L'usage d'applications informatiques dédiées à la formation, qu'il s'agisse de modules intégrés à des logiciels de gestion des ressources humaines ou d'outils spécialisés est indispensable au suivi fin des dispositifs de formation et à la mesure de l'efficacité des choix.

De tels outils existent avec les fonctionnalités nécessaires (recueil des besoins de formation, mise en ligne des catalogues, inscriptions en ligne, gestion administrative des sessions, etc.). Ils sont aisément paramétrables :

- ◆ pour suivre les parcours de formations et les compétences acquises des agents, sous réserve :
  - de disposer d'un référentiel de compétences associé aux formations suivies ;
  - d'organiser le maintien de ces compétences dans la durée ;
- ◆ à des fins de suivi des coûts, sous réserve :
  - de disposer d'un référentiel de coûts ;
  - de renseigner les coûts ou d'organiser leur récupération automatique par le système (ce qui suppose que l'information existe sous une forme exploitable et soit accessible).

La mobilisation au niveau interministériel est un enjeu d'autant plus important que la possibilité d'un suivi de la formation au niveau interministériel dépend de la concordance et de la qualité des référentiels de suivi des coûts et de compétence utilisés par les systèmes. La mise en cohérence de ces référentiels lèverait aussi un frein à la mutualisation des formations sous forme de bourses de formation.

La création du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) constitue un élément de réponse à cet enjeu. Le système de gestion des ressources humaines développé par le centre, Renoirh, évoqué plus haut, comporte un module de formation et le CISIRH en assure les paramétrages et la maintenance et forme les gestionnaires à son usage. Il assure en outre l'échange de bonnes pratiques entre les services ayant adopté le système et leur généralisation.

Les coûts d'intégration constituent le principal obstacle à l'adoption d'un nouveau système. Ils constituent un investissement initial souvent important, qui doit être anticipé et dont l'amortissement doit être lissé (pour Renoirh, qui concerne l'ensemble des fonctions de ressources humains, le ministère de l'écologie l'a évalué entre 15 et 20 M€).

## **ANNEXE III**

### **Les écoles assurant la formation statutaire et professionnelle des agents de l'État**



# SOMMAIRE

<b>1. LES ECOLES FORMANT LES AGENTS DE L'ÉTAT CONSTITUENT UN ENSEMBLE TRES HETEROGENE .....</b>	<b>1</b>
1.1. Les écoles présentent des modèles juridiques et des modes de financement divers (point de vue institutionnel) .....	1
1.2. Les écoles ont des rôles de nature différente dans l'organisation de la formation tout au long de la vie (champ de la formation) .....	3
1.3. Les écoles s'insèrent différemment dans leur écosystème métier (degré d'ouverture) .....	4
1.4. Les écoles ont un périmètre principalement ministériel au sein de l'Etat (mutualisations des formations et ouverture des écoles à l'interministériel) .....	5
<b>2. CES DIFFERENTS MODELES TRADUISENT DIFFERENTES DYNAMIQUES A L'ŒUVRE AU SEIN DES MODELES DE FORMATION.....</b>	<b>18</b>
2.1. Le modèle traditionnel d'organisation est centré sur la formation initiale avec une forte dépendance à la subvention publique directe mais il étend progressivement son champ à la formation continue avec ou sans retombée financière.....	18
2.2. Les acteurs traditionnels sont organisés selon une appartenance ministérielle / interministérielle relativement rigide mais de nouveaux acteurs viennent modifier cet équilibre.....	19
2.3. L'offre de formations qualifiantes ou diplômantes permet à certaines écoles de s'affirmer comme des acteurs à part entière de l'enseignement supérieur .....	20
2.3.1. <i>Le cas particulier des écoles formant les ingénieurs d'État.....</i>	<i>20</i>
2.3.2. <i>Les institutions de l'enseignement supérieur qui délivrent des formations diplômantes.....</i>	<i>22</i>
2.3.3. <i>L'ouverture à un public extérieur à l'administration .....</i>	<i>23</i>
<b>3. DES ENJEUX COMMUNS PARCOURENT CES DIFFERENTS MODELES ET LEURS EVOLUTIONS.....</b>	<b>26</b>
3.1. L'individualisation des parcours de formation.....	26
3.2. Le développement de l'e-formation .....	28
3.3. L'articulation formation initiale/formation continue.....	33
3.4. La recherche d'un modèle économique viable.....	34
3.4.1. <i>Le mix de ressources plutôt que le seul renforcement des ressources propres.....</i>	<i>34</i>
3.4.2. <i>Des logiques de mutualisation pertinentes sur un territoire / campus mais qui atteignent leur limite sinon.....</i>	<i>36</i>



## 1. Les écoles formant les agents de l'État constituent un ensemble très hétérogène

La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) compte 56 écoles parmi les écoles de formation initiale de la fonction publique d'État, hors ministère de la défense, et sans inclure les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) de l'éducation nationale qui sont rattachées à des universités. Les écoles relevant du ministère de la défense prises en compte par la DGAFP sont au nombre de neuf, dont l'école nationale supérieure des sous-officiers d'active que la mission a inclus dans son échantillon à titre comparatif. La plupart de ces écoles initialement dédiées à la formation initiale accueillent aussi les agents en formation professionnelle. Il faut ajouter à cet ensemble l'institut de gestion publique et du développement économique (IGPDE), dédié, lui, à la formation professionnelle, qui fait exception dans ce paysage.

La notion d'école est ambiguë. Dans la liste constituée par la DGAFP, en effet, 17 écoles relèvent du ministère de l'intérieur, dont huit écoles nationales de police, ainsi que le centre de formation de la police de Chassieu ; or ces écoles sont de simples services de la direction générale de la police nationale. De la même façon, s'agissant de l'école nationale des finances publiques (ENFiP), sont pris en compte de façon autonome les établissements de Clermont-Ferrand, de Lyon, de Noisy-le-Grand et de Toulouse, qui participent à la formation initiale des agents de la direction générale des finances publiques, alors qu'ils sont des composantes du service à compétence nationale que constitue l'ENFiP (la mission les a considérés comme tels). *A contrario*, ne sont pas comptés de façon autonomes les deux établissements de l'école nationale des techniciens de l'équipement (ENTE) implantés respectivement à Aix-en-Provence et à Valenciennes ou les six centres interrégionaux de formation que comporte l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) outre son site principal de Marcy l'Étoile. Deux écoles peuvent donc recouvrir des réalités très différentes ou, à l'inverse, des réalités très proches tout en ayant l'un le statut d'école, l'autre le statut de simple site.

Le Tableau 1 (*infra*) offre une typologie des 36 écoles ayant répondu au questionnaire de la mission.

### 1.1. Les écoles présentent des modèles juridiques et des modes de financement divers (point de vue institutionnel)

Le statut des écoles formant les agents de l'État n'est pas normé. Les statuts de ces dernières sont donc divers pour chaque domaine ministériel. Ainsi, sur les 36 écoles ayant répondu au questionnaire de la mission :

- ◆ 14 sont des établissements publics à caractère administratif :
  - le centre de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) de Poitiers (comme d'ailleurs les autres CREPS sous la tutelle du ministère chargé des sports) ;
  - l'école nationale d'administration (ENA) ;
  - les quatre instituts régionaux d'administration ;
  - l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) ;
  - l'école nationale supérieure de formation de l'enseignement agricole (ENSFEA), ancienne école nationale de formation agronomique (ENFA) ;
  - l'école nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES) ;

### Annexe III

- l'école nationale supérieure de la police (ENSP) ;
- l'institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA) ;
- l'institut national du patrimoine (INP) ;
- l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) ;
- l'école nationale des mines de Paris, ou Mines ParisTech ;
- ◆ 11 sont de simples services :
  - les dix écoles et centres de formation de la police, y compris l'école nationale supérieure d'application de la police nationale ;
  - l'école nationale des sous-officiers d'active (ENSOA) ;
- ◆ 7 sont des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) ou sont des établissements membres ou rattachés :
  - AgroParis Tech ;
  - AgroSup Dijon ;
  - l'école des ponts ParisTech ;
  - l'école nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), établissement du groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES) qui est un EPSCP ;
  - l'école nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI), autre établissement du GENES ;
  - VetAgro sup, dont l'école nationale des services vétérinaires (ENSV) est une école interne ;
  - l'école nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) ;
- ◆ 4 sont des services à compétence nationale :
  - l'école supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENESR) ;
  - l'école nationale des techniciens de l'équipement (ENTE) ;
  - l'école nationale des finances publiques (ENFiP) ;
  - la direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle de la direction générale des finances publiques, qui comprend les écoles des douanes de Tourcoing et de La Rochelle ;
  - auxquels on peut ajouter l'institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) et l'institut formation de l'environnement (IFORE) également pris en compte par la mission, ainsi que le centre ministériel de valorisation des ressources humaines (CMVRH) des ministères chargés de l'environnement et du logement.

En termes de répartition, le nombre de simples services dans l'échantillon n'est pas représentatif: il traduit plutôt l'organisation déconcentrée de la formation de la direction générale de la police nationale. Les établissements à caractère administratif prédominent donc nettement. Viennent ensuite les EPSCP et les services à compétence nationale.

Ces statuts traduisent des niveaux d'autonomie différents par rapport à l'administration :

- ◆ les écoles ayant le statut de simples services, sans autonomie, concernent principalement la direction générale de la police nationale du ministère de l'intérieur, ainsi que le ministère de la défense ;

## Annexe III

- ◆ conçus pour être à mi-chemin entre l'administration centrale et l'administration déconcentrée, mais avec des attributions qui demeurent nationales, les services à compétence nationale, bien que parties intégrantes de l'administration, bénéficient d'une certaine autonomie. C'est le statut qui a été choisi pour l'IGPDE et l'IFORE, deux instituts de formation qui ont un rapport étroit au ministère auquel ils se rattachent mais ont vocation interministérielle ;
- ◆ les établissements publics à caractère administratif, les plus nombreux dans l'échantillon de la mission, bénéficient de l'autonomie juridique et financière, ainsi que d'une large autonomie pédagogique. Leur caractère administratif s'explique par leur forte dépendance au financement public, même s'ils ont à des proportions diverses des ressources propres (droits d'inscription, offre commerciale de formation continue). Ils peuvent avoir un lien avec l'enseignement supérieur :
  - certains ont une simple mission d'enseignement supérieur ;
  - d'autres sont rattachés ou associés à un EPSCP, comme l'ENGEES à l'université de Strasbourg ou l'école nationale supérieure des mines de Paris à l'institut Mines Telecom ;
  - l'ENSFEA est un établissement d'enseignement supérieur agricole public de l'article R 812-2 du code rural et de la pêche maritime ;
- ◆ les EPSCP sont des établissements de recherche et d'enseignement supérieur, comme les universités. Ils bénéficient d'une autonomie importante par rapport aux autres établissements publics, notamment une large autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière. En matière de ressources, ils dépendent principalement des dotations financières publiques, notamment de la part du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais ils ont aussi des ressources propres, liées par exemple aux droits d'inscription, aux prestations de recherche ou à une offre commerciale de formation continue ;
- ◆ parmi les établissements publics, certains, qui sont le plus souvent rattachés à des EPSCP « classiques », ont le statut de grands établissements (il en existe une vingtaine en tout), qui leur permet de déroger aux dispositions générales régissant les EPSCP par décret en Conseil d'État. Ce statut, créé par l'article L 717-1 du code de l'éducation, est octroyé « soit à des établissements de fondation ancienne et présentant des spécificités liées à leur histoire, soit à des établissements dont l'offre de formation ne comporte pas la délivrance de diplômes pour les trois cycles de l'enseignement supérieur ». Dans l'échantillon de la mission, c'est le cas d'AgroSup Dijon, de l'ENPC, d'Agro ParisTech, VetAgro sup (qui comprend l'ENSV), le GENES ou de l'institut Mines Telecom auquel appartient l'école Mines ParisTech.

### 1.2. Les écoles ont des rôles de nature différente dans l'organisation de la formation tout au long de la vie (champ de la formation)

La vocation des écoles est d'assurer la formation statutaire, principalement la formation initiale ou post concours, des agents d'un ou de plusieurs corps. L'institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) fait exception à cet égard, puisqu'il ne propose que des prestations de formation professionnelle.

Néanmoins, dans l'échantillon de la mission, seules quatre écoles se limitent à des prestations de formation statutaire initiale :

- ◆ le centre de ressource, d'expertise et de performance sportive (CRESP) de Poitiers ;
- ◆ l'école nationale des ponts et chaussées (ENPC) ;
- ◆ l'école nationale de la statistique et de l'analyse économique (ENSAE) ;
- ◆ l'école nationale supérieure des mines de Paris (Mines ParisTech).

## Annexe III

La majorité des écoles propose, sur catalogue, des prestations de formation professionnelle, réservées ou non aux agents de l'État, dans des proportions souvent importantes.

S'agissant des catégories de fonctionnaires formés, les écoles ont des positionnements divers selon les ministères : certaines ne forment que des fonctionnaires de catégorie A, comme les écoles interministérielles (l'école nationale d'administration et les cinq instituts régionaux d'administration), l'ENSAE et l'ENSAI, l'école supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement et de la recherche (ESENESR) ou AgroParisTech, d'autres forment l'ensemble des agents d'une même filière métier, comme l'institut de formation des personnels de ministère de l'agriculture (INFOMA) ou l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP).

### 1.3. Les écoles s'insèrent différemment dans leur écosystème métier (degré d'ouverture)

Sur les 36 écoles ayant répondu au questionnaire, 15 ne sont pas réservées aux agents publics, mais ouvertes à des étudiants en formation initiale ou des stagiaires de formation continue extérieurs à l'administration, mais relevant du même écosystème métier. Si l'on considère comme un seul ensemble les huit écoles nationales de la police nationale, la proportion d'écoles dites mixtes s'élève à plus de la moitié. Dans les faits, cette notion d'école « mixte » recouvre des réalités différentes et d'ampleur inégale :

- ◆ s'agissant de la formation professionnelle :
  - l'ouverture des modules à des stagiaires extérieurs à l'administration est très répandue parmi les écoles, voire quasiment généralisée ;
  - certaines écoles ont en outre une offre de formation professionnelle dédiée au public extérieur, le cas échéant qualifiante, comme l'école nationale d'administration (ENA) ou l'institut national du patrimoine (INP) ;
- ◆ s'agissant de la formation initiale, l'ouverture est nettement moins fréquente :
  - de rares écoles ouvrent leurs formations statutaires initiales à des « auditeurs libres », comme l'école nationale des services vétérinaires (en deuxième année de formation) ;
  - l'école nationale des techniciens de l'équipement (ENTE) ouvre la formation conçue pour les techniciens supérieurs principaux du développement durable (TSPDD) des spécialités « techniques générales » et « exploitation et entretien des infrastructures » à des étudiants d'une part, à des salariés et demandeurs d'emploi du secteur privé d'autre part ; la formation débouche sur l'octroi du titre de « chargé de projet en aménagement durable des territoires », inscrit au répertoire national des certifications professionnelles, qui permet au public extérieur à l'administration de valoriser sa formation ;
  - certaines écoles, enfin, plus nombreuses, ont créé des formations diplômantes relevant de leur domaine de compétence métier où elles accueillent un public sous statut étudiant, comme l'INP qui, parallèlement à la formation statutaire initiale des conservateurs du patrimoine de l'État, de la fonction publique territoriale et de la Ville de Paris, propose un master de restaurateur du patrimoine ; hors écoles d'ingénieurs, c'est aussi le cas par exemple de l'école nationale des services vétérinaires (ENSV) ou du centre de ressources, d'expertise et de performance sportive (CRESP) de Poitiers ;

## Annexe III

- à l'inverse, les écoles d'ingénieurs accueillent le plus souvent leurs élèves fonctionnaires ou fonctionnaires stagiaires dans des cycles de formation dont la vocation première est de former des étudiants et salariés pour le secteur privé, comme Mines ParisTech, école nationale de la statistique et des études économiques (ENSAE), école nationale des ponts et chaussées (ENPC), école nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES), etc.

L'accueil d'élèves « civils » en formation initiale est fortement lié à l'habilitation des écoles à délivrer des diplômes ou, à tout le moins à une offre de formation qualifiante, de façon à pouvoir valoriser la formation sur le marché privé et à l'international.

### **1.4. Les écoles ont un périmètre principalement ministériel au sein de l'Etat (mutualisations des formations et ouverture des écoles à l'interministériel)**

Les écoles ont un périmètre principalement ministériel, tant du point de vue organique que dans la structure de l'offre de formation. Elles sont en effet, sauf exception, rattachées à un ministère dont le périmètre définit la thématique de leur offre de formation.

Parmi les exceptions figure dans l'échantillon de la mission l'école nationale des techniciens de l'équipement (ENTE), instituée en 1996 par arrêté<sup>1</sup> en service opérateur à compétence nationale du ministère chargé de l'équipement composé de deux établissements (implantés respectivement à Aix et à Valenciennes), est aujourd'hui rattachée au ministère chargé de l'environnement et au ministère chargé du logement. S'agissant des établissements publics, les cas de double tutelle sont rares et, en l'occurrence, la double tutelle s'exerce avec le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, comme pour AgroSup Dijon, établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) rattaché à l'université de Dijon, et l'école nationale supérieure de formation de l'enseignement agricole, par ailleurs sous tutelle du ministère chargé de l'agriculture.

Inversement, l'organisation par les ministères de leur système de formation initiale est très diverse : certains ministères choisissent de regrouper l'ensemble des formations de leurs agents au sein d'une seule école, comme le ministère chargé du travail au sein de l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP), d'autres ont plusieurs écoles spécialisées par métier, comme le ministère de la justice ou les ministères économiques et financiers, d'autres encore, comme la direction générale de la police nationale, ont plusieurs écoles réparties sur le même territoire pour former au même métier.

Les formations statutaires initiales destinées aux agents de l'État sont dédiées aux élèves fonctionnaires ou fonctionnaires stagiaires de corps du ministère d'appartenance ou de tutelle de l'école. Les cas où les corps relèvent de deux ministères restent relativement rares ; on peut citer par exemple, dans l'échantillon de la mission :

- ◆ celui des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF), qui relève conjointement du ministère chargé de l'agriculture et du ministère chargé du développement durable et dont la formation statutaire initiale est confiée à l'école nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF), école interne d'AgroParisTech, elle-même sous tutelle du ministère chargé de l'agriculture ;
- ◆ ou encore celui des inspecteurs de la santé publique vétérinaire, corps interministériel, dont la formation statutaire initiale est assurée par l'école nationale des services vétérinaires (ENSV), école interne de VetAgro Sup, elle aussi sous tutelle du ministère de l'agriculture.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 25 novembre 1996 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'école nationale des techniciens de l'équipement.

### Annexe III

Les écoles sous la tutelle du ministère chargée de la fonction publique, l'école nationale d'administration et les cinq instituts régionaux de formation, dont la vocation est par nature interministérielle, constituent à cet égard une catégorie à part.

L'offre sur catalogue de formation professionnelle est en revanche plus ouverte aux agents d'autres ministères que le seul ministère de rattachement ou de tutelle de l'école. Les deux instituts évoqués plus haut, dont le premier est dédié à la formation professionnelle et qui ont une offre de formation professionnelle spécialisée, ont d'ailleurs vocation interministérielle : l'institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) et l'institut de formation de l'environnement (IFORE), lequel a même été constitué avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique en pôle interministériel de compétence développement durable.

C'est loin d'être le cas de toutes les écoles, néanmoins. Ainsi, dans l'échantillon de la mission, outre les écoles de police, plusieurs écoles ont des catalogues de formation continue réservés aux agents de leur ministère de tutelle ou de rattachement : AgroSup Dijon, les écoles des douanes, l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP), l'école nationale des finances publiques (ENFiP), l'école nationale de l'administration pénitentiaire, l'institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA) ou l'école nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI), dont l'offre de formation continue diplômante est par ailleurs ouverte à des stagiaires « civils ».

Tableau 1 : Éléments pour une typologie des écoles formant les agents de l'État

Écoles	Nature juridique	Ministère(s) de rattachement/ de tutelle	Rôle dans la formation tout au long de la vie des agents de l'État	Public formé
AgroParisTech	Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP)	Ministère chargé de l'agriculture	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 57 stagiaires ;</li> <li>● 175 journées ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 206 stagiaires ;</li> <li>● 108 journées ;</li> </ul> </li> </ul>	École mixte
AgroSup Dijon	EPSCP rattaché à l'université de Dijon	Ministère chargé de l'agriculture Ministère en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● des ingénieurs :                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- 90 stagiaires externes, 2 000 heures de cours sur trois ans ;</li> <li>- 7 stagiaires internes, 1 200 heures de cours sur deux ans ;</li> </ul> </li> <li>● des cadres des EPLEFPA : 814 stagiaires, 2 374 jours de formation ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle des personnels de l'enseignement technique dans le cadre du plan national de formation : 813 stagiaires, 1 881 jours de formation</li> </ul>	École mixte (cycle ingénieur « mixte », masters spécialisés, masters, licences professionnelles, formations doctorales)

Annexe III

Écoles	Nature juridique	Ministère(s) de rattachement/de tutelle	Rôle dans la formation tout au long de la vie des agents de l'État	Public formé
Centre de formation de la police de Chassieu	Service	Ministère de l'intérieur Direction générale de la police nationale	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation initiale statutaire des gardiens de la paix, des adjoints de sécurité et des cadets de la République :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 426 stagiaires ;</li> <li>- 203 760 heures ;</li> </ul> </li> <li>◆ autres formations statutaires :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 79 stagiaires ;</li> <li>- 278 heures ;</li> </ul> </li> <li>◆ formations professionnelles :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 536 stagiaires ;</li> <li>● 204 733 heures</li> </ul> </li> </ul>	École réservée aux agents publics et partenariat avec l'éducation nationale
Centre de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) de Poitiers	Établissement public à caractère administratif	Ministère chargé des sports	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 818 stagiaires ;</li> <li>● 858 heures</li> </ul> </li> </ul>	École mixte
Écoles nationales des douanes	Établissements de la direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle, service à compétence nationale	Ministère chargé du budget Sous-direction des ressources humaines, des relations sociales et de l'organisation de la direction générale des douanes et droits indirects	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 24 056 stagiaires ;</li> <li>● 24 085 jours ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle continue :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● école de Tourcoing :                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 003 stagiaires ;</li> <li>- 31 640 heures ;</li> </ul> </li> <li>● école de la Rochelle :                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 046 stagiaires ;</li> <li>- 5 970 jours stagiaires ;</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	Écoles réservées aux fonctionnaires

Annexe III

Écoles	Nature juridique	Ministère(s) de rattachement/ de tutelle	Rôle dans la formation tout au long de la vie des agents de l'État	Public formé
École des ponts Paris Tech, ex école nationale des ponts et chaussées (ENPC)	EPSCP	Ministère chargé de l'équipement	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale : 77 stagiaires par an</li> </ul>	École mixte (5 % de fonctionnaires en école d'ingénieur, formation statutaire des ingénieurs des ponts, eaux et forêts (PEF) et des architectes et urbanistes de l'État (AUE))
École nationale d'administration (ENA)	Établissement public à caractère administratif	Ministère chargé de la fonction publique Direction générale de l'administration et de la fonction publique	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 718 stagiaires ;</li> <li>● 426 jours ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 6 169 stagiaires ;</li> <li>● 1 962 jours</li> </ul> </li> </ul>	École mixte
École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP)	Établissement public à caractère administratif	Ministère de la justice Direction de l'administration pénitentiaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale : 345 417 jours ;</li> <li>◆ formation continue : 21 118 jours</li> </ul>	École réservée aux fonctionnaires (ouverture à la marge de certains modules de formation continue)
École nationale supérieure de formation de l'enseignement agricole (ENSFEA), ex école nationale de formation agronomique (ENFA)	Établissement public administratif Établissement d'enseignement supérieur agricole public	Ministère chargé de l'Agriculture Ministère chargé de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire : 225 agents par an (6 à 10 semaines de formation ; stages de 26 semaines à un an) ;</li> <li>◆ formation professionnelle : 956 agents par an (sessions de 1 à 3 jours)</li> </ul>	École réservée aux agents publics et cycles de préparation aux concours (tout public)

Annexe III

Écoles	Nature juridique	Ministère(s) de rattachement/de tutelle	Rôle dans la formation tout au long de la vie des agents de l'État	Public formé
École nationale des finances publiques (ENFIP)	Service à compétence nationale	Ministère chargé des finances et des comptes publics Direction générale des finances publiques Direction chargée du pilotage du réseau et des moyens de la direction générale des finances publiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formations statutaires : 70 059 heures ;</li> <li>◆ formation professionnelle continue : 76 206 heures ;</li> <li>◆ préparation aux concours : 7 542 heures</li> </ul>	École réservée aux agents publics
École nationale du génie de l'eau et de l'environnement (ENGEEES)	Établissement public à caractère administratif associé à l'université de Strasbourg	Ministère chargé de l'Agriculture	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale des ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement : env. 2 200 heures sur trois ans ;</li> <li>◆ formation professionnelle continue : 145 heures ;</li> <li>◆ 70 stagiaires par an en moyenne</li> </ul>	École mixte (environ dix fonctionnaires ingénieurs)
École nationale de police -délégation interrégionale au recrutement et à la formation zone sud (ENP -DIRF SUD)	Service	Ministère de l'intérieur Direction générale de la police nationale Direction des ressources et des compétences de la police nationale	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 179 stagiaires,</li> <li>• 5 159 jours ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 650 stagiaires,</li> <li>• 488 jours</li> </ul> </li> </ul>	École réservée aux agents publics, sauf formation d'appui à d'autres publics : sûreté SNCF, formation bac pro prévention, policiers formateurs anti-drogue

Annexe III

Écoles	Nature juridique	Ministère(s) de rattachement/ de tutelle	Rôle dans la formation tout au long de la vie des agents de l'État	Public formé
École nationale de police de Montbéliard	Service	Ministère de l'intérieur Direction générale de la police nationale Direction des ressources et des compétences de la police nationale	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formations statutaires :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 804 stagiaires ;</li> <li>● 330 488 heures ;</li> </ul> </li> <li>◆ formations professionnelles :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 1 020 stagiaires ;</li> <li>● 334 214 heures</li> </ul> </li> </ul>	École réservée aux agents publics
École nationale de police de Rouen Oïssel	Service	Ministère de l'intérieur Direction générale de la police nationale Direction des ressources et des compétences de la police nationale	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 1 530 stagiaires (2 249 selon autre donnée) ;</li> <li>● 120 171 jours ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 3 164 stagiaires (1 896 selon une autre donnée) ;</li> <li>● 129 985 jours</li> </ul> </li> </ul>	École réservée aux agents publics et partenariat avec l'éducation nationale
École nationale de police de SENS – Yonne	Service	Ministère de l'intérieur Direction générale de la police nationale Direction des ressources et des compétences de la police nationale	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 733 stagiaires ;</li> <li>● 47 419 jours de formation ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle :               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 933 stagiaires ;</li> <li>● 49 131 jours</li> </ul> </li> </ul>	École réservée aux agents publics et partenariat avec l'éducation nationale

Annexe III

Écoles	Nature juridique	Ministère(s) de rattachement/de tutelle	Rôle dans la formation tout au long de la vie des agents de l'État	Public formé
École nationale de police de Périgueux	Service	Ministère de l'intérieur Direction générale de la police nationale Direction des ressources et des compétences de la police nationale	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 084 stagiaires ;</li> <li>• 78 786 jours de formation ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 493 stagiaires ;</li> <li>• 79 943 jours</li> </ul> </li> </ul>	École réservée aux agents publics
École nationale de police de Reims	Service	Ministère de l'intérieur Direction générale de la police nationale Direction des ressources et des compétences de la police nationale	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 557 stagiaires ;</li> <li>• 31 478 jours ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 641 stagiaires ;</li> <li>• 31 584 jours</li> </ul> </li> </ul>	École réservée aux agents publics et partenariat avec l'éducation nationale
École nationale de police de Roubaix	Service	Ministère de l'intérieur Direction générale de la police nationale Direction des ressources et des compétences de la police nationale	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formations statutaires :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 372 stagiaires ;</li> <li>• 642 journées stagiaires ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 844 stagiaires,</li> <li>• 20 572,5 journées stagiaires</li> </ul> </li> </ul>	École réservée aux agents publics

Annexe III

Écoles	Nature juridique	Ministère(s) de rattachement/ de tutelle	Rôle dans la formation tout au long de la vie des agents de l'État	Public formé
École nationale de police de Saint Malo	Service	Ministère de l'intérieur Direction générale de la police nationale Direction des ressources et des compétences de la police nationale	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formations statutaires initiales : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 549 stagiaires ;</li> <li>• 374 820 heures ;</li> </ul> </li> <li>◆ autre formations statutaires : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 100 stagiaires ;</li> <li>• 232 heures.</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 694 stagiaires ;</li> <li>• 376 413 heures</li> </ul> </li> </ul>	École réservée aux agents publics et partenariat avec l'éducation nationale
École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE)	Établissement du groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES), EPSCP	Ministère chargé de l'économie	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale des administrateurs de l'INSEE : environ 15 stagiaires par promotion (scolarité de un ou deux ans selon le parcours antérieur)</li> </ul>	École mixte (30 élèves fonctionnaires en cycle ingénieur pour 430 civils environ, masters spécialisés, masters de recherche, doctorats)
École nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI)	Établissement du groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES), EPSCP	Ministère chargé de l'économie	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale : <ul style="list-style-type: none"> <li>• élèves ingénieurs : 90 par promotion ;</li> <li>• attachés statisticiens stagiaires de l'INSEE : 41 ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation continue diplômante : 90 à 100 attachés statisticiens durant leurs six premières années de poste</li> </ul>	École mixte (masters)

Annexe III

Écoles	Nature juridique	Ministère(s) de rattachement/ de tutelle	Rôle dans la formation tout au long de la vie des agents de l'État	Public formé
École nationale supérieure d'application de la police nationale (ENSAPN) de Toulouse	Service	Ministère de l'intérieur Direction générale de la police nationale Direction des ressources et des compétences de la police nationale	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale : 21 316 jours de formation en 2015 ;</li> <li>◆ formation continue : 7 176 jours de formation en 2015 ;</li> <li>◆ partenariat (baccalauréat professionnel, métiers sécurité élèves 1ère et terminale)</li> </ul>	École réservée aux agents publics et partenariat avec l'éducation nationale (formation des cadets de la République)
École nationale des sous-officiers d'active (ENSOA)	Service	Ministère de la défense Sous-direction formation de la direction des ressources humaines de l'armée de terre	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 3 557 stagiaires formés en 2015 ;</li> <li>● 273 746 journées stagiaires ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 1 157 stagiaires formés en 2015 ;</li> <li>● entre 9 697 et 18 945 journées stagiaires ;</li> </ul> </li> <li>◆ stages « annexes » ouverts aux civils extérieurs au ministère de la défense : <ul style="list-style-type: none"> <li>● 4 461 stagiaires formés en 2015 ;</li> <li>● 7 201 journées stagiaires</li> </ul> </li> </ul>	École mixte (l'école organise notamment les journées défense et citoyenneté)
Ecole nationale supérieure de la police (ENSP)	Établissement public à caractère administratif chargé d'une mission d'enseignement supérieur et de recherche	Ministère de l'intérieur Direction générale de la police nationale	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale : 103 stagiaires ;</li> <li>◆ autre formation statutaire : 199 stagiaires ;</li> <li>◆ formation continue : 663 stagiaires, dont 90 hors police</li> </ul>	École mixte (formations à destination des élus locaux, cycles de formations certifiantes pour les directeurs et dirigeants d'entreprises de sécurité privées)

Annexe III

Écoles	Nature juridique	Ministère(s) de rattachement/ de tutelle	Rôle dans la formation tout au long de la vie des agents de l'État	Public formé
École nationale des services vétérinaires (ENSV)	École interne de VetAgro sup, EPSCP, grand établissement pour l'enseignement supérieur agricole et vétérinaire	Ministère chargé de l'agriculture	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire : 63 % ;</li> <li>◆ formation professionnelle : 37 %</li> </ul>	École mixte (Part des fonctionnaires en formation initiale : 66 % ; en formation continue : 40 %)
École nationale des techniciens de l'équipement (ENTE)	Service à compétence nationale	Ministère chargé du développement durable	<p>En 2014 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale : 19 691 journées stagiaires de fonctionnaires (11 142 journées stagiaires de civils) ;</li> <li>◆ autres formations statutaires : 3 235 journées stagiaires ;</li> <li>◆ formation continue (dont e-formation tutorée) : 1 221 journées stagiaires ;</li> <li>◆ préparation au concours : 384 journées stagiaires</li> </ul>	École mixte (depuis 2013)
École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE)	EPSCP	Ministère chargé de l'équipement	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire des ingénieurs : 343 stagiaires en 2015/2016, dont 7 lauréats du concours interne en stage probatoire pour 18 mois ;</li> <li>◆ formation professionnelle : 269 stagiaires en 2015 (modules de 4 à 80 jours) ;</li> </ul>	École mixte (cycle ingénieur mixte, masters, doctorats, masters spécialisés, stages probatoires pour les lauréats du concours interne des travaux publics de l'État, formations visant au maintien des compétences, formation continue mixte)

Annexe III

Écoles	Nature juridique	Ministère(s) de rattachement/ de tutelle	Rôle dans la formation tout au long de la vie des agents de l'État	Public formé
École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENESR)	Service à compétence nationale	Ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche Direction générale des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 646 stagiaires ;</li> <li>• 15 868 journées stagiaires ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation continue :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 6 650 stagiaires ;</li> <li>• 16 656 journées stagiaires</li> </ul> </li> </ul>	École réservée aux agents publics
Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA)	Établissement public à caractère administratif	Ministère chargé de l'agriculture	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 155 stagiaires ;</li> <li>• 10 371 jours ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 904 stagiaires ;</li> <li>• 5 900 jours</li> </ul> </li> </ul>	École réservée aux agents publics
Institut national du patrimoine (INP)	Établissement public à caractère administratif chargé d'une mission d'enseignement supérieur	Ministère de la culture et de la communication	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 56 stagiaires en 2014-2015 ;</li> <li>• 41 en 2015-2016 ;</li> <li>• 38 en 2016-2017 ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation continue : 585 stagiaires en 2015</li> </ul>	École mixte (masters restaurateurs du patrimoine)
Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP)	Établissement public à caractère administratif	Ministère chargé du travail	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire (corps de l'inspection du travail) :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 534 stagiaires ;</li> <li>• 44 075 jours ;</li> </ul> </li> <li>◆ formation professionnelle (tous corps du ministère) :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 455 stagiaires ;</li> <li>• 14 606 jours</li> </ul> </li> </ul>	École réservée aux agents publics

Annexe III

Écoles	Nature juridique	Ministère(s) de rattachement/ de tutelle	Rôle dans la formation tout au long de la vie des agents de l'État	Public formé
Institut régional d'administration (IRA) de Lille	Établissement public national à caractère administratif et à vocation interministérielle	Ministère chargé de la fonction publique Direction générale de l'administration et de la fonction publique	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale : 124,92 équivalents temps plein stagiaires (moyenne annuelle sur deux promotions en 2015, compte tenu des démissions survenues en cours d'année) ;</li> <li>◆ formation professionnelle : 377 journées stagiaires ;</li> <li>◆ préparation au concours : 110 journées stagiaires</li> </ul>	École réservée aux agents publics et préparation au concours
IRA de Lyon	Établissement public national à caractère administratif et à vocation interministérielle	Ministère chargé de la fonction publique Direction générale de l'administration et de la fonction publique	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale : 128/130 stagiaires ;</li> <li>◆ formation professionnelle : 5 274 journées stagiaires</li> </ul>	École réservée aux agents publics et préparation au concours
IRA de Metz	Établissement public national à caractère administratif et à vocation interministérielle	Ministère chargé de la fonction publique Direction générale de l'administration et de la fonction publique	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale : 125/130 stagiaires ;</li> <li>◆ formation professionnelle : 46 380 heures</li> </ul>	École réservée aux agents publics et préparation au concours
IRA de Nantes	Établissement public national à caractère administratif et à vocation interministérielle	Ministère chargé de la fonction publique Direction générale de l'administration et de la fonction publique	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale : 133 attachés ;</li> <li>◆ formation professionnelle ;</li> <li>◆ préparation au concours : neuf classes préparatoires intégrées</li> </ul>	École réservée aux agents publics et préparation au concours
Mines ParisTech	Établissement public à caractère administratif rattaché à l'institut MinesTelecom (EPSCP)	Ministère chargé de l'industrie	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ formation statutaire initiale : 20 stagiaires environ par an (57 en formation au 01/05/2016)</li> </ul>	École mixte 3 % de fonctionnaires

Source : Mission, sur la base des questionnaires renseignés.

## 2. Ces différents modèles traduisent différentes dynamiques à l'œuvre au sein des modèles de formation

Derrière l'approche typologique développée plus haut, trois dynamiques principales sont à l'œuvre dans le dispositif des écoles de service public :

- ◆ l'élaboration d'une offre de plus en plus fournie de formation professionnelle dans des écoles autrefois dédiées à la formation statutaire ;
- ◆ le développement d'une offre de formation professionnelle interministérielle prise en charge par les acteurs ministériels, qui vient bousculer l'équilibre jusque-là figé entre écoles à vocation ministérielle rattachées à un ministère d'une part et interministérielles sous tutelle du ministère chargé de la fonction publique d'autre part ;
- ◆ l'ouverture des écoles à des élèves et stagiaires non fonctionnaires qui va de pair avec le développement d'une offre de formations diplômantes ou qualifiantes.

### 2.1. Le modèle traditionnel d'organisation est centré sur la formation initiale avec une forte dépendance à la subvention publique directe mais il étend progressivement son champ à la formation continue avec ou sans retombée financière

Historiquement, les écoles publiques formant les fonctionnaires d'État ont été créées pour assurer aux agents nouvellement recrutés une formation au métier qu'ils devront exercer, dans un contexte où l'université avait essentiellement vocation à délivrer des savoirs théoriques. Les premières écoles datent du milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle et formaient les cadres techniques et militaires des grands corps de l'État : les corps militaires, les corps des mines, des ponts et chaussées. La création des écoles a ainsi accompagné la structuration de la fonction publique par corps regroupant les agents exerçant le même métier, qui étaient formés dans une école dédiée. Avec la naissance et l'élaboration du statut général de la fonction publique à partir de 1945, naissent en même temps les corps à vocation interministérielle, avec la création du corps des administrateurs civils, et les écoles à vocation interministérielle, dont l'école nationale d'administration est le premier exemple.

Le modèle traditionnel d'organisation des écoles est donc centré sur la formation statutaire initiale d'un ou plusieurs corps relevant du même environnement métier relevant d'un ministère ou à vocation interministérielle. Les écoles financent la formation sur la dotation de fonctionnement versée par le ministère dont elles relèvent (et parfois même directement dès lors que l'école n'est pas une entité juridique autonome), qui constitue l'essentiel de leurs ressources, le ministère prenant souvent en charge aussi de façon directe tout ou partie de la masse salariale des fonctionnaires affecté dans l'école. Ce modèle est encore dominant. Pour autant, la grande majorité des écoles ont progressivement développé en parallèle une offre de formation professionnelle continue sur catalogue (89 % dans l'échantillon de la mission) qui peut être financée de différentes manières : globalisée sur la même dotation, identifiée par une dotation spécifique ou encore, partiellement ou en totalité, par des prestations payantes.

## **2.2. Les acteurs traditionnels sont organisés selon une appartenance ministérielle / interministérielle relativement rigide mais de nouveaux acteurs viennent modifier cet équilibre**

La répartition traditionnelle des écoles entre celles qui se rattachent à un ministère dont elles forment les agents d'une part et les écoles interministérielles d'autre part est remise en question de diverses façons.

L'une d'entre elle est le mouvement de fusion des corps et l'augmentation du nombre des corps se rattachant à plusieurs ministères ou à vocation interministérielle, qui conduit

- ◆ soit au rattachement d'une même école à plusieurs ministères, comme l'école nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF), évoquée plus haut, suite à la fusion des corps d'ingénieurs des ponts et chaussées (IPC) et du génie rural, des eaux et des forêts (IGREF) au sein du corps des ingénieur des ponts, des eaux et des forêts (IPEF) en 2009 ;
- ◆ soit à l'attribution à une école relevant d'un ministère particulier de la mission d'assurer la formation statutaire d'agents relevant potentiellement de plusieurs ministères, sur le modèle de l'école nationale des sciences vétérinaires (ENSV) évoquée plus haut ou encore de l'école nationale des travaux publics de l'État (ENTPE).

Le développement de la formation professionnelle a provoqué une autre ligne de partage dans cette répartition. Organisée sous forme de modules de formation sur catalogue, elle a été ouverte, au moins partiellement, aux agents relevant d'autres ministères dans un souci d'optimisation de l'offre. La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a été chargée de développer et d'organiser cette ouverture, de façon à susciter une offre de formation professionnelle mutualisée ; au niveau déconcentré, cette mission a été confiée, depuis 2008, aux plates-formes régionale d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH) placées auprès des secrétaires généraux pour les affaires régionales (voir à ce sujet l'annexe IV du présent rapport). Celles-ci encouragent les services déconcentrés rassemblés dans un même bassin d'emploi à ouvrir leurs stages de formation continue aux agents d'autres ministères. Elles s'emploient par ailleurs à développer une offre de formation interministérielle transverse autonome, en mobilisant à cet effet les services ministériels et les instituts régionaux d'administration (IRA).

Dans ce contexte se développe une offre spécifique de formations spécialisées à vocation interministérielle à l'initiative des ministères. De nouveaux acteurs sont apparus, comme l'institut de formation de l'environnement (IFORE) ou l'institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), spécialisés dans un environnement métier, qui développent une offre de formation à vocation interministérielle :

- ◆ l'IFORE a ainsi été instituée en 2004, avec la DGAFP, en pôle interministériel de compétence développement durable par les ministères chargés respectivement de l'écologie et du développement durable et de la fonction publique, avec la participation de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et d'autres partenaires ; le pôle a notamment été chargé de prendre en charge le dispositif national de formation des agents de l'État à l'éco-responsabilité des administrations ;
- ◆ l'IGPDE développe une offre à vocation interministérielle importante dans les domaines de compétence des ministères économiques et financiers : elle porte ainsi, par exemple, l'essentiel des formations d'un catalogue interministériel à l'achat public et contribue à l'élaboration, avec la direction du budget, à l'élaboration sur le même modèle d'un catalogue de formations budgétaires et comptables à vocation interministérielle.

Ces acteurs ont un prédécesseur dans l'institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), créé en 1936 sous le nom de collège des hautes études de défense nationale pour former les hauts fonctionnaires civils et militaires des différents ministères aux enjeux de la défense nationale.

Le développement des cycles de hautes études interministériels sur le modèle des cycles de formation de l'IHEDN s'inscrit dans la même démarche d'offre interministérielle spécialisée, comme le cycle des hautes études pour le développement économique (CHEDE), organisé par l'IGPDE, le cycle interministériel de management de l'État (CIME) organisé par l'ENA, etc.

### **2.3. L'offre de formations qualifiantes ou diplômantes permet à certaines écoles de s'affirmer comme des acteurs à part entière de l'enseignement supérieur**

#### **2.3.1. Le cas particulier des écoles formant les ingénieurs d'État**

Historiquement, les écoles « destinées aux divers services publics » étaient exclusivement dédiées à la formation des agents du service public<sup>2</sup>. La plus ancienne est l'école nationale des ponts et chaussées, créée en 1747 pour former les ingénieurs du corps des ponts et chaussées institué en 1716. Elle est devenue en 1795, comme l'école nationale des mines de Paris, une école d'application pour les élèves formés à l'école polytechnique créée cette même année.

C'est en 1851 que l'école nationale des ponts et chaussées s'ouvre à un public dit externe, car il n'est pas issu de l'école polytechnique, ainsi qu'à des auditeurs libres. Les autres écoles font de même. Ce mouvement d'ouverture des écoles d'ingénieurs à des publics non fonctionnaires suit la réduction du champ d'action des ingénieurs de l'État et la structuration des filières privées. Face à la multiplication des formations à l'ingénierie, une commission des titres d'ingénieur est créée par une loi du 10 juillet 1934 pour garantir le titre d'ingénieur diplômé par l'État.

Aujourd'hui, 210 écoles d'ingénieurs françaises sont habilitées à délivrer ce diplôme, parmi lesquelles certaines écoles accueillent, au sein de cycles dits mixtes, les élèves-fonctionnaires ou fonctionnaires-stagiaires des corps d'ingénieurs de l'État en formation statutaire initiale. Dans l'échantillon de la mission, ce sont AgroSup Dijon, l'école nationale des ponts et chaussées (ENPC), l'école nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES), l'école nationale des travaux publics de l'État (ENTPE), ainsi que l'école nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) si l'on assimile le corps des administrateurs de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) à un corps d'ingénieur, Mines ParisTech).

---

<sup>2</sup> C'est ainsi qu'elles sont décrites dans le rapport fait à la Convention par Antoine-François Fourcroy en 1795. Ce sont l'école polytechnique, le conservatoire national des arts et métiers, l'école d'artillerie, l'école des ingénieurs militaires, l'école nationale des ponts et chaussées, l'école nationale supérieure des mines de Paris, l'école du génie maritime, l'école de l'armement, l'école des poudres et munitions, l'école des géographes, l'école navale, l'école des ingénieurs de vaisseaux, les écoles de navigations. Le rapport est très clair sur leur vocation à ne former que des agents de l'État : « il est nécessaire que les sujets admis dans ces écoles y soient dans un nombre correspondant au besoin du service, qu'ils se consacrent dès leur entrée dans cette carrière à servir l'État ».

## Annexe III

L'école nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) est le dernier représentant de cette évolution. Créée en 1953 pour assurer la formation initiale des ingénieurs des travaux publics de l'État, elle accueille dans son cycle ingénieur des élèves non fonctionnaires depuis 1987. Depuis lors et du fait de la décentralisation et de l'évolution des missions de l'État, elle forme de plus en plus d'ingénieurs dits « civils » pour les collectivités locales et pour les entreprises privées. Cette évolution s'est traduite dans son statut, puisqu'après avoir été un service du ministère chargé de l'équipement, elle a été érigée en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) au 1<sup>er</sup> janvier 2007 par le décret du n° 2006-1545 du 7 décembre 2006, ce qui en fait un établissement de l'enseignement supérieur.

La formation initiale des ingénieurs de l'État est donc assurée aujourd'hui au sein d'établissements relevant de l'enseignement supérieur, avec les ingénieurs de la même spécialité destinés à évoluer dans le même écosystème métier, pour un coût hors rémunérations souvent considéré comme marginal par les institutions en question au regard de leurs dépenses totales. Il faut prendre en compte toutefois le fait que les calculs de « coût marginal » présentés par les établissements sont rarement rigoureux, d'une part parce que tous les coûts n'y sont pas intégrés (notamment les coûts immobiliers et la masse salariale des fonctionnaires), d'autre part parce qu'ils reposent sur l'idée que l'établissement aurait exactement le même format s'il n'avait pas la mission de former les agents de l'État. Il en résulte l'impression que la formation ne coûte « quasiment rien », ce qui n'est évidemment pas exact, même si l'effet de mutualisation des installations et de l'appareil de formation est réel.

Le financement de cette dépense est réparti entre le ministère chargé de la tutelle de l'établissement, le cas échéant le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi que des ressources propres<sup>3</sup>. Par exemple :

- ◆ à AgroParisTech, le financement de la formation statutaire des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF), pris en charge en interne par l'école nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF), représente, d'après les estimations de l'établissement, 0,6 % des dépenses de son budget en 2014 (177 k€ sur 30 391 k€) et 0,5 % en 2015 (154 k€ sur 30 385 k€), hors masse salariale des fonctionnaires (y compris les stagiaires), ceux-ci étant rémunérés directement par le ministère chargé de l'agriculture sur le programme 142 « enseignement supérieur et recherche agricoles »<sup>4</sup>. Les recettes affectées à cette formation comprennent :
  - une subvention directe du ministère chargé de l'agriculture, provenant du programme 215 « conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », pour le déplacement des élèves (15 000 € par an) ;
  - une part de la dotation globale de fonctionnement attribuée à l'établissement par le ministère sur le programme 142 ;

---

<sup>3</sup> Le concept de « ressources propres » n'a pas de définition homogène et comprend en grande part des ressources d'origine publique, notamment lorsqu'elles sont issues d'une initiative de l'école ou d'un processus de sélection. Ainsi, dans la revue de dépenses consacrée aux écoles publiques d'ingénieurs qu'a réalisée le contrôle général économique et financier (CEGEFI) en 2015, le périmètre des ressources propres choisi, pourtant restrictif puisqu'il ne comprend pas les subventions européennes, celles des collectivités territoriales ni celles qui sont liées au programme d'investissement d'avenir ; elle comprend en revanche les ressources issues des contrats de recherche publics. Les données du CEGEFI aboutissent à une estimation bien plus élevée des ressources propres des écoles évoquées ici sur la base des données qu'elles ont fournies à la mission, soit 25,5 % pour l'ENPC et l'ENTPE, 23,9 % pour les écoles du ministère de l'agriculture, 22 % pour celles de l'économie.

<sup>4</sup> Ce montant de dépenses, qui correspond à la dépense réalisée par l'établissement pour cette formation, n'est pas représentatif du coût complet de la formation initiale des IPEF, non seulement parce qu'il ne prend pas en compte tous les coûts rattachés à l'établissement (notamment la masse salariale des stagiaires ou une part de celle des fonctionnaires affectés dans l'établissement), mais aussi parce qu'il laisse de côté la dépense affectée à cette même formation par l'école des Ponts ParisTech qui l'organise conjointement avec AgroParisTech. Cette remarque est valable pour la plupart des écoles.

## Annexe III

- ◆ à l'école nationale supérieure des mines de Paris, les ingénieurs du corps des mines, dont l'école assure la formation statutaire initiale avec les élèves ingénieurs sous statut d'étudiants, ne représentent chaque année que 3 % des diplômés. L'école estime à 4 980 € environ la dépense totale affectée en 2015 sur son budget à leur formation (y compris une part des coûts fixes de fonctionnement de l'école). Ce montant ne comprend pas leur rémunération prise en charge par le ministère chargé de l'économie (pour un montant s'élevant à 3,1 M€ en 2015). L'enseignement correspond à 20 % des dépenses de l'école, les autres activités relevant de la recherche, laquelle est financée à plus de 90 % par une dotation du ministère chargé de l'économie ;
- ◆ l'ENTPE assure la formation statutaire initiale des ingénieurs des travaux publics de l'État au sein d'un cycle ingénieur dit « mixte », qui accueille à parité les fonctionnaires stagiaires ou élèves fonctionnaires et des élèves sous statut d'étudiants<sup>5</sup>. Le cycle ingénieur a fait l'objet d'un calcul de coût complet pour fixer le montant de l'indemnité forfaitaire qu'un élève sous statut fonctionnaire devrait rembourser s'il ne respecte pas son engagement de service à l'État ; ce coût a été estimé à 13 095 € pour l'année 2015<sup>6</sup>. Comme dans le cas précédent, il ne peut être mis en lien avec le budget affecté à cette formation par l'école, laquelle ne prend pas en charge tous les coûts, notamment la rémunération des stagiaires. D'après les comptes votés en conseil d'administration, le budget de l'école, dont il n'est pas calculé de ventilation par public, est issu à 83,6 % de la subvention pour charge de service public attribuée à l'école.

Cette modalité « ouverte » de formation pour la formation statutaire initiale des ingénieurs de l'État est toutefois restée jusque récemment un cas particulier dans l'organisation du système de formation en écoles des agents de l'État.

### 2.3.2. Les institutions de l'enseignement supérieur qui délivrent des formations diplômantes

La transformation des écoles d'ingénieurs en établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), statut commun aux universités, est la consécration statutaire du rôle qu'elles jouent de longue date dans l'enseignement supérieur et la recherche. La plupart d'entre celles qui forment des agents de l'État ont le statut de grand établissement, qui permet de préserver leurs spécificités.

Parmi les établissements formant les agents de l'État, toutefois, ce statut ne concerne pas exclusivement les écoles d'ingénieurs : ainsi l'école des hautes études en santé publique (EHESP) ou l'école nationale des Chartes sont-ils tous deux des grands établissements. Il faut leur associer en outre les établissements publics à caractère administratif qui ont reçu le statut d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche, comme l'école nationale supérieure des mines de Paris ou l'école nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES)<sup>7</sup>. Certains de ces établissements relèvent de l'enseignement supérieur agricole<sup>8</sup>, comme l'ENGEES, VetAgro Sup, AgroSup Dijon, Agro ParisTech ou encore l'école nationale supérieure de formation de l'enseignement agricole (ENSFEA).

---

<sup>5</sup> Pour l'année universitaire 2014-2015, les 570 étudiants du cycle d'ingénieur sont, pour 324 d'entre eux, élèves fonctionnaires et 246 sont des élèves sous statut d'étudiants, dits « civils ».

<sup>6</sup> Ce montant fait l'objet d'un arrêté annuel du ministère en charge de l'environnement ; le montant pour l'année 2015 a ainsi été fixé par un arrêté du 18 avril 2016 de la ministre en charge de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat.

<sup>7</sup> La liste de ces établissements figure aux articles D. 711-1 à D. 711-4 du code de l'éducation.

<sup>8</sup> La liste de ces établissements figure à l'article D. 812-1 du code rural et de la pêche maritime.

### Annexe III

Cette évolution est parfois très récente, comme le montre le cas de l'ENSFEA : créée en 1963 avec comme mission principale d'assurer la formation statutaire initiale et la formation continue des professeurs de l'enseignement technique agricole, l'école nationale de formation agricole (ENFA), service à compétence nationale du ministère de l'agriculture, est devenue un établissement d'enseignement supérieur agricole sous le nom d'école nationale supérieure de formation l'enseignement agricole par le décret n° 2016-854 du 27 juin 2016. Ce décret sanctionne en outre l'évolution de ses missions, notamment l'offre de formations diplômantes et qualifiantes à destination de publics non fonctionnaires et les activités de recherche.

Ces établissements se caractérisent par leur activité de recherche, laquelle justifie leur habilitation à délivrer des doctorats. Ils bénéficient alors de l'investissement de l'État en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche, d'une part sous forme de dotations, d'autre part par l'intervention des agences de moyens qui contribuent au financement des laboratoires dans le cadre de projets de recherche, comme l'agence nationale de recherche (ANR).

D'autres écoles réfléchissent à une évolution de ce type, comme l'école nationale d'administration, qui a renforcé ses activités de recherche au sein du centre d'expertise et de recherche (CERA) créé en 2006 et à l'occasion de la publication de la revue française d'administration (RFAP). L'école a par ailleurs déjà une offre de formations diplômantes ou certifiantes, de niveau master, en partenariat avec divers établissements d'enseignement supérieur et de recherche (universités Paris Dauphine, Paris I, université de Strasbourg, etc.). L'enjeu pour ces écoles est de s'insérer avec succès dans l'ensemble des quelque 200 établissements d'enseignement supérieur tout en conservant la forte spécificité des formations au service public.

#### **2.3.3. L'ouverture à un public extérieur à l'administration**

L'évolution décrite plus haut s'inscrit dans un mouvement plus large d'ouverture des écoles à un public extérieur à l'administration de l'État. Les écoles tirent parti de la compétence de formation métier qui est la leur pour élaborer une offre de formation à destination des autres acteurs de l'écosystème métier et élargir ainsi le public qu'elles accueillent.

Ce mouvement d'élargissement des missions des écoles formant des agents de l'État date des années 1980 et s'est poursuivi dans les années 1990. Il s'inscrit dans une évolution générale du champ d'action directe de l'État, qui s'est réduit, notamment au profit des collectivités territoriales, ainsi que des modalités de l'action de l'État. Celle-ci ne relève plus tant de l'action verticale unilatérale, mais davantage de la co-construction de politiques publiques au sein d'un écosystème complexe où interviennent aussi des acteurs de l'administration locale, du monde associatif, des secteurs parapublic et privé. Dans ce cadre, il est d'intérêt général que la formation de l'ensemble des acteurs du système leur permette de partager une compréhension fine des enjeux publics et des contraintes réglementaires, dans des domaines aussi variés que l'agroalimentaire, la sécurité, la gestion des eaux et des déchets ou les marchés publics.

### Annexe III

A *contrario*, pour les futurs agents de l'État ou d'autres collectivités publiques, la connaissance fine des métiers privés sur lesquels va s'exercer la régulation publique est tout à fait pertinente. Il est en outre de nombreuses missions de l'État pour l'exercice desquelles les bases techniques ne sont pas exclusivement publiques, comme les métiers de géomètre, de douanier ou ceux du domaine fiscal : il n'y aurait ainsi que des avantages à ce que les fiscalistes de la direction générale des finances publiques maîtrisent la comptabilité privée et les enjeux fiscaux des entreprises ou bien les douaniers les enjeux des chaînes logistiques. Enfin, dans un domaine comme la sécurité, où les enjeux sont essentiellement de nature régalienne et où les activités se développent tant pour les collectivités publiques que pour les acteurs privés, l'ouverture de formations publiques existantes aurait le double avantage de transmettre une culture et des règles communes et de rendre possible dans la durée une action convergente d'acteurs relevant d'employeurs distincts.

La délivrance d'un diplôme ou d'une qualification professionnelle est un facteur d'attractivité important pour les écoles puisqu'elle permet aux élèves non fonctionnaires de valoriser leur formation dans le secteur privé et à l'international. De nombreuses écoles ont donc adossé leurs cycles formations, tant les formations statutaires initiales que les formations professionnelles, à des formations diplômantes ou qualifiantes, ouvertes à des publics plus larges, en association ou non avec des établissements universitaires. C'est le cas, entre autres, s'agissant de la formation initiale, de l'institut national du patrimoine (INP), de l'école nationale d'administration (ENA) ou encore du centre de ressources, d'expertise et de performance sportive de Poitiers (CREPS) ; s'agissant de la formation continue, c'est le cas par exemple de l'école nationale supérieure de police (ENSP) (les deux types d'offre n'étant pas exclusifs l'un de l'autre).

L'évolution peut être très récente : l'école nationale des techniciens de l'équipement (ENTE), par exemple, service à compétence nationale du ministère chargé de l'environnement, s'est ouverte à un public non fonctionnaire en 2003 et propose depuis 2011 une formation qualifiante au titre de « chargé de projet en aménagement durable des territoires » inscrite au répertoire national des certifications professionnelles. Une telle démarche constitue toujours un horizon de réflexion pour de nombreuses écoles.

L'enjeu de l'ouverture des écoles se pose de façon différente pour la formation initiale et la formation professionnelle. S'agissant de la formation initiale, l'ouverture est fortement dépendante de l'habilitation à délivrer des diplômes ou des qualifications professionnelles. Néanmoins deux cas particuliers peuvent être évoqués :

- ◆ les partenariats avec le centre national de la fonction publique territoriale, dans un souci de mutualisation des formations initiales, qui restent rares : l'institut national du patrimoine (INP) assure par exemple la formation statutaire initiale des conservateurs du patrimoine de l'État et de la fonction publique territoriale, ainsi que de la Ville de Paris (formations auxquelles il faut ajouter la formation personnalisée d'un officier du ministère chargé de la défense et d'un conservateur du ministère en charge de l'écologie). Les prestations correspondantes (recrutement et formation) représentent environ 54 % de ses recettes de prestations de service, lesquelles représentent 11,1 % de son budget (les subventions de l'État représentent par ailleurs près de 85 % de ressources de l'établissement) ;

### Annexe III

- ◆ les missions de coopération internationale (accueil de fonctionnaires étrangers, prestations de formation ou d'ingénierie de formation à l'étranger) : l'accueil « d'élèves ou de stagiaires étrangers souhaitant développer leurs compétences dans le domaine du patrimoine » figure parmi les missions de l'INP depuis 2001 et se développe progressivement. L'école nationale d'administration (ENA) a une activité de coopération internationale particulièrement active, à laquelle contribue financièrement, de façon partielle, le ministère chargé des affaires étrangères et qui s'exerce en partie dans un champ concurrentiel, notamment les cycles internationaux spécialisés en administration publique. Les recettes encaissées à ce titre représentent environ 70 % des ressources propres de l'école.

Une des questions liées à cette ouverture est l'opportunité de rendre diplômantes les formations statutaires initiales des agents de l'État. Cette transformation se heurte néanmoins à la double résistance :

- ◆ des milieux académiques, qui craignent une dévalorisation des diplômes et surtout, s'agissant du doctorat, d'une remise en question de l'activité de recherche sur lequel il repose ;
- ◆ des titulaires de la fonction publique, qui craignent de perdre leur spécificité.

L'enjeu d'une telle évolution serait en outre de définir le bon niveau de diplôme, compte tenu du fait que les stagiaires sont déjà le plus souvent titulaires de diplômes académiques.

S'agissant de la formation professionnelle proprement dite, l'ouverture des modules à un public extérieur à l'administration sur la base d'une offre de formation commerciale constitue une évolution très largement commune aux écoles formant des agents de l'État. Elle a été initiée pour des raisons juridiques, du fait de l'obligation de recourir systématiquement à la procédure des marchés publics en matière de formation professionnelle. Cette obligation a incité les administrations à procéder à une meilleure évaluation des besoins et les écoles, même celles auxquelles la clause dite « in house » du code des marchés publics garantissait leur position de prestataire de formation, à mieux structurer leur offre de formation<sup>9</sup>. Elle est motivée principalement par des raisons budgétaires, l'élaboration d'une offre commerciale de formation permettant d'accroître les ressources propres de l'établissement. Elle est facilitée par l'organisation modulaire et la présentation sur catalogue, ainsi que par le mouvement de mutualisation de l'offre de formation continue entre les services de l'État, encouragé par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Elle est justifiée, enfin, d'une part par le succès que rencontre cette offre, d'autre part par l'intérêt qu'ont les services de l'État à ces formations « mixtes ».

Agro ParisTech, par exemple, accueille des agents de l'État en formation continue dans les formations proposées par Agro ParisTech Executive, destinées principalement aux salariés du secteur privé. Inversement, l'institut de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA), principalement dédié à la formation statutaire et professionnelle des agents du ministère de l'agriculture, développe une offre de formation continue ouverte non seulement aux agents des collectivités territoriales, mais aussi aux agents de droit public ou privé travaillant dans des organismes publics ou parapublics.

---

<sup>9</sup> Code des marchés publics de 2006, article 3.1, abrogé et remplacé par l'article 17 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, plus restrictif.

## Annexe III

Ce mouvement gagne aussi, quoique de façon plus marginale, les écoles actives dans des secteurs plus régaliens. L'école nationale de police – délégation interrégionale au recrutement et à la formation zone sud (DIRF Sud) propose ainsi, de façon ponctuelle, des formations d'appui à des agents des secteurs parapublics et privés (agents de sûreté de la société nationale des chemins de fer (SNCF), formateurs anti-drogue, participation à la formation préparant au baccalauréat professionnel « sécurité-prévention », etc.). L'école nationale d'administration pénitentiaire, pourtant réservée aux fonctionnaires, ouvre certaines de ses formations continues dans le domaine des métiers pénitentiaires à des professionnels n'appartenant pas à l'administration pénitentiaire.

Dans ce cadre, la formation des fonctionnaires devient une activité des écoles parmi d'autres, plus ou moins prépondérante. C'est l'occasion d'une réflexion sur leur positionnement par rapport aux cycles de formation communs, leur juste dimensionnement et leurs spécificités. Par exemple, les cycles de formation statutaire initiale des futurs fonctionnaires peuvent être conçus :

- ◆ soit comme des parcours spécifiques au sein de cycles de formation « mixtes », comme c'est le cas de la plupart des écoles d'ingénieurs ;
- ◆ soit sur le modèle de l'école d'application, comme un complément de formation. Ainsi l'école nationale des services vétérinaires recrute les futurs inspecteurs de santé vétérinaire sur concours parmi les élèves en dernière année de cursus vétérinaire ou en fin d'études d'ingénieur agronome ou encore après une expérience professionnelle vétérinaire pour une formation spécifique d'un ou deux ans selon leur statut.

S'agissant de la formation continue, les parcours des futurs fonctionnaires sont élaborés à partir des différents modules proposés, mixtes ou non.

Le financement de l'offre de formation initiale diplômante s'inscrit dans le cadre du financement de l'enseignement supérieur, combinant dotations et droits d'inscription demandés aux élèves. La valorisation de l'offre de formation commerciale, qui s'inscrit dans un champ de plus en plus concurrentiel, implique la capacité d'élaborer une politique tarifaire permettant de couvrir les coûts complets de formation. À l'ENA, par exemple, des réflexions sont menées en ce sens pour assurer le rééquilibrage financier de l'activité qui reste encore largement déficitaire (d'après les données fournies par l'école, le chiffre d'affaires ne permet à ce stade de couvrir qu'un peu plus de la moitié des dépenses).

### **3. Des enjeux communs parcourent ces différents modèles et leurs évolutions**

#### **3.1. L'individualisation des parcours de formation**

Préconisée par le rapport Le Bris de 2008 puis le rapport de l'inspection générale de l'administration et du contrôle général économique et financier sur la formation initiale des fonctionnaires de l'État dans les écoles du service public de 2011, l'individualisation des parcours de formation constitue, sinon toujours un chantier, du moins un horizon de réflexion pour la plupart des écoles et pour leurs services de tutelle (les écoles disposant d'une autonomie pédagogique très variable). Les évolutions en la matière sont limitées notamment :

- ◆ par le caractère rigide des dispositions statutaires encadrant les formations statutaires initiales ;
- ◆ par l'existence fréquente d'un classement de sortie qui détermine les affectations en poste, lequel impose une certaine homogénéisation des parcours de formation ;

### Annexe III

- ◆ par le caractère le plus souvent tardif au cours de la formation de l'affectation en poste, qui interdit une individualisation des parcours en fonction du poste de sortie.

Confrontées à l'hétérogénéité croissante de leurs publics, plusieurs d'entre elles ont néanmoins mis en place des dispositifs plus ou moins ambitieux permettant d'aménager les parcours individuels :

- ◆ par des dispenses de formation suivant le parcours antérieur, le plus souvent :
  - à l'école nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), les fonctionnaires stagiaires admis au concours d'administrateurs de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ayant déjà suivi et validé le cycle ingénieur de l'école sont dispensés de scolarité. Les fonctionnaires stagiaires pouvant démontrer d'un niveau suffisant ne suivent qu'une année de scolarité au lieu des deux prévues. Les stagiaires dispensés totalement ou partiellement de formation peuvent bénéficier d'une année de formation dite complémentaire à l'extérieur de l'école ;
  - de la même façon, à l'école nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI), les élèves fonctionnaires ayant suivi et validé les deux premières années de formation initiale ou pouvant démontrer d'un niveau suffisant peuvent être dispensés partiellement ou totalement de formation ; ils peuvent bénéficier d'un programme académique spécifiquement aménagé et réaliser un stage dans les services ;
  - des dispenses partielles de formation ou de stages en fonction des parcours antérieurs sont aussi prévues, par exemple à l'école nationale supérieure des mines de Paris, à l'école nationale des travaux public de l'État (ENTPE), à AgroSup Dijon ou encore à l'institut national du patrimoine (INP), à l'école nationale des techniciens de l'équipement (ENTE), notamment à destination des stagiaires issus des voies de recrutement internes ou du troisième concours ;
- ◆ par une offre de modules complémentaires optionnels, permettant de favoriser une individualisation de la formation sans remettre en question le tronc commun :
  - c'est le cas par exemple à l'école supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENESR), où sont ouverts, en compléments de formation, des ateliers spécialisés, des parcours numériques, des projets personnels de professionnalisation, etc. ;
  - c'est le cas aussi à l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) où le tronc commun de formation des inspecteurs élèves du travail (IET) est complété par une offre de cours du soir optionnels et de formations complémentaires et où des formations spécifiques peuvent être organisées pour préparer les élèves aux caractéristiques précises de leur poste d'affectation ;
- ◆ par l'élaboration de parcours individualisés :
  - à Agro ParisTech, l'élaboration d'un parcours aménagé en fonction du projet professionnel et/ou des spécialisations recherchées par les stagiaires est possible, par exemple pour des formations par la recherche ou des enseignements spécialisés dans un autre programme en France ou à l'étranger. Le projet doit être validé par un comité d'orientation et de validation de la formation des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF) ;
  - à l'INTEFP, la formation des inspecteurs du travail stagiaires (ITS) comporte une partie en tronc commun, une partie dite « différenciée » organisée en groupes de niveau pour tenir compte de l'expérience des stagiaires sur un sujet, enfin une partie dite « d'adaptation » où les stagiaires suivent des programmes de formation individualisés en fonction de leur parcours professionnel antérieur.

## Annexe III

Il est néanmoins rare encore que l'aménagement des parcours de formation conduise à une véritable individualisation de la formation fondée sur un bilan de compétences et une analyse des besoins individuels de formation :

- ◆ l'institut de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA) a une démarche particulièrement aboutie en la matière pour la formation statutaire des techniciens supérieurs du ministère de l'agriculture (TSMA) au grade de technicien principal. Chaque stagiaire bénéficie d'un plan individuel de formation qui définit ses besoins de formation en fonction de son parcours de formation et de ses expériences professionnelles antérieures. La durée de formation à l'INFOMA est adaptée en conséquence, le plan prévoit des compléments sous forme de modules de formation à distance et un accompagnement personnalisé est assuré par des tuteurs dans la structure de pré-affectation du stagiaire ;
- ◆ à l'école nationale des services vétérinaires (ENSV), les stagiaires peuvent faire reconnaître une expérience ou une formation antérieure par une validation des acquis de l'expérience sur demande, sous forme d'examen ; ils peuvent alors poursuivre leur formation statutaire par un parcours de formation diplômante différencié, après validation de leur projet par l'école ;
- ◆ à l'école nationale supérieure de police (ENSP), la formation initiale des commissaires de police fait l'objet d'aménagements individualisés par l'adaptation des stages à leur profil et à leur expérience antérieure et par l'élaboration de parcours-types de formation après évaluation de leurs acquis antérieurs au début de la formation, voire validation formelle de ces acquis ;
- ◆ l'école nationale supérieure de formation de l'enseignement agricole (ENSFEA) propose au stagiaire ayant un niveau suffisant de formation initiale un dispositif de validation des acquis professionnels et procède à l'aménagement individuel des parcours selon le parcours professionnel antérieur des élèves recrutés par voie interne et la formation initiale des stagiaires externes.

Les écoles ne s'inscrivant pas, ou peu, dans ce mouvement (les écoles de police, hormis l'ENSP, ou encore l'école nationale des finances publiques) font figure d'exception, mais l'ampleur de l'individualisation, pour les autres, est extrêmement variable. Ces aménagements nécessitent en effet un investissement en ingénierie de formation et la capacité à mobiliser des ressources complémentaires, notamment immobilières si la formation est organisée en groupes différenciés, qui peuvent être importantes.

### 3.2. Le développement de l'e-formation

« Si la professionnalisation des enseignements est réelle, l'individualisation proposée par Raymond-François Le Bris (...) est restée quasi inexistante. Dans cette perspective, la e-formation qui nécessite un investissement financier, technique et humain conséquent est une évolution incontournable » affirmaient en 2011 les auteurs du rapport de l'inspection générale de l'administration et du contrôle général économique et financier sur la formation initiale des fonctionnaires de l'État dans les écoles du service public.

Parmi les 36 écoles de l'échantillon constitué par la mission, une quinzaine n'ont pas recours à des dispositifs de formation à distance et ne sont pas en mesure de chiffrer le potentiel de développement dans leur champ de formation. Certaines écoles sont encore peu avancées dans la démarche :

- ◆ plusieurs écoles procèdent à des expérimentations :
  - les écoles du groupe des écoles nationales d'économie et statistiques ;
  - l'école nationale supérieure des mines de Paris ;
  - l'école nationale des travaux publics de l'État ;

### Annexe III

- ◆ c'est une réflexion en cours au sein de l'école nationale des services vétérinaires (ENSV) ou à l'institut régional d'administration (IRA) de Lille pour la formation initiale.

*A minima*, l'équipement consiste en l'existence d'une plate-forme permettant la mise en ligne des supports de formation, d'interventions filmées ou l'échange de documents, comme au centre de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) de Poitiers ou encore à l'institut des gestion publique et de développement économique (IGPDE), notamment pour les cycles de préparation aux examens et concours administratifs. L'IGPDE partage sa plate-forme avec les autres grandes directions de Bercy, notamment la direction générale des finances publiques, au profit de l'école nationale des finances publiques, qui en utilise deux tiers du potentiel.

Les dispositifs de formation à distance se développent surtout :

- ◆ pour les formations complémentaires au tronc commun, par exemple en matière linguistique, juridique ou encore bureautique (dans les IRA de Metz ou de Nantes, à l'école nationale supérieure de police (ENSP) ou encore à l'école nationale des sous-officiers d'active (ENSOA)) ;
- ◆ pour permettre aux stagiaires de s'assurer qu'ils maîtrisent les prérequis des formations en présentiel ou pour compléter, prolonger ou valider l'apport des enseignements en présentiel (comme à l'école nationale des douanes de La Rochelle).

Des dispositifs plus ambitieux de cours en ligne, voire de formations ouvertes à distance, alternant différentes modalités de formation (présentiel, stages, tutorats, formations en ligne) se développent néanmoins. Ils servent à des fins d'individualisation des parcours de formation, notamment en formation statutaire initiale, comme à l'institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA), où l'offre de modules de formation à distance permet d'élaborer un plan individuel de formation pour chaque stagiaire. Ils permettent une plus grande souplesse dans l'organisation de ces parcours, y compris en formation continue, et épargnent aux administrations comme aux écoles des dépenses de frais de déplacement des stagiaires et des formateurs, ainsi que d'immobilier.

Le recours à ces dispositifs est notamment fréquent en cas de formations dites alternées :

- ◆ ainsi à l'école nationale des techniciens de l'équipement (ENTE), où la formation alternée des techniciens supérieurs principaux de développement durable se compose presque pour moitié d'enseignements à distance pendant les périodes de service. D'après l'école, le potentiel de formation que l'on pourrait délivrer à distance serait supérieur, mais la mise en œuvre est limitée par la règle fixée par la charte de formation de ces stagiaires selon laquelle le temps en apprentissage en service doit demeurer inférieur à la moitié du temps total ;
- ◆ ou à l'école supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENESR), qui organise, pour une part de ses formations, des parcours hybrides mêlant formation en présentiel et formation à distance sur les deux plateformes M@gistère et Campus ESENESR ; l'école propose aussi quelques classes virtuelles.

D'après les écoles, le succès de ces dispositifs doit beaucoup à l'accompagnement des tuteurs sur les lieux de stage ou de pré-affectation.

Certaines écoles intègrent par ailleurs à leur cycle de formation le suivi de MOOC (*Massive open online course*), comme l'école nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), qui a réalisé une expérimentation en ce sens avec succès, ou encore l'école nationale supérieure des mines de Paris, où les élèves du corps suivent le MOOC « énergie » de l'école des mines en première année et un MOOC « relations internationales » de Sciences Po en troisième année.

### Annexe III

L'importance de l'investissement initial nécessaire et les dépenses récurrentes de maintenance et de mise à jour que génèrent ces dispositifs ont fait l'objet d'un développement dans l'annexe I. À cet égard, on peut relever que les mutualisations sont encore peu développées entre écoles : dans l'échantillon de la mission, les IRA ou encore les écoles relevant des ministères économiques et financiers collaborent ; le réseau des écoles de service public, qui regroupe les écoles formant des agents de catégories A et A+, a créé un module mutualisé de formation à distance à la laïcité qui doit être complété par des séances en présentiel dans chacune des écoles. Ces initiatives restent néanmoins limitées.

**Tableau 2 : Recours à l'e-formation dans les écoles de service public**

École	Recours à l'e-formation
AgroParisTech	Pas d'e-formation
AgroSup Dijon	Potentiel développé non chiffrable : dépend du contenu à transmettre ; correspond à 37 % des formations à destination des ingénieurs dans le domaine de l'environnement ; Pas d'e-formation pour la formation des cadres des établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole
Centre de formation de la police de Chassieu	Pas d'e-formation
Centre de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) de Poitiers	Plate-forme numérique pour l'échange de documents, la mise en ligne des supports de formation, voire d'interventions filmées
École nationale des douanes	48 modules d'e-formation et 20 kits au 31/12/2015 (nombre doublé depuis 2014) La direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle propose en outre des tutoriels et guides d'auto formation en libre-service.
École nationale des ponts et chaussées	Pas d'e-formation
École nationale d'administration (ENA)	Potentiel développé : 10 % Le développement des outils numériques est récent et s'inscrit dans le cadre de la réforme de la scolarité. Les modules d'e-learning existant pour la préparation des concours européens sont en cours d'actualisation. Formation initiale : deux modules (25 heures par module) Préparation aux concours européens : 14 jours (91 heures), soit 25 %
École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP)	Données non collectées
École nationale de formation agronomique (ENFA)	20 % de la formation du master 2 « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » administré en formation à distance Cycle de préparation aux épreuves de concours externe en formation ouverte et à distance (FOAD)
École nationale des finances publiques (ENFiP)	53 actions, pour une durée totale de 124 heures 27 465 stagiaires en ont suivi une en 2015
École nationale du génie de l'eau et de l'environnement (ENGEES)	Pas de recours à l'e-formation
École nationale de police – délégation interrégionale au recrutement et à la formation zone sud (ENP -DIRF SUD)	Très peu de potentiel 10 heures d'e-formation
École nationale de police de Montbéliard	Pas de recours à l'e-formation
École nationale de police de Rouen Oissel	Pas de recours à l'e-formation

### Annexe III

École	Recours à l'e-formation
École nationale de police de de SENS – Yonne	Pas de recours à l'e-formation
École nationale de police de Périgueux	Pas de formation à distance
École nationale de police de Reims	Pas de formation à distance
École nationale de police de Roubaix	En cours de déploiement pour 2016 : installation prévue d'une salle de dix postes et une première e-formation en cours de conception, en lien avec l'institut national de formation de la police nationale (formation de 12 à 18 heures pour un besoin sur zone de 60 demandes de formation au plan en 2016)
École nationale de police de Saint Malo	Pas de formation à distance
École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE)	Réflexion prévue sur la part des heures administrables en e-formation Un MOOC ( <i>massive open online course</i> ) en cours d'expérimentation dans le cadre d'un cours de 12 heures portant sur le modèle de durée (voie Data science, module économie et sociologie quantitative) qui connaît un vif succès (100 élèves), retours très positifs
École nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI)	Réflexion prévue sur la part des heures administrables en e-formation. Une expérimentation d'e-formation sur la programmation objet pour les étudiants admis sur titres en 2 <sup>e</sup> année du cursus ingénieur n'a pas donné de résultats satisfaisants. Par d'e-formation actuellement marginale : <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ préparation au TOEIC (<i>test of English for international communication</i>) en 2<sup>e</sup> ou 3<sup>e</sup> année pour les élèves en grande difficulté ;</li> <li>◆ amélioration du niveau d'orthographe et de grammaire, via les cours en ligne dispensés par l'institut Voltaire</li> </ul>
École nationale supérieure d'application de la police nationale (ENSAPN) de Toulouse	Pas de formation à distance
École nationale des sous-officiers d'active (ENSOA)	Pas de formation à distance
École nationale supérieure de la police (ENSP)	Pour le corps de conception et de direction (commissaires de police) : 40 heures de formation d'anglais en formation initiale Pour le corps de commandement (les officiers de police) : 9 heures par mois minimum de formation linguistique pendant six mois (en sus des 31 heures dispensées en présentiel) Formation judiciaire en e-formation : 29 heures (en sus des heures consacrées à cette matière) Développement de nouveaux modules en cours et à l'étude pour d'autres points de la formation juridique
École nationale des services vétérinaires (ENSV)	Pas de formation à distance, mais réflexion en cours

### Annexe III

École	Recours à l'e-formation
École nationale des techniciens de l'équipement (ENTE)	50 jours de formation à distance sur 210 pour les techniciens supérieurs principaux du développement durable en formation alternée (60 jours présentiel / 50 jours à distance dans leur service / 101 jours de formation en service par compagnonnage et apprentissage sur la base d'activités professionnelles de production) Ce volume est limité par une règle, fixée par la charte de formation des stagiaires, qui stipule que le temps en apprentissage en service doit être au moins de l'ordre de la moitié du temps total (or $110/210 = 48\%$ ) Module de e-formation en formation continue, dont deux jours en FOAD : essentiel de géomatique, produire et commander une carte 7,5 jours / 109 (6 heures/jour) : près de 7 %
École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE)	Quelques expérimentations en cours, dont le développement est envisagé dans le cadre du prochain contrat d'objectifs quinquennal
École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENESR)	31 % des journées stagiaires en 2015 : <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 69 % dans des parcours hybrides mêlant présentiel et formation à distance sur les plateformes (M@gistères et campus ESENESR) ;</li> <li>◆ 24 % d'émissions de webradio et de conférences interactives ;</li> <li>◆ 7 % de classes virtuelles.</li> </ul>
Institut de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA)	5 % des heures consacrées à la formation statutaire 20-30 % des heures consacrées à la formation professionnelle (400 jours stagiaires)
Institut national du patrimoine (INP)	Une quinzaine d'heures pour la formation continue à destination des professionnels du patrimoine
Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP)	308 heures en 2015 (temps moyens cumulés supérieurs à cinq minutes sur la plate-forme de formation ouverte à distance de l'INTEFP par l'ensemble des utilisateurs)
Institut régional d'administration (IRA) de Lille	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ en cours d'évaluation pour la formation initiale ; une expérimentation menée sur un module de formation hybride en rédaction administrative (plate-forme de formation à distance hébergée à l'IRA de Bastia) ;</li> <li>◆ formation continue : 68 heures en partenariat avec l'institut de gestion publique et du développement économique</li> </ul>
IRA de Lyon	Pas de formation à distance
IRA de Metz	Depuis quatre ans, en appui aux enseignements : <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ de langues étrangères : accès à une plate-forme de formation pendant un an, choix de deux langues possible, 40 h minimum obligatoires ;</li> <li>◆ du module Europe : 10 heures environ ;</li> <li>◆ des écrits professionnels (depuis 2015) : 10 heures environ ;</li> <li>◆ du droit administratif (depuis 2015) : 10 heures environ ;</li> </ul> Expérimentation non concluante pour appui à l'enseignement de bureautique (recours limité par rapport au coût des licences)
IRA de Nantes	Formation e-learning facultative : <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ pré-requis en droit administratif ;</li> <li>◆ formation linguistique en plus de l'enseignement d'une langue à l'institut</li> </ul> Formation e-learning obligatoire : <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ bureautique (logiciels Word, Excel, Power point) (21h) ;</li> <li>◆ écrits professionnels, dans le cadre d'une formation hybride (4 h30 de formation complémentaire à distance)</li> </ul>

## Annexe III

École	Recours à l'e-formation
Mines ParisTech	Envisagée avec intérêt par la direction de la formation du corps ; en cours d'expérimentation Deux MOOC en cours d'expérimentation : <ul style="list-style-type: none"><li>◆ MOOC « énergie » (école des mines 1<sup>ère</sup> année, 24 heures) ;</li><li>◆ MOOC expérimental « relations internationales » de Sciences Po en 3<sup>e</sup> année (27 heures)</li></ul>

*Source : Mission, sur la base des questionnaires renseignés.*

### 3.3. L'articulation formation initiale/formation continue

Le large développement de l'offre de formation continue au sein des écoles formant les agents de l'État a suscité des réflexions sur l'articulation entre la formation initiale et la formation continue. Ces interrogations sont sous-tendues par diverses évolutions parallèles :

- ◆ le renforcement des contraintes budgétaires, qui invite à exploiter les possibilités de mutualisations des ressources pédagogiques ;
- ◆ le caractère de plus en plus évolutif des cadres réglementaires et institutionnels dans lesquels s'inscrit l'action publique, la recomposition du champ et des modalités de l'action de l'État, avec les réformes que cela engendre, ainsi que l'évolution en cours des modalités du service public impose des retours en formation plus fréquents et structurés ;
- ◆ le raccourcissement général des durées de formation initiale invite à l'élaboration de parcours de « suite de formation » durant les premières années d'affectation ;
- ◆ le concept de formation tout au long de la vie, enfin, emporte l'idée d'une articulation de la formation initiale pré recrutement, de la formation statutaire et de la formation professionnelle, ce qui est une relative nouveauté dans la fonction publique, mais a déjà des traductions dans le positionnement des établissements universitaires dans l'offre de formation continue ou encore dans le développement progressif des dispositifs de validation des acquis de l'expérience.

Or dans les faits, formation initiale et formation continue restent largement séparées dans les écoles formant les agents de l'État. Cela se traduit le plus souvent :

- ◆ au niveau organique, par l'existence de deux directions distinctes dédiées respectivement à l'une et à l'autre, qu'il est difficile de rapprocher. Un projet de fusion des deux directions à l'institut régional d'administration de Lille, ayant pour double objectif la mutualisation des ressources pédagogiques et l'anticipation d'une évolution du modèle de formation vers une articulation plus grande entre formation initiale et formation continue, a échoué en 2012-2013 ;
- ◆ au niveau budgétaire, par un mode de financement différent : la formation continue est en effet financée généralement en grande partie par des dotations spécifiques des ministères de rattachement, dans le cadre de marchés publics ou non, et par des ressources propres, les écoles n'ayant pas à leur charge les frais de déplacement des stagiaires, tandis que la formation initiale et la prise en charge des stagiaires hors rémunération est le plus souvent financée sur le budget de fonctionnement de l'école ;
- ◆ en termes de structuration de l'offre, puisque la formation initiale est conçue sous forme de cycles de formation longs, accessibles sur concours, et qu'elle est fortement encadrée par les dispositions statutaires tandis que la formation continue est offerte le plus souvent sur catalogue, par modules (y compris lorsque sont conçus des parcours de formation plus structurés à partir d'une combinaison cohérente de modules), avec une plus grande marge d'appréciation laissée aux écoles.

## Annexe III

Une dynamique de rapprochement et d'articulation entre les différents moments de la formation tout au long de la vie organisés en écoles est néanmoins largement perceptible. Ainsi :

- ◆ l'école nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) est exemplaire en la matière : en 2014, la fusion des deux directions respectivement dédiées à la formation initiale et à la formation continue en une direction de la formation a été réalisée avec succès, avec comme objectif affiché une meilleure cohérence des enseignements et une organisation plus simple et fluide. L'école a par ailleurs engagé une réflexion sur une meilleure articulation entre ses missions de formation initiale et de formation professionnelle, notamment lors des périodes de changement de fonction, d'évolutions réglementaires ou de spécialisation, auxquelles contribuent par ailleurs les mêmes formateurs ;
- ◆ l'INFOMA, quant à lui, mobilise ses ressources de formation continue pour prolonger, en faveur de certains stagiaires, le cycle de formation initiale. Il a ainsi développé un système original de prescriptions de formation, destiné notamment au public externe. Il permet de compléter au cas par cas le cursus de formation initiale en présentiel, qui a été fortement réduit, par un programme individuel de modules de formation continue. Ces modules, prescrits au stagiaire sous réserve de l'accord de son employeur, peuvent être suivis soit pendant la période de stage prévue dans le cadre de la formation statutaire, soit jusqu'à six mois après la titularisation. La limite du dispositif consiste dans le fait qu'il mobilise des places dans les modules de formation continue à destination des agents nouvellement recrutés, ce qui peut en limiter la disponibilité pour les agents titulaires dans un contexte de marges de manœuvre restreintes.

Il faut néanmoins préciser que le mouvement de rapprochement entre la formation statutaire et la formation professionnelle, qui va de pair avec une réflexion visant à structurer et mieux piloter la formation continue des agents, échappe en grande partie à l'initiative des écoles. Les réflexions et expérimentations en ce sens, qui font l'objet d'un développement dans l'annexe II, sont principalement à l'initiative des services centraux chargés de la formation.

### 3.4. La recherche d'un modèle économique viable

Il est difficile de comparer le budget des écoles (voir le tableau 17 de l'annexe I du présent rapport), dans la mesure où d'une part il exclut certaines dépenses réalisées en leur faveur par les administrations centrales, d'autre part il n'est pas associé au même périmètre de charges, puisque les écoles assument sur leur budget une part variable des coûts de formation. La pression budgétaire s'exerce néanmoins sur les écoles de la fonction publique d'État comme sur tous les opérateurs et établissements placés sous tutelle de l'État ; elle se manifeste principalement par la baisse (ou le maintien) de leur dotation de fonctionnement. Elles sont donc conduites à rechercher un positionnement et une activité leur assurant un modèle économique viable.

#### 3.4.1. Le mix de ressources plutôt que le seul renforcement des ressources propres

Il a été question plus haut de l'ambiguïté qui s'attache au concept de ressources propres, qui peut s'entendre, dans une acception large, de toutes les ressources publiques et privées obtenues sur initiative de l'école et/ou à l'issue d'un processus de sélection, et dans une acception restrictive, des seules ressources d'origine privée, toutes les voies moyennes étant recevables. Dans les faits, les écoles, quoique fortement dépendantes des financements publics, cherchent à diversifier l'origine de leurs ressources.

C'est pour les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) que les opportunités sont les plus larges, avec notamment la possibilité de souscrire des contrats de recherche publics et privés et de créer des chaires et des fondations.

### Annexe III

L'ensemble des écoles habilitées à délivrer des diplômes ou proposant des formations qualifiantes touchent des droits de scolarité (ou bénéficient des allocations d'études versées aux étudiants). S'agissant de la formation professionnelle, l'ouverture des modules de formation à des publics extérieurs à l'administration permet de valoriser ces formations en appliquant des tarifs commerciaux.

Parallèlement, les écoles cherchent à diversifier leurs activités :

- ◆ une offre de prestations de formation et d'ingénierie de formation, voire d'expertise, se développe, en réponse aux appels d'offre lancés par les collectivités territoriales ou par les entreprises des secteurs public ou privé, auxquelles une tarification est appliquée ;
- ◆ d'autres activités peuvent, à la marge, générer des ressources, comme par exemple l'organisation d'évènements scientifiques (l'école nationale des ponts et chaussées (ENPC), par exemple, a ainsi une tarification spécifique pour chaque type d'évènements et chaque type de publics qui y participe) ou la mise à disposition des locaux (l'école nationale des techniciens de l'équipement (ENTE) a ainsi loué ses locaux au profit de 8 049 usagers en 2015 et entend développer cette offre en 2016) ;
- ◆ les réseaux d'anciens étudiants sont aussi mobilisés, notamment par les écoles d'ingénieurs.

À titre d'exemple, l'institut national du patrimoine a en 2015 des recettes composées :

- ◆ à 82,90 % de subventions de l'État ;
- ◆ à 1,88 % d'allocations d'études ;
- ◆ à 11,01 % de prestations de service ;
- ◆ à 0,28 % d'une part affectée de la taxe d'apprentissage ;
- ◆ à 3,84 % par des produits divers.

En matière de prestations de service, l'école a organisé les concours de recrutement de conservateurs et assuré leur formation initiale pour le compte du centre national de la fonction publique territoriale et de la Ville de Paris, ainsi que la formation personnalisée d'un officier du ministère de la défense et d'un conservateur du ministère chargé de l'écologie. Elle a aussi assuré des prestations de formation permanente pour les professionnels du patrimoine. Elle a enfin valorisé divers partenariats pour des chantiers écoles, proposé des prestations de validation des acquis de l'expérience, l'organisation des concours et de la scolarité des conservateurs par des droits d'inscription au concours et des droits de scolarité.

S'agissant de l'équilibre économique de ces nouvelles activités, deux points doivent être soulignés :

- ◆ la valorisation des prestations et offres commerciales suppose que les écoles et centres de formation mettent en place des dispositifs de suivi des coûts suffisamment performants pour être en mesure d'inclure dans la tarification, *a minima* une part des coûts fixes, idéalement une part ventilée des coûts complets, y compris de ceux qui ne sont pas pris en charge par les écoles elles-mêmes sur leur budget ;
- ◆ l'accueil par les écoles de la fonction publique d'État d'élèves sous statut d'étudiants dans des parcours diplômants ou qualifiants ne génère des gains de mutualisation pour l'État que sous réserve que ces élèves aient eu vocation à suivre une formation dans le système d'enseignement supérieur, et non si l'offre crée un public nouveau.

### 3.4.2. Des logiques de mutualisation pertinentes sur un territoire / campus mais qui atteignent leur limite sinon

Les interlocuteurs de la mission se sont montrés relativement perplexes sur les perspectives ouvertes par les mutualisations en termes d'économie. De fait, celles-ci se heurtent d'une part à l'hétérogénéité des métiers enseignés et des périmètres d'action des écoles, d'autre part à leur éclatement géographique.

Pour autant, des partenariats existent, nombreux, même s'ils restent souvent ponctuels et toujours limités dans leurs effets :

- ◆ pour mutualiser les achats, à l'échelle locale : si les instituts régionaux d'administration (IRA) sont fortement incités par leur tutelle à coopérer entre eux, l'IRA de Lille souligne que, s'agissant des achats, le plus pertinent du point de vue économique est la mutualisation des achats à l'échelle régionale, à l'initiative du secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) ;
- ◆ pour mettre en commun les investissements informatiques :
  - le partage des plateformes permettant la mise en ligne d'informations, de supports de cours, voire de séances filmées est ainsi communément pratiqué, comme les plates-formes de l'institut de gestion publique et du développement économique (IGPDE) utilisées par les autres écoles relevant des ministères économiques et financiers, notamment l'école nationale des finances publiques (ENFiP), et par les IRA pour la préparation aux concours, ou encore la plateforme hébergée à l'IRA de Bastia et mutualisée entre les cinq IRA ;
  - les IRA ont réalisé en commun un module de formation en ligne à la rédaction administrative ;
- ◆ pour partager les ressources immobilières et les équipements entre écoles situées sur le même campus ou implantées à peu de distance : l'institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA) accueille ainsi les étudiants vétérinaires de VetAgro Sup dans ses salles de travaux pratiques, avec mise à disposition de pièces de boucherie ; l'école nationale supérieure d'application de la police nationale (ENSAPN) a établi des conventions avec le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), avec la gendarmerie nationale ou avec la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) pour leur faire bénéficier de ses infrastructures (salles de cours, gymnase, stand de tir, site de simulation, etc.) ;
- ◆ pour l'organisation en commun de parcours de formation :
  - la scolarité des élèves des corps d'ingénieurs ayant fusionné est ainsi organisée en commun par les écoles dédiées aux corps d'origine, comme la formation des élèves du corps des mines, qui est assurée par l'école nationale supérieure des mines et Télécom ParisTech ;
  - l'institut national du patrimoine (INP) a un partenariat avec l'école de Chaillot pour la mutualisation d'une partie des enseignements des conservateurs stagiaires spécialité « monuments historiques » et des élèves architectes urbanistes de l'État ;
  - les écoles délivrant des diplômes ont en outre le plus souvent des partenariats avec des universités ou autres établissements de l'enseignement supérieur pour organiser en commun des formations ou permettre à leurs étudiants ou stagiaires de suivre certaines formations universitaires ;
- ◆ pour mutualiser les ressources pédagogiques entre les écoles :
  - AgroParisTech a ainsi des partenariats avec AgroSup Dijon et l'école nationale des sciences géographiques pour l'organisation de semaines thématiques dans le programme de son master spécialisé « politiques et actions publiques pour le développement durable » ;

### Annexe III

- l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) collabore avec l'école nationale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (ENCCRF) pour faire participer les stagiaires à une audience pénale et pour un module sur les risques liés au contrôle ; elle organise aussi avec l'école nationale des magistrats (ENM) et l'association française de droit du travail et de la sécurité sociale (AFDT) un colloque sur des sujets de droit du travail ;
- l'INP a noué un partenariat pédagogique avec l'école nationale d'administration pour élaborer son module déontologie ;
- l'IRA de Lyon dispose d'un partenariat avec l'école nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques (ENSSIB) pour la réalisation en commun de deux modules de formation (un module de sensibilisation à la laïcité et un module sur l'organisation de l'administration territoriale de l'État) ;
- l'école nationale des finances publiques (ENFiP) a des partenariats avec divers acteurs des ministères économiques et financiers pour la mise en commun de formations (services Chorus, délégation nationale de lutte contre la fraude, pôle national de soutien au réseau, IGPDE) ), mais aussi avec le CNFPT ou avec l'école des hautes études en santé publique et la direction générale de l'organisation des soins ;
- les écoles des douanes organisent entre elles des échanges d'étudiants de quelques semaines.

Ces exemples, choisis parmi d'autres, montrent que les partenariats les plus fructueux se nouent, soit à l'échelle locale, sur un même territoire, ce qui permet de partager les infrastructures et éventuellement de mettre en commun certains segments des parcours de formation sans alourdir les cursus et les charges induites par des frais de déplacements et d'hébergement des stagiaires, soit entre acteurs ayant des proximités dans leur périmètre métier. À cet égard, le développement des outils numériques permet d'envisager un développement des partenariats pédagogiques pour les formations transverses, avec notamment l'augmentation du nombre de modules de formation en ligne conçus et développés en partenariat et mis en commun via des plateformes ou encore la coopération pour l'élaboration de formations ouvertes et à distance dont la partie à distance est mise en commun.

Une mention particulière doit être faite du réseau des écoles de service public. Officiellement créé en septembre 1996, il regroupe aujourd'hui 39 écoles formant des agents de catégorie A et A+ des trois fonctions publiques dans une structure associative<sup>10</sup>. L'association est présidée tout à tour par le directeur de l'une des écoles selon une logique de présidence annuelle tournante ; le président sortant et le président de l'année suivante sont associés à la direction pour assurer la continuité<sup>11</sup>. Chaque école membre s'acquitte d'une cotisation de 3 000 €.

Les écoles du réseau ont établi des échanges d'informations et le partage de bonnes pratiques sur leurs modalités de formation ou des questions d'ingénierie pédagogique et elles réfléchissent à des thèmes d'intérêt commun au sein de groupes de travail. Elles organisent en outre :

- ◆ des sessions inter écoles intégrées au cursus de formation statutaire initiale des agents qu'elles forment ;
- ◆ des ateliers du service public à destination des stagiaires de formation continue ;

---

<sup>10</sup> Le réseau, jusque-là informel, s'est constitué en association en 2015.

<sup>11</sup> En 2016, l'école est dirigée par le directeur de l'école des hautes études de santé publique (EHESP).

### Annexe III

- ◆ des sessions de développement des compétences des professionnels de la formation à destination des responsables pédagogiques et des formateurs, ainsi que des séminaires formateurs ;
- ◆ une activité d'analyse et de recherche au profit des écoles qui ne sont pas en mesure de développer une telle activité en interne.

Un module de formation en ligne consacré à la laïcité a été produit en commun, qui a vocation à être complété par des sessions en présentiel dans chaque école.

Bien que la DGAFP soutienne financièrement le réseau<sup>12</sup> et participe à ses activités, elle n'y joue pas un rôle d'animateur ou d'impulsion. Elle n'exploite le réseau ni pour l'expertise métier qu'il détient ni comme courroie de transmission de ses propres orientations, au regret des participants. Le réseau de son côté se heurte une certaine résistance des écoles pour impulser des initiatives communes. Il peine en outre à trouver sa place dans une réflexion stratégique sur les évolutions opportunes du système de formation statutaire et professionnelle des agents de l'État, tant du fait de l'hétérogénéité de ses membres que de leur manque d'autonomie pédagogique par rapport à leurs tutelles respectives. Les initiatives actuelles pour relancer ses activités sont à cet égard les bienvenues.

---

<sup>12</sup> La DGAFP apporte un soutien financier, sous forme d'une subvention qui s'est élevée à 15 000 € en 2015, dont 10 000 € au titre de l'élaboration du module de formation en ligne relatif à la laïcité.

## **ANNEXE IV**

### **Les outils interministériels**



# SOMMAIRE

<b>1. SI LA DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (DGAFP) A POUR AMBITION D'ASSURER LES PRINCIPALES FONCTIONS DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES, SON ROLE EN MATIERE STATUTAIRE DOMINE ET SES MOYENS D'INTERVENTION DANS LE DOMAINE DE LA FORMATION RESTENT LIMITES .....</b>	<b>1</b>
1.1. Conçue pour impulser une réforme d'ensemble à l'administration publique, la DGAFP a principalement des compétences de gestion statutaire.....	1
1.2. Ses missions se sont progressivement élargies, incluant notamment la formation.....	2
1.3. La DGAFP dispose de crédits d'intervention au sein desquels les sommes allouées à la formation sont essentiellement consacrées aux écoles interministérielles .....	3
<b>2. LES OUTILS EXISTANTS NE DONNENT A LA DGAFP QUE DES CAPACITES DE PILOTAGE LIMITEES SUR LES QUESTIONS DE FORMATION .....</b>	<b>4</b>
2.1. La DGAFP ne dispose pas de vision globale des dispositifs de formation et des parcours de formation des agents.....	4
2.1.1. <i>Peu d'informations remontent au niveau interministériel sur les dispositifs de formation et les parcours individuels de formation.....</i>	<i>4</i>
2.1.2. <i>L'évaluation des dispositifs de formation est peu développée et ne fait pas l'objet de réflexions en interministériel.....</i>	<i>5</i>
2.1.3. <i>Les différents acteurs de la formation n'ont pas de référentiels communs.....</i>	<i>6</i>
2.2. Les tentatives d'animer un réseau interministériel des acteurs de la formation au niveau ministériel sont jusqu'à présent peu fructueuses.....	7
2.2.1. <i>L'échec des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines.....</i>	<i>7</i>
2.2.2. <i>Les tâtonnements de l'école de la gestion des ressources humaines.....</i>	<i>8</i>
2.2.3. <i>La DGAFP peine à animer les différents réseaux d'acteurs de la formation et à créer des « communautés de pratiques ».....</i>	<i>9</i>
2.3. La DGAFP a peu de moyens pour structurer une offre interministérielle de formation.....	10
2.3.1. <i>La labellisation des formations dans le domaine du management et des ressources humaines ne concerne à ce jour que peu de formations.....</i>	<i>10</i>
2.3.2. <i>La constitution de pôles de formation spécialisés à vocation interministérielle doit être poursuivie.....</i>	<i>11</i>
2.3.3. <i>Au niveau régional, la mission de formation et de mutualisation confiée aux plates-formes régionales interministérielles présente quelques succès, mais elle s'exerce dans un champ limité.....</i>	<i>12</i>
2.4. Le pilotage interministériel de la formation des cadres et des hauts potentiels peine à s'imposer.....	18
2.4.1. <i>La DGAFP est confrontée une « re-ministrialisation rampante » du recrutement et de la formation des attachés d'administration.....</i>	<i>18</i>
2.4.2. <i>Le pilotage de la démarche de professionnalisation de l'encadrement dirigeant et supérieur de l'État a été confié à une administration de mission au sein du secrétariat général du gouvernement.....</i>	<i>20</i>

<b>3. QUEL PILOTAGE INTERMINISTÉRIEL DE LA FORMATION ? .....</b>	<b>21</b>
3.1. Une évolution du pilotage interministériel de la formation est nécessaire.....	21
3.2. Une telle démarche peut s'inscrire dans le cadre des réflexions en cours sur l'évolution des missions de la DGAFP avec pour horizon la constitution d'une direction des ressources humaines de l'État .....	22
3.3. Différents modèles pour une évolution du pilotage de la formation des agents de l'État.....	23
3.3.1. <i>Les modèles « CNFPT » et « ANFH » .....</i>	<i>24</i>
3.3.2. <i>Le modèle de gestion centralisée.....</i>	<i>27</i>
3.3.3. <i>Un modèle d'évolution plus souple, fondé sur le renforcement du rôle interministériel de la DGAFP.....</i>	<i>29</i>

**1. Si la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a pour ambition d'assurer les principales fonctions de gestion des ressources humaines, son rôle en matière statutaire domine et ses moyens d'intervention dans le domaine de la formation restent limités**

**1.1. Conçue pour impulser une réforme d'ensemble à l'administration publique, la DGAFP a principalement des compétences de gestion statutaire**

La création d'une direction générale de l'administration et de la fonction publique chargée d'une mission d'étude, de coordination et d'initiative constitue, avec la création de l'école nationale d'administration et du corps interministériel des administrateurs civils, l'un des éléments principaux de la politique de refondation de l'administration et de la vie publique française après la seconde guerre mondiale. Instituée sous le nom de direction de la fonction publique par l'ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile, c'est une administration d'état-major rattachée à la présidence du gouvernement et chargée d'une mission définie de façon extensive par l'article 15 :

*« Il est institué à la présidence du gouvernement une direction de la fonction publique qui est chargée :*

- 1. de préparer les éléments d'une politique d'ensemble de la fonction publique ;*
- 2. d'établir ou de faire établir une documentation et des statistiques d'ensemble touchant la fonction publique ;*
- 3. d'étudier toute proposition tendant à :*
  - a/ améliorer l'organisation des services publics ;*
  - b/ cordonner les règles statutaires particulières aux divers personnels de l'État et des autres collectivités publiques ;*
  - c/ aménager les principes de la rémunération et le régime de prévoyance de ces personnels ».*

Confirmée par la loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires et placée sous l'autorité du président du conseil des ministres, ses missions sont recentrées sur la gestion statutaire, en raison des fortes réserves qui s'expriment, notamment de la part du Conseil d'État, pour lui conférer des compétences interministérielles sur les différents ministères.

## Annexe IV

Aujourd'hui encore, les missions de gestion et de coordination statutaires constituent le cœur de métier de la direction, qui a pris le nom de direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) en 1959<sup>1</sup>. Elle produit une expertise en matière de règles statutaires, de rémunération, de retraites, de temps de travail et d'action sociale. Elle est chargée d'animer et de suivre le dialogue avec les organisations syndicales. Enfin elle assure la gestion interministérielle du corps des administrateurs civils et exerce la tutelle sur les écoles administratives interministérielles, à savoir les cinq instituts régionaux d'administration (IRA) et l'école nationale d'administration (ENA).

Son rattachement aux services du premier ministre n'a pas été remis en question depuis l'ordonnance de 1945 jusqu'en 2007, période pendant laquelle elle était mise à la disposition du ministre chargé de la fonction publique. Ce rattachement, qui a été discuté<sup>2</sup>, soulignait la dimension interministérielle et transversale de ses missions et de ses compétences, même si la répartition des rôles avec la direction chargée du budget d'une part, les directions des ressources humaines ministérielles d'autre part restaient peu définies.

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009, en vertu du décret n° 2008-1413 du 22 décembre 2008 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique toujours en vigueur, la DGAFP est rattachée organiquement à l'administration centrale du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Le rattachement au ministre chargé du budget a suscité des craintes que les considérations financières priment dans les arbitrages relatifs à la fonction publique et que l'autorité de la direction au niveau interministériel soit affaibli. Après des hésitations sur son positionnement dans les années qui ont suivi, la DGAFP est aujourd'hui rattachée fonctionnellement au premier ministre et mise à la disposition du ministère de la fonction publique.

### **1.2. Ses missions se sont progressivement élargies, incluant notamment la formation**

Les missions de la DGAFP évoluent progressivement au cours des années 1970. Elle acquiert une mission en matière de formation initiale et continue des agents de l'État à la faveur :

- ◆ de la création des instituts régionaux d'administration, prévue par la loi n°66-892 du 3 décembre 1966 d'orientation et de programme sur la formation professionnelle (article 15), dont elle exerce la tutelle ;
- ◆ de la mise en œuvre dans la fonction publique de la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.

À partir des années 1980, l'élargissement de ses missions en vue d'accompagner les projets de modernisation administrative s'inscrit à nouveau dans l'état d'esprit qui avait présidé à sa création. Ce mouvement se traduit en 1988 par l'institution d'une nouvelle sous-direction consacrée à la modernisation et à la qualité administrative et, au cours des années 1990, par l'élaboration d'une politique d'animation et de modernisation de la gestion des ressources humaines en lien avec les organismes chargés successivement de la réforme de l'État.

---

<sup>1</sup> Voir le décret n° 59-210 du 3 février 1959 fixant les attributions de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

<sup>2</sup> Voir par exemple le rapport d'information du Sénat fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), par M. François Marc, en 2005, I-B-1.

## Annexe IV

Depuis le décret n° 2008-1413 du 22 décembre 2008 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, celle-ci est chargée « *de piloter et de coordonner la gestion des ressources humaines dans les administrations de l'État, notamment en matière de gestion prévisionnelle de l'emploi public, de politique de recrutement et de formation professionnelle* » (article 2).

La DGAFP a aujourd'hui trois grandes missions au-delà de ses missions de gestion statutaire :

- ◆ elle anime le dialogue et la concertation avec les représentants des organisations syndicales des trois fonctions publiques ;
- ◆ elle produit une expertise juridique en matière statutaire et indemnitaire pour l'ensemble de la fonction publique ;
- ◆ elle assure la coordination et le pilotage interministériels des politiques de ressources humaines, et en particulier des politiques de formation tout au long de la vie.

Son organigramme<sup>3</sup>, comprend, outre le service chargé du pilotage et des politiques transversales, trois sous-directions :

- ◆ une sous-direction des statuts et de l'encadrement supérieur ;
- ◆ une sous-direction des rémunérations, de la protection sociale et des conditions de travail ;
- ◆ une sous-direction de l'animation interministérielle des politiques de ressources humaines.

Cette dernière est elle-même organisée en trois bureaux :

- ◆ un bureau chargé de la modernisation des politiques de ressources humaines et de l'animation interministérielle et territoriale ;
- ◆ un bureau des politiques du recrutement, de la formation et de la professionnalisation ;
- ◆ un bureau de l'expertise internationale, de la prospective et de l'analyse comparative des politiques de ressources humaines.

### **1.3. La DGAFP dispose de crédits d'intervention au sein desquels les sommes allouées à la formation sont essentiellement consacrées aux écoles interministérielles**

La DGAFP gère une enveloppe de crédits d'intervention sur le programme 148 « fonction publique » d'un peu plus de 230 M€ (234,4 M€ en crédits de paiement votés en loi de finances initiale pour 2016), qui se répartit comme suit<sup>4</sup> :

- ◆ 126,3 M€ consacrés à l'action sociale interministérielle ;
- ◆ 78,2 M€ sur une enveloppe récurrente consacrée à la formation des fonctionnaires ;
- ◆ 30 M€ de crédits nouveaux consacrés à l'apprentissage.

Le budget récurrent dédié à la formation des fonctionnaires (action 01) comprend les subventions de service public versés aux écoles interministérielles de formation sur lesquelles la DGAFP exerce sa tutelle, à savoir l'ENA et les cinq IRA (70,8 k€ en crédit de paiement)<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Selon l'organisation qui prévaut depuis l'arrêté du 10 avril 2012 relatif à l'organisation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

<sup>4</sup> Chiffres du projet annuel de performance 2016.

<sup>5</sup> Le seul objectif de performance relatif à la formation (objectif 2) consiste d'ailleurs à optimiser la formation initiale des fonctionnaires, avec comme indicateur les dépenses consacrées à la formation des fonctionnaires dans les IRA et à l'ENA.

## Annexe IV

Une part limitée des crédits (1,2 M€) est consacrée au programme de formation interministérielle des agents qui comprend :

- ◆ l'organisation des concours d'accès aux IRA (136 600 €) ;
- ◆ les initiatives prises au niveau central dans le cadre de l'école du management et des ressources humaines (35 000 €) ;
- ◆ les actions de formation élaborées au niveau déconcentré par les plates-formes régionales des ressources humaines avec l'appui des IRA (un peu plus de 1 M€)<sup>6</sup>.

C'est enfin sur cette action que sont imputés par exemple les crédits nécessaires :

- ◆ au suivi et à la coordination des programmes de formation continue des différents ministères ;
- ◆ à l'élaboration d'études et de guides pratiques ou autres actions de communication comme la bourse interministérielle de l'emploi public (572 839 €) ;
- ◆ aux allocations pour la diversité dans la fonction publique (2 750 000 €, à raison de 2 000 € par dossier) ;
- ◆ ou encore à la préparation aux concours internes de la fonction publique mises en œuvre à l'intention des agents de l'État par le réseau universitaire des instituts et centres de préparation à l'administration générale (IPAG-CPAG), y compris leur contribution à la mise en œuvre des classes préparatoires intégrées aux IRA (290 000 €).

## **2. Les outils existants ne donnent à la DGAFP que des capacités de pilotage limitées sur les questions de formation**

### **2.1. La DGAFP ne dispose pas de vision globale des dispositifs de formation et des parcours de formation des agents**

#### **2.1.1. Peu d'informations remontent au niveau interministériel sur les dispositifs de formation et les parcours individuels de formation**

La DGAFP a peu de vision sur les dispositifs de formation et les parcours de formation des agents qui puisse servir de support à l'élaboration d'une expertise, à la définition d'enjeux stratégiques transverses ou participer d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. S'agissant des coûts, l'annexe I du présent rapport fait état du défaut de suivi des dépenses de formation, qui se traduit par une très large méconnaissance des coûts de formation au niveau ministériel et *a fortiori* au niveau interministériel.

Au niveau central, les enquêtes de la DGAFP n'entrent pas dans le détail des modalités et de la typologie des formations, ou seulement à très grosses mailles<sup>7</sup>. Les documents stratégiques des ministères ne sont pas collectés et ne font pas l'objet d'analyses. S'agissant des parcours de formation des agents, rares sont les ministères ou services qui ont mis en place un dispositif de suivi informatisé des compétences et des parcours de formation des agents susceptible de permettre la valorisation de ces informations à des fins statistiques.

---

<sup>6</sup> Ces crédits sont loin de constituer l'ensemble de l'enveloppe consacrée à la formation mutualisée au niveau régional sous l'égide des plateformes régionales de ressources humaines (voir *infra*).

<sup>7</sup> Pour 2012, une typologie de la nature de formations organisées dans les ministères a été réalisées, sur la base des *items* fort généraux suivants : techniques administratives et bureautiques, accueil et sensibilisation à l'environnement professionnel, management/GRH, formations linguistiques, informatique, autres formations transverses, techniques spécifiques aux missions ministérielles.

## Annexe IV

Au niveau déconcentré, le système d'information pour l'animation de la formation interministérielle régionale (SAFIRE), qui permet d'ouvrir à l'interministériel les formations relatives à des domaines transverses organisées dans les services territoriaux, n'est utilisé qu'à la marge à des fins statistiques :

- ◆ son caractère facultatif n'apporte aucune garantie de l'exhaustivité des enregistrements. La qualité de la saisie est du reste fortement mise en cause par la DGAFP et les données transmises à la mission à titre d'exemple présentent des incohérences ;
- ◆ au niveau quantitatif, il ne permet pas de rapporter le nombre et la nature des stages enregistrés à l'ensemble des stages ouverts dans une même région, si bien qu'il n'est pas possible de mesurer le taux d'ouverture à l'interministériel des formations ;
- ◆ au niveau qualitatif, il pourrait permettre une typologie fine de la nature des stages ouverts à l'interministériel sur la base des stages renseignés, mais ces analyses ne sont pas réalisées.

### 2.1.2. L'évaluation des dispositifs de formation est peu développée et ne fait pas l'objet de réflexions en interministériel

La DGAFP ne dispose pas d'outil général d'évaluation des dispositifs de formation qui lui permettrait de porter un regard transverse sur la qualité des formations et de jouer un rôle d'aiguillon des ministères. En réalité, si des dispositifs d'évaluation existent au sein des formations interministérielles financées par la DGAFP, comme au sein des formations ministérielles ouvertes à l'interministériel, il s'agit principalement d'évaluations « à chaud » des formations par les seuls stagiaires.

Même lorsqu'elles existent au niveau ministériel, les évaluations plus abouties ne sont pas relayées au niveau interministériel. En 2006, le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, dans son rapport sur la formation continue des agents de la fonction publique d'État, soulignait d'ailleurs, pour la déplorer, la quasi-absence d'évaluation et de mesure de la performance de la formation des agents publics.

Le relatif désintérêt pour l'évaluation des dispositifs de formation, sensible dans les administrations publiques, s'agissant tant de l'effet sur les performances des agents et des collectifs de travail que de l'efficacité et des coûts de formation, s'inscrit dans le contexte plus général du retard de la France dans l'évaluation des effets de la formation mis en évidence, par exemple, dans les travaux de Marc Ferracci sur la formation professionnelle<sup>8</sup>. La certification des opérateurs de formation, par exemple, est comparativement peu développée en France, notamment par rapport à l'Allemagne, *a fortiori* pour les opérateurs chargés de la formation des agents de l'État<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Voir *Évaluer la formation professionnelle*, Marc Ferracci, Presses de SciencesPo, 2013.

<sup>9</sup> Au regard par exemple des normes de l'organisation internationale de normalisation (ISO) ou des normes NF (marque collective de certification délivrée par l'agence française de normalisation) dans le domaine de la formation professionnelle. A contrario, le système de certification des opérateurs de formation allemand est particulièrement rigoureux : il est par exemple nécessaire d'avoir été certifié selon la norme nationale AZAV (*Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung*) pour obtenir un financement public (cette norme est légèrement moins exigeante que les normes ISO 9 001 et 29 990, mais implique de faire certifier chacun des programmes de formation) ; or 40 % seulement des organismes de formation ont obtenu la certification au moment des réformes du marché du travail entre 2003 et 2005. Ce système, s'il impose la généralisation de normes de qualité exigeantes, a néanmoins l'inconvénient d'imposer d'importantes dépenses de certification aux opérateurs.

### 2.1.3. Les différents acteurs de la formation n'ont pas de référentiels communs

L'élaboration du répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME), dont la première édition remonte au 1<sup>er</sup> juin 2006, complété par le dictionnaire interministériel des compétences des métiers de l'État (DICO) en septembre 2011, répond à l'ambition de créer un référentiel d'emplois et un vocabulaire commun entre les ministères. Il doit permettre aux directions des ressources humaines de trouver les compétences dont elles ont besoin en recrutant dans d'autres ministères et de favoriser les parcours dits « croisés » (entre plusieurs ministères). Depuis son actualisation en 2010, le RIME répertorie 261 métiers dits « emplois-référence » au sein de 26 domaines fonctionnels définis à partir de ses missions (stratégiques, opérationnelles et d'appui). Les fiches emplois-référence répertorient, pour chaque emploi-référence, les savoir-faire et connaissances nécessaires, les conditions particulières d'exercice et mentionne des facteurs d'évolution. Le DICO dresse une liste de 102 savoir-faire, 21 savoir-être et 40 rubriques de connaissances dont il donne une définition en lien avec les descriptions employées dans le RIME et des exemples d'emplois référence pour lesquelles elle est nécessaire.

Ces répertoires ont servi de base à l'élaboration de répertoires similaires au niveau ministériel. Destinés initialement à optimiser l'allocation des ressources humaines dans la fonction publique, ils demeurent toutefois très peu utilisés à des fins opérationnelles et échouent à ce stade à instaurer un vocabulaire interministériel partagé. En outre et surtout, ils ne sont pas reliés à des référentiels de formation. Inversement, d'autres référentiels de formation sont produits par la DGAFP : ils concernent les priorités interministérielles de formation et sont annexées à la circulaire du 5 novembre 2015 relative aux priorités interministérielles fixées à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État (année 2016). Or ils ne comportent pas de liens avec la nomenclature du RIME et du DICO.

Pour devenir de véritables outils opérationnels, il manque à ces deux répertoires les liens permettant aux agents publics de visualiser les différents métiers qu'ils sont susceptibles d'exercer à partir de leurs compétences, celles qui leur manquent en vue d'un projet professionnel précis et les formations à leur disposition pour les acquérir. Associés à un référentiel de formations, ces répertoires pourraient servir à la structuration de parcours de formation articulés avec les parcours métiers.

S'agissant des coûts, comme détaillé dans l'annexe I, établir un suivi fin impose d'établir des référentiels partagés de coûts complets, qui n'existent pas à la date de la mission. Ces référentiels permettraient de programmer les outils informatiques de façon uniforme et d'organiser dans la mesure du possible la récupération automatique des données financières, pour peu qu'elles soient disponibles et que les interfaçages nécessaires entre outils soient construits.

## **2.2. Les tentatives d'animer un réseau interministériel des acteurs de la formation au niveau ministériel sont jusqu'à présent peu fructueuses**

### **2.2.1. L'échec des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines**

Créées par la circulaire n° 2125 du 16 novembre 2006 du Premier ministre<sup>10</sup>, les conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) avaient vocation, dans une optique de dialogue de gestion, à réunir la DGAFP, les services ministériels en charge des ressources humaines, ainsi que la direction du budget sur la base d'un schéma stratégique des ressources humaines préparé en amont par les services ministériels concernés.

D'après la circulaire, ces rencontres devaient permettre aux services du Premier ministre de disposer d'une vision d'ensemble sur la situation de la fonction publique et ses tendances, ainsi que sur les objectifs, initiatives et méthodes développées dans chaque ministère. Il s'agissait d'une part de préparer en amont la procédure budgétaire, d'autre part d'encourager les échanges de bonnes pratiques entre les gestionnaires ; l'enjeu était aussi de s'assurer de la mise en œuvre des orientations interministérielles en matière de gestion des ressources humaines. Ces rencontres devaient enfin donner l'occasion aux services ministériels de faire remonter leurs attentes et de contribuer à la programmation des réformes. La formation faisait naturellement partie du champ abordé pour faire évoluer les ressources humaines en termes quantitatifs et qualitatifs au regard des besoins anticipés.

Dans les faits, si l'exercice d'élaboration d'un document stratégique retraçant les politiques de ressources humaines a été jugé utile par la DGAFP, celle-ci n'a pas été en mesure de susciter des discussions sur les besoins stratégiques des ministères avec les interlocuteurs appropriés et les discussions ont porté sur des sujets statutaires et indemnitaires de court terme.

En octobre 2015, décision a été prise de mettre fin au processus sous sa forme actuelle. Le principe de réunions bilatérales entre la DGAFP et les directions des ressources humaines est néanmoins maintenu, mais il est réorganisé en deux temps :

- ◆ le premier, au niveau technique, est consacré aux questions catégorielles, en lien avec la direction du budget, ainsi qu'aux problématiques de gestion de l'emploi public ;
- ◆ le second consiste en des conférences stratégiques, à partir des schémas stratégiques annuels de gestion prévisionnelle des ressources humaines, au cours desquelles il doit être question des objectifs et priorités en matière de gestion des ressources humaines.

Ce cadre de discussion, qui permet de dissocier les dimensions budgétaire et stratégique, doit être appliqué aussi à des discussions avec la direction générale des collectivités territoriales pour la fonction publique territoriale et avec la direction générale de l'offre de soin pour la fonction publique hospitalière.

La DGAFP a l'ambition, sous ce nouveau format et grâce à des réunions de copilotage plus fréquentes avec les directions des ressources humaines à différents niveaux, de réussir à animer le réseau des ministères et à susciter des échanges de bonnes pratiques et d'initiatives innovantes entre ministères et entre les différents versants de la fonction publique.

---

<sup>10</sup> Circulaire n° 2125 du 16 novembre 2006 relative à l'élaboration des schémas stratégiques de gestion des ressources humaines de l'État et organisation des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaine en 2007.

## Annexe IV

La réussite de ces rencontres, dans le format final qui sera retenu, dépendra toutefois de plusieurs facteurs :

- ◆ le niveau de préparation des réunions, d'autant plus nécessaire que seront traités des enjeux de moyen-long terme ;
- ◆ le niveau de représentation à ces réunions ;
- ◆ la capacité de la DGAFP à apporter une expertise et/ou des offres de service ;
- ◆ le débouché de ces réunions sur une procédure ou un dispositif de validation des transformations en matière de ressources humaines qui sont discutées.

À défaut, le risque est important que seule la partie technique débouchant concrètement sur la procédure budgétaire soit vue comme « utile » par les ministères.

### 2.2.2. Les tâtonnements de l'école de la gestion des ressources humaines

La labellisation des formations, évoquées plus haut, constitue l'une des initiatives lancées dans le cadre de l'« école de la gestion des ressources humaines », dite « école de la GRH », créée en 2007. Cette école avait pour ambition de constituer un réseau interministériel de responsables des ressources humaines et de la formation. La dynamique de ce réseau devait reposer sur la mutualisation des ressources, la labellisation des formations dans le domaine de la gestion des ressources humaines, ainsi que l'accès à l'information et à la connaissance dans le domaine. Il était en outre question, à l'origine de la démarche, de soutenir le développement de compétences stratégiques chez les responsables des ressources humaines et de la formation conformément à une demande de leur part<sup>11</sup>.

Dans les faits, les initiatives prises au titre de l'école de la GRH ont pour principal objet de diffuser les règles et les bonnes pratiques de ressources humaines. Outre l'abondante production documentaire évoquée plus haut, des rencontres professionnelles sont organisées deux fois par an sous le label « école de la GRH », ainsi que des ateliers thématiques qui regroupent, trois ou quatre fois par an, les acteurs du domaine sur des thèmes particuliers.

En 2015, l'école de la GRH a été rebaptisée « école du management et des ressources humaines » et son action a été réorientée vers l'accompagnement des cadres et le développement des compétences managériales. L'objectif affiché est de contribuer à impliquer l'encadrement de proximité dans l'accompagnement des parcours professionnels des agents. Dans ce nouveau cadre, les rencontres professionnelles de l'année 2015 ont porté respectivement sur l'apprentissage et sur le management et les nouveaux modes de travail (avril et juin 2015).

Si le caractère thématique et la dimension concrète de ces rencontres doit assurer le caractère fructueux des échanges qui y ont lieu, la mission a été frappée par le fait qu'à haut niveau, ces rencontres ne contribuent pas à ce que les responsables des ressources humaines se sentent partie d'un réseau qui les nourrit et les soutient dans leurs initiatives. À une seule occasion et suite à une demande expresse de la mission, la directrice rencontrée a fait allusion au fait que ses équipes avaient participé à une réunion de ce type et y avaient trouvé de l'intérêt.

---

<sup>11</sup> Voir le document « L'école de la GRH : présentation » de la DGAFP, juin 2009 ([http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/coll\\_ressources\\_humaines/presentation\\_ecole\\_grh.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/coll_ressources_humaines/presentation_ecole_grh.pdf)).

### 2.2.3. La DGAFP peine à animer les différents réseaux d'acteurs de la formation et à créer des « communautés de pratiques »

En matière de coordination, la DGAFP organise des rencontres avec les directeurs des ressources humaines, les sous-directeurs chargés de la formation et leurs équipes et les responsables formation ministériels. De la même façon que pour les rencontres prévues pour la gestion prévisionnelle, l'ordre du jour de ces réunions est, d'après la DGAFP, dicté par les acteurs ministériels et leurs préoccupations indemnitaires et statutaires ; la DGAFP peine à orienter les échanges vers les choix, les pratiques et les besoins à moyen terme en matière de dispositif de formation.

La DGAFP est aussi chargée de réunir et d'accompagner les responsables de plates-formes régionales de ressources humaines (PFRH) dans leur effort pour structurer une offre de formation transverse au niveau local (voir le détail *infra*). Il ressort néanmoins des échanges qu'a conduits la mission que les PFRH attendent davantage de soutien :

- ◆ pour mutualiser les moyens et les expériences entre plates-formes ;
- ◆ pour leur donner davantage de poids face aux ministères et impulser des actions nouvelles ;
- ◆ pour développer leurs moyens informatiques, le logiciel SAFIRE qu'elles utilisent n'étant pas interfacé avec les systèmes informatiques de ressources humaines des services territoriaux.

La DGAFP est associée au réseau des écoles de service public, créé dans les années 1990<sup>12</sup> et constitué en association en 2015, qui regroupe trente-neuf écoles ou centres de formation destinés à la formation des agents de catégorie A (voir l'annexe III du présent rapport). Elle apporte un soutien financier<sup>13</sup> et participe aux diverses réunions de travail. De nombreuses écoles considèrent cette occasion d'échanges avec la DGAFP comme l'une des plus-values du réseau. Il apparaît néanmoins que la DGAFP n'est pas à même d'orienter l'agenda et les initiatives du réseau. Inversement, il ne semble pas que cette enceinte lui permette d'élaborer en interne un diagnostic sur les enjeux de ces écoles et les défis auxquels elles sont confrontées.

Ce défaut de structuration et d'influence pèse, en amont, sur les capacités de la DGAFP à définir les enjeux clefs des politiques de ressources humaines et, partant, des priorités de formation des agents de l'État. Il fait également défaut, en aval, pour relayer les impulsions qu'elle souhaite donner, imposer son expertise et avoir un impact sur les logiques ministérielles de formation.

---

<sup>12</sup> La décision de créer le réseau a été prise en 1995 après quatre années de coopération renforcée entre plusieurs écoles (au travers notamment de sessions communes de formation). La déclaration commune présentant le réseau et son ambition date de 1996.

<sup>13</sup> La subvention de la DGAFP au réseau s'est élevée à 15 000 € en 2015, dont 10 000 € au titre de l'élaboration d'un module de formation en ligne relatif à la laïcité. Ce montant s'ajoute à la cotisation annuelle dont s'acquittent les écoles, qui s'élève à 3 000 € par membre.

## Annexe IV

Ainsi, la DGAFP fournit des ressources documentaires destinées à soutenir les responsables de gestion des ressources humaines et à diffuser de l'information utile tant aux responsables qu'aux agents concernés. L'apprentissage et la gestion prévisionnelle des ressources humaines font par exemple l'objet de guides pratiques, de même que le conseil en mobilité carrière et l'accompagnement personnalisé des agents. Les réseaux ministériels chargés de l'accompagnement personnalisé des agents sont recensés et des guides de bonnes pratiques de gestion des ressources humaines sont édités régulièrement. Or aucun des responsables chargés de la formation rencontrés par la mission n'a fait référence à ces outils comme éléments structurants d'une action qu'ils auraient menée. Ce fait est d'autant plus paradoxal que ces mêmes responsables regrettaient leur manque de connaissance des initiatives prises dans d'autres services et ministères et l'absence d'échanges de bonnes pratiques.

L'impact de ces ressources, indépendamment de leur richesse, dépend de la capacité de la DGAFP à les diffuser de façon à ce qu'elles répondent aux besoins des services et nourrissent leurs initiatives. A défaut, leur diffusion dépend de démarches actives de recherche d'information sur le site de la DGAFP, initiatives sur lesquelles il est hasardeux d'espérer fonder une « communauté de pratiques ».

### **2.3. La DGAFP a peu de moyens pour structurer une offre interministérielle de formation**

#### **2.3.1. La labellisation des formations dans le domaine du management et des ressources humaines ne concerne à ce jour que peu de formations**

L'attribution du label « école des ressources humaines », créé en 2007 dans le cadre de l'école de la gestion des ressources humaines (voir ci-dessous), vise d'une part à renforcer la fonction ressources humaines au sein des administrations, d'autre part à promouvoir la mutualisation des ressources pédagogiques dans le domaine de la formation continue. La labellisation concerne les actions de formation relevant du domaine « ressources humaines » du RIME ou ayant pour objectif de développer les compétences managériales de l'encadrement. Ces actions doivent avoir une dimension interministérielle, c'est-à-dire être organisées à l'échelle de plusieurs ministères ou pouvant être transposées dans d'autres ministères au niveau central, déconcentré et dans les écoles de service public. L'octroi du label, initialement pour trois ans renouvelable, est conditionné à l'engagement d'ouvrir la formation labellisée à des agents relevant d'autres administrations ou départements ministériels à hauteur de 10 % des places disponibles au minimum et à accompagner d'autres administrations dans la mise en œuvre d'une action de formation comparable.

La DGAFP a produit à cette fin, pour quelques-uns des emplois-références du RIME dans le domaine de la gestion des ressources humaines et de la formation, un référentiel de thèmes de formation, avec, pour chacun, une liste d'objectifs et une durée approximative.

Le label a été rebaptisé en 2015 « école du management et des ressources humaines » pour traduire la priorité accordée à l'accompagnement des cadres dans un contexte de réformes, de changement des modes de travail et de tension sur les effectifs.

Cette démarche reste néanmoins de portée limitée. Vingt formations sont labellisées à ce jour, dont deux s'adressent aux responsables formation (« responsable de formation : cursus professionnalisant et certifiant », organisée par le ministère de l'éducation nationale et de la recherche, labellisée en 2010, puis en 2014 ; « cursus responsable de formation » délivrée par l'institut de gestion publique et du développement économique (IGPDE), labellisée en 2012, puis en 2015).

### 2.3.2. La constitution de pôles de formation spécialisés à vocation interministérielle doit être poursuivie

La DGAFP a soutenu les démarches visant à positionner des écoles et centres de formation techniques ministériels comme pôles d'expertise et de formation interministériels sur des sujets transverses. Ainsi :

- ◆ l'institut de formation de l'environnement (IFORE), créé en 2001 à l'initiative du ministère de l'environnement dont il est un service à compétence nationale, a été érigé en 2004, avec la DGAFP, en pôle interministériel de compétence développement durable par les ministères chargés de l'écologie et du développement durable, du budget, des comptes publics et de la fonction publique, avec notamment la participation de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). C'est dans ce pôle que s'inscrit le dispositif national de formation des agents de l'État à l'éco-responsabilité des administrations. Le pôle a ouvert en 2009 le cycle supérieur du développement durable à destination des cadres dirigeants, qui a reçu par le label « école de la GRH » (huit promotions, soit 170 cadres formés jusqu'en 2015) ;
- ◆ l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) a été chargé d'une mission de formation interministérielle dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, qui consiste notamment dans le dispositif interministériel de professionnalisation des inspecteurs de la santé et de la sécurité du travail au moment de leur prise de poste, dans la formation des conseillers et assistants de sécurité et des membres des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), ainsi que dans des interventions et animations diverses, des travaux d'expertise ou la production de connaissances dans le domaine ;
- ◆ l'institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) s'impose progressivement comme pôle interministériel de formation spécialisée dans les domaines économique et financiers et de la gestion publique :
  - un catalogue interministériel de formation à l'achat public a été constitué sous l'égide du service des achats de l'État, érigé en direction des achats par le décret n° 2016-247 du 3 mars 2016. L'IGPDE porte la plus grande partie des formations inscrites au catalogue ;
  - des travaux sont en cours avec la direction du budget pour élaborer un catalogue de formations budgétaires et comptables à vocation interministérielle dont l'IGPDE serait aussi le maître d'œuvre.

Le développement des cycles de hautes études interministériels s'inscrit dans la même démarche d'offre interministérielle spécialisée (le cycle des hautes études pour le développement économique (CHEDE), organisé par l'IGPDE, les formations de l'institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), le cycle interministériel de management de l'État (CIME) organisé par l'ENA, etc.).

L'ensemble de ces initiatives, dans lesquelles la DGAFP joue un rôle qui demeure souvent marginal, contribue à structurer le paysage de la formation professionnelle au niveau interministériel sur la base d'expertises métier éprouvées au niveau ministériel. La dynamique en cours doit être poursuivie et soutenue, y compris financièrement.

### 2.3.3. Au niveau régional, la mission de formation et de mutualisation confiée aux plates-formes régionales interministérielles présente quelques succès, mais elle s'exerce dans un champ limité

Depuis leur création, en 2009, dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État, les plates-formes régionales interministérielles d'appui à la gestion des ressources humaines (PFRH)<sup>14</sup> sont parvenues à créer une offre de formation continue interministérielle au niveau local. Cette offre, partiellement ou totalement mutualisée, est formalisée chaque année dans les plans régionaux interministériels de formation (PRIF) à partir des besoins identifiés des administrations locales d'une part et des priorités interministérielles définies à l'échelle nationale d'autre part. Elle se compose de deux types d'outils :

- ◆ les actions relevant d'une formation interministérielle dite « unique » en matière de compétences transverses, à l'initiative des PFRH ;
- ◆ les formations initiées par les ministères dont les PFRH organisent et coordonnent la mutualisation.

Les actions de formation mutualisées à l'initiative des PFRH se composent :

- ◆ de formations ouvertes à tous les agents de l'État, financées par le budget opérationnel de programme (BOP) 148 ;
- ◆ de formations transverses à destination des agents affectés dans les directions départementales interministérielles (sur des crédits délégués par les services du Premier ministre sur le BOP 333 et exécutés par les DDI) ;
- ◆ de formations mises à disposition par les instituts régionaux d'administration (IRA), en vertu d'une charte passée entre les IRA et les PFRH qui organise un droit de tirage des administrations locales sur des actions de formation correspondant aux objectifs fixés par les PFRH dans le cadre du PRIF.

En outre, les PFRH jouent un rôle d'intermédiaire afin d'ouvrir à l'interministériel des formations initiées par les différents services ministériels locaux. Cela prend la forme de deux outils principaux qui reposent sur la disposition des acteurs locaux à ouvrir leurs dispositifs de formation :

- ◆ l'ouverture réciproque et anticipée de stages (ORAS), qui permet à un ministère d'accueillir des agents venant d'autres ministères dans les stages qu'il organise dans le cadre de son plan de formation ministériel ;
- ◆ l'offre commune transverse (OCT), qui vise à construire une offre de formation dont la conception pédagogique, l'organisation et le financement sont partagés entre plusieurs acteurs publics locaux de la formation.

Le système d'information pour l'animation de la formation interministérielle régionale (SAFIRE), lancé en janvier 2013 et perfectionné en 2015, permet de publier l'ensemble des offres de formation en matière de compétences transverses à l'échelle régionale et de s'inscrire en ligne. Il produit en outre chaque année des données agrégées sur l'activité de formation interministérielle sur une maille nationale et régionale.

---

<sup>14</sup> Les plates-formes régionales interministérielles d'appui à la gestion des ressources humaines ont été créées par une circulaire du Premier ministre du 27 février 2009 pour « favoriser le développement des mobilités au sein d'un même bassin d'emplois et professionnaliser la gestion des ressources humaines » dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État. Elles sont chargées notamment d'apporter « une offre de formation plus adaptée aux besoins, en mutualisant davantage ce qui existe dans les différents services ».

## Annexe IV

Une copie des données de *reporting* produite par SAFIRE pour l'année 2014 a été fournie par la DGAFP à la mission (voir les tableaux de bilan ci-dessous). La fiabilité des données dépend de la rigueur et de l'exhaustivité de la saisine des informations par les services locaux, fortement sujettes à caution d'après la DGAFP. De fait, si la mission n'est pas en mesure d'évaluer le défaut d'exhaustivité des renseignements, les données de 2014 comprennent des incohérences (taux de remplissage erronés, données de coûts non saisies, etc.).

Les taux de remplissage, par exemple, sont souvent peu fiables : ainsi, le taux de remplissage moyen des formations organisées dans le cadre de l'ORAS tel qu'il a été renseigné dans la base de données dédiée au dispositif est systématiquement de 100 ou nul, ce qui est douteux. Dans le tableau 1, qui reproduit le tableau de bilan pour 2014, à l'échelle nationale, des formations transverses :

- ◆ les totaux calculés pour le taux de remplissage moyen sont manifestement erronés ;
- ◆ le taux de remplissage moyen pour les formations organisées dans le cadre de l'ORAS est très faible (0,35), alors qu'il est de 71 % en moyenne dans le tableau 5 qui reproduit le bilan par région des mêmes formations.

Dans le tableau 2, qui reproduit le bilan par région de l'ensemble des formations transverses, les taux de remplissage moyens, qui vont de 38,68 % à 82,67 %, sont aussi souvent très bas :

- ◆ ils sont en moyenne de 53,47 % ;
- ◆ pour 21 régions, le taux est inférieur à 60 % ;
- ◆ pour 14 régions, le taux est inférieur à 50 %.

Quelle que soit l'inexactitude de ces chiffres, il semblerait raisonnable de renoncer à organiser de telles formations lorsque le taux de remplissage est inférieur à 50 %, voire à 60 %.

Les données dont rendent compte ces tableaux de bilan traduisent aussi la forte variabilité, d'une région à l'autre, de l'offre mutualisée et de son coût moyen par journée stagiaire<sup>15</sup>. Ainsi :

- ◆ pour l'ensemble des types de formation, le nombre de journées stagiaire mutualisées va de 223 (en Guadeloupe) ou 618,5 (en Limousin), à 3 423,5 (en Haute-Normandie) ;
- ◆ le coût moyen par journée stagiaire va de 19,20 € (à Mayotte) ou 28,92 € (en Haute-Normandie) à 643,06 € (en Provence-Alpes-Côte d'Azur) ;
- ◆ sous réserve de la fiabilité des données correspondantes, certains types de formation semblent ne pas avoir été organisés dans certaines régions :
  - les régions Basse-Normandie, Bourgogne ou Champagne-Ardenne ne présentent pas de données sur les formations transverses à destination des agents des DDI financées sur le programme 333 ;
  - la région Bretagne n'a pas renseigné de sessions organisées dans le cadre de l'OCT ;
- ◆ d'une façon générale, les formations organisées dans le cadre de l'OCT et de l'ORAS sont encore peu nombreuses :
  - dans le cadre de l'ORAS, hors cas de la Guadeloupe qui n'en a pas renseigné :
    - de 1 (en Auvergne, Centre et Guyane) ou 2 (en Champagne-Ardenne, Corse, Limousin et Lorraine) à 98 sessions (en Île-de-France) ont été organisées en région ;
    - au profit de 4 (en Guyane) ou 7 (en Limousin) à 401 stagiaires (en Provence-Alpes-Côte d'Azur) ;

---

<sup>15</sup> L'administration centrale n'est pas concernée par ces dispositifs.

## Annexe IV

- dans le cadre de l'OCT, hors Bretagne :
  - de 4 (en Limousin) à 112 sessions (dans le Centre) ;
  - au profit de 9 (en Île-de-France) à 1 459 stagiaires (en Lorraine).

En l'absence de garantie sur l'exhaustivité des renseignements, les données de coûts sont peu fiables, d'autant que le budget considéré n'est pas défini (budget des enveloppes interministérielles uniquement ou coût total de la formation) et que l'on ne connaît pas le détail des dépenses prises en compte.

**Tableau 1 : Bilan national de la formation transverse pour 2014**

	Nombre de sessions réalisées	Nombre de journées stagiaires	Taux de remplissage moyen (%)	Coût total des formations (€)	Coût moyen par journée stagiaire (€)	Total des stagiaires présents
ORAS	472	6 060,0	35*	613 715	101,27	3 431
OCT	841	16 505,0	73	920 212	55,75	10 787
PFRH 148	931	19 843,0	83	2 071 900	104,41	11 889
PFRH 333	238	4 079,0	83	619 920	151,98	2 679
IRA-(droit de tirage)	29	623,5	96	35 696	57,25	332
Total 148	960	20 466,5	83*	2 107 596	102,98	12 221
<b>TOTAL</b>	<b>2 511</b>	<b>47 110,5</b>	<b>50,95*</b>	<b>4 261 443</b>	<b>90,46</b>	<b>29 118</b>

*Source : Données de reporting fournies par SAFIRE pour 2014.*

\*chiffres probablement erronés.

**Tableau 2 : Bilan par région de la formation transverse pour 2014**

Région	Nombre de sessions	Nombre de journées stagiaires	Coût des sessions	Coût moyen par journée stagiaire	Total des stagiaires présents	Taux de remplissage
Alsace	75	1 499,0	81 764	54,55	969	57,10
Aquitaine	26	1 320,5	139 286	105,48	904	40,78
Auvergne	96	1 162,0	60 308	51,90	1 039	48,71
Basse-Normandie	121	2 122,0	78 924	37,19	1 338	51,13
Bourgogne	83	1 748,0	102 047	58,38	907	53,67
Bretagne	89	1 774,0	152 051	85,71	984	43,20
Centre	163	2 739,5	203 734	74,37	1 608	63,26
Champagne-Ardenne	76	1 282,5	51 349	40,04	878	52,51
Corse	25	1 201,0	72 997	60,78	714	42,00
Franche-Comté	92	1 802,5	143 242	79,47	1 306	57,03
Haute-Normandie	188	3 423,5	99 024	28,92	2 431	51,69
Île-de-France	219	3 205,5	199 701	62,30	1 769	39,96
Languedoc-Roussillon	79	1 640,0	122 870	74,92	902	53,66
Limousin	87	618,5	28 154	45,52	492	38,68
Lorraine	125	2 482,5	153 912	62,00	1 590	80,26
Midi-Pyrénées	69	1 181,5	93 782	79,38	794	46,98
Nord-Pas-de-Calais	104	2 017,0	154 674	76,69	1 148	46,93
Pays de la Loire	138	2 171,5	89 200	41,08	1 338	47,13
Picardie	83	2 299,0	127 117	55,29	1 487	48,69
Poitou-Charentes	94	1 313,0	112 831	85,93	879	63,15
Provence-Alpes-Côte d'Azur	99	2 588,0	1 664 239	643,06	1 576	46,24
Rhône-Alpes	127	2 632,5	174 940	66,45	1 445	49,79

**Annexe IV**

Région	Nombre de sessions	Nombre de journées stagiaires	Coût des sessions	Coût moyen par journée stagiaire	Total des stagiaires présents	Taux de remplissage
Mayotte	45	899,0	17 263	19,20	475	60,82
La Réunion	140	2 294,5	51 319	22,37	1 259	49,35
Guyane	6	332,5	15 000	45,11	100	49,26
Martinique	56	1 138,0	56 455	49,61	662	79,00
Guadeloupe	6	223,0	15 260	68,43	124	82,67
Administration centrale	0	0	0	0	0	0

*Source : Données de reporting fournies par SAFIRE pour 2014.*

**Tableau 3 : Bilan par région de la formation transverse financée sur le programme 148 (hors droit de tirage sur les formations organisées par les IRA)**

Région	Nombre de sessions	Nombre de journées stagiaires	Coût des sessions	Coût moyen par journée stagiaire	Total des stagiaires présents	Taux de remplissage
Alsace	35	673,5	35 100	52,12	394	84,19
Aquitaine	17	662,5	50 911	76,85	478	77,72
Auvergne	45	523,0	22 246	42,54	427	86,79
Basse-Normandie	27	458,5	16 678	36,38	354	94,91
Bourgogne	34	843,0	67 446	80,01	412	82,07
Bretagne	35	964,0	80 485	83,49	515	83,06
Centre	31	639,0	54 716	85,63	343	86,40
Champagne-Ardenne	28	511,0	16 918	33,11	321	94,97
Corse	13	823,5	48 343	58,70	465	67,00
Franche-Comté	7	192,5	16 650	86,49	123	60,29
Haute-Normandie	56	950,5	24 301	25,57	737	81,89
Île-de-France	104	2 131,5	102 640	48,15	1 176	87,24
Languedoc-Roussillon	25	489,5	49 577	101,28	308	70,80
Limousin	78	470,0	21 524	45,80	420	75,13
Lorraine	8	98,0	5 750	58,67	73	66,36
Midi-Pyrénées	20	368,5	17 741	48,14	222	66,47
Nord-Pas-de-Calais	34	1362,0	111 388	81,78	649	83,42
Pays de la Loire	81	1 513,5	66 848	44,17	855	84,74
Picardie	36	809,5	37 502	46,33	636	77,94
Poitou-Charentes	27	455,0	42 344	93,06	280	89,74
Provence-Alpes-Côte d'Azur	48	1 518,5	1 006 595	662,89	829	78,36
Rhône-Alpes	78	1697,0	108 505	63,94	968	100,10
Mayotte	19	406,0	14 295	35,21	219	90,12
La Réunion	39	962,5	41 577	43,20	590	95,78
Guyane	5	293,5	11 820	40,27	77	92,77
Martinique	1	27,0	0	0	18	81,82
Guadeloupe	0	0	0	0	0	0
Administration centrale	0	0	0	0	0	0

*Source : Données de reporting fournies par SAFIRE pour 2014.*

**Annexe IV**

**Tableau 4 : Bilan par région de la formation transverse financée sur le programme 333**

Région	Nombre de sessions	Nombre de journées stagiaires	Coût des sessions	Coût moyen par journée stagiaire	Total des stagiaires présents	Taux de remplissage
Alsace	3	69,5	6470	93,09	31	79,49
Aquitaine	0	33,5	5700	170,15	17	62,96
Auvergne	10	134,5	15 900	118,22	117	66,86
Basse-Normandie	0	0	0	0	0	0
Bourgogne	0	0	0	0	0	0
Bretagne	31	598,0	71 566	119,68	367	78,25
Centre	7	80,5	8 380	104,10	55	72,37
Champagne-Ardenne	0	0	0	0	0	0
Corse	1	81,5	5 022	61,62	42	105,00
Franche-Comté	9	245,5	17 262	70,31	229	72,47
Haute-Normandie	4	64,5	5 600	86,82	39	84,78
Île-de-France	13	278,5	14 450	51,89	151	87,79
Languedoc-Roussillon	19	410,5	35 445	86,35	202	81,12
Limousin	3	34,0	5 700	167,65	17	47,22
Lorraine	5	61,0	6 456	105,84	47	81,03
Midi-Pyrénées	25	344,0	34 874	101,38	211	85,43
Nord-Pas-de-Calais	52	457,0	31 146	68,15	403	95,50
Pays de la Loire	13	201,0	18 100	90,05	122	85,92
Picardie	5	196,5	16 926	86,14	104	67,97
Poitou-Charentes	18	304,0	23 924	78,70	182	95,79
Provence-Alpes-Côte d'Azur	12	252,0	281 331	1 116,39	237	84,64
Rhône-Alpes	8	233,0	15 668	67,24	106	96,36
Mayotte	0	0	0	0	0	0
La Réunion	0	0	0	0	0	0
Guyane	0	0	0	0	0	0
Martinique	0	0	0	0	0	0
Guadeloupe	0	0	0	0	0	0
Administration centrale	0	0	0	0	0	0

*Source : Données de reporting fournies par SAFIRE pour 2014.*

**Tableau 5 : Bilan par région de la formation transverse dispensée dans le cadre de l'offre réciproque et anticipée de stages (ORAS)**

Région	Nombre de sessions	Nombre de journées stagiaires	Coût des sessions	Coût moyen par journée stagiaire	Total des stagiaires présents	Taux de remplissage
Alsace	20	312,0	20 898	66,98	206	143,26
Aquitaine	9	264,5	58 455	221,00	209	117,64
Auvergne	1	17,0	3 502	206,00	12	11,69
Basse-Normandie	27	253,5	4 497	17,74	169	79,17
Bourgogne	13	204,5	10 755	52,59	98	93,78
Bretagne	23	212,0	0	0	102	28,64
Centre	1	15,0	70	4,67	8	31,00
Champagne-Ardenne	2	58,5	2300	39,32	33	25,46
Corse	2	70,0	5700	81,43	35	41,74
Franche-Comté	12	213,0	30 112	141,37	129	86,30
Haute-Normandie	25	319,0	14 179	44,45	222	90,96
Île-de-France	98	729,0	82 311	112,91	400	207,00
Languedoc-Roussillon	5	38,5	0	0	20	33,00

**Annexe IV**

Région	Nombre de sessions	Nombre de journées stagiaires	Coût des sessions	Coût moyen par journée stagiaire	Total des stagiaires présents	Taux de remplissage
Limousin	2	14,0	0	0	7	70,00
Lorraine	2	42,0	3 300	78,57	11	32,27
Midi-Pyrénées	7	207,5	25 727	123,99	143	80,58
Nord-Pas-de-Calais	18	139,0	10 040	72,23	81	44,19
Pays de la Loire	32	262,0	4 252	16,23	146	52,18
Picardie	21	489,0	40 224	82,26	286	172,93
Poitou-Charentes	9	105,5	11 005	104,31	58	56,50
Provence-Alpes-Côte d'Azur	28	642,5	246 683	383,94	401	228,89
Rhône-Alpes	18	238,0	26 037	109,40	132	64,73
Mayotte	12	224,5	860	3,83	97	90,21
La Réunion	80	789,0	0	0	350	40,89
Guyane	1	12,0	2 550	212,50	4	4,00
Martinique	4	188,5	10 258	54,42	73	59,53
Guadeloupe	0	0	0	0	0	0
Administration centrale	0	0	0	0	0	0

*Source : Données de reporting fournies par SAFIRE pour 2014.*

**Tableau 6 : Bilan par région de la formation transverse dispensée dans le cadre de l'offre commune transverse (OCT)**

Région	Nombre de sessions	Nombre de journées stagiaires	Coût des sessions	Coût moyen par journée stagiaire	Total des stagiaires présents	Taux de remplissage
Alsace	17	444,0	19 296	43,46	338	75,28
Aquitaine	0	360,0	24 220	67,28	200	84,75
Auvergne	40	487,5	18 660	38,28	483	55,52
Basse-Normandie	67	1 410,0	57 749	40,96	815	74,84
Bourgogne	36	700,5	23 846	34,04	397	68,69
Bretagne	0	0	0	0	0	0
Centre	112	1 803,5	124 568	69,07	1 086	78,92
Champagne-Ardenne	43	63,1	30 631	48,01	490	71,43
Corse	9	226,0	13 932	61,65	172	81,90
Franche-Comté	64	1 151,5	79 218	68,80	825	72,05
Haute-Normandie	103	2 089,5	54 944	26,30	1 433	63,10
Île-de-France	1	8,5	300	35,29	9	75,00
Languedoc-Roussillon	30	701,5	37 848	53,95	372	72,66
Limousin	4	100,5	930	9,25	48	44,44
Lorraine	110	2 281,5	138 406	60,66	1 459	86,79
Midi-Pyrénées	17	261,5	15 440	59,04	218	64,31
Nord-Pas-de-Calais	0	59,0	2 100	35,59	15	38,46
Pays de la Loire	12	195,0	0	0	215	87,40
Picardie	21	804,0	32 465	40,38	461	68,20
Poitou-Charentes	40	448,5	35 558	79,28	359	75,74
Provence-Alpes-Côte d'Azur	11	175,0	129 630	740,74	109	40,07
Rhône-Alpes	13	200,5	8 730	43,54	104	58,76
Mayotte	14	268,5	2 108	7,85	159	87,36
La Réunion	20	518,0	7 546	14,57	306	99,03
Guyane	0	27,0	630	23,33	19	70,37
Martinique	51	922,5	46 197	50,08	571	91,36
Guadeloupe	6	223,0	15 260	68,43	124	82,67

## Annexe IV

Région	Nombre de sessions	Nombre de journées stagiaires	Coût des sessions	Coût moyen par journée stagiaire	Total des stagiaires présents	Taux de remplissage
Administration centrale	0	0	0	0	0	0

*Source : Données de reporting fournies par SAFIRE pour 2014.*

Malgré le renforcement du poids des PFRH<sup>16</sup>, placés de façon plus directe sous la direction des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR), et peut-être en partie du fait de ce rattachement plus étroit au préfet, les plates-formes agissent principalement, voire exclusivement dans le seul périmètre des services déconcentrés des administrations civiles de l'État placés sous l'autorité des préfets. Même sur ce périmètre, leur champ d'action dépend de dynamiques de coopération locales particulières et n'est pas systématique. Il se heurte au poids des ministères, même si celui-ci se fait moins sentir qu'en centrale.

Les PFRH ont de façon générale peu de visibilité sur l'ensemble des actions de formation transverses menées dans leur zone d'action. Si les administrations locales sont invitées à ouvrir à l'interministérialité leurs formations transverses lorsqu'elles ont des places libres, elles ne sont pas soumises à l'obligation d'être transparentes sur l'ensemble des actions de formation transverses qu'elles organisent. Les PFRH n'ont aucun moyen d'imposer la remontée de cette information. Les conseillers formation ne savent donc pas précisément quelle part des formations transverses est ouverte à l'interministérialité, et encore moins quelle part l'interministérialité représente au sein des formations offertes ou demandées localement

L'existence de SAFIRE constitue une avancée indéniable dans la circulation de l'information à l'échelle régionale et la simplification des démarches administratives. Il impose néanmoins aux administrations une saisie coûteuse en temps et parfois complexe : le nombre d'erreurs de saisine rend difficile la valorisation des données recueillies à l'échelle nationale par la DGAFP. En outre, il ne comporte pas de module permettant un suivi des coûts de la formation mutualisée au niveau des régions.

### **2.4. Le pilotage interministériel de la formation des cadres et des hauts potentiels peine à s'imposer**

#### **2.4.1. La DGAFP est confrontée une « re-ministériation rampante » du recrutement et de la formation des attachés d'administration**

La création des IRA dans les années 1970 et du corps interministériel des attachés d'administration de l'État en 2011<sup>17</sup> avait pour objectif, comme la création de l'ENA et du corps des administrateurs civils en son temps, d'unifier la formation et la culture des personnels encadrants de l'État, de développer des profils plus adaptables à l'évolution des contextes et des politiques publiques et de favoriser l'enrichissement des parcours professionnels et les mobilités.

<sup>16</sup> Pour une étude approfondie du rôle des PFRH, notamment en matière de formation professionnelle, voir le rapport de l'inspection générale de l'administration n° 15081-14106-01 de juillet 2015 « Le bilan et les perspectives des mutualisations en matière de formation professionnelle tout au long de la vie pour les agents de l'Etat en administration centrale et en services déconcentrés », Corinne Desforges et Philippe Bodino.

<sup>17</sup> Les IRA ont été créés par la loi n° 66-892 du 3 décembre 1966 d'orientation et de programme sur la formation professionnelle et les différents corps ministériels d'attachés d'administration, à l'exception des secrétaires des affaires étrangères, ont été fusionnés au sein d'un corps interministériel par le décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 portant statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'État.

## Annexe IV

Le décret prévoit dans son article 8 que le recrutement des attachés se fait à titre principal par la voie des IRA et, à titre complémentaire, par la voie de concours organisés par une ou plusieurs administrations en commun, le cas échéant par spécialité<sup>18</sup>. C'est ainsi que le ministère de l'éducation nationale organise au niveau national et au niveau déconcentré des concours de recrutement internes d'attachés, en parallèle au recrutement par la voie des IRA (lequel, en revanche, est ouvert aux externes). Les agents recrutés par cette voie bénéficient de cinq semaines de formation en présentiel réparties durant leur première année de formation, durant laquelle ils ont le statut de fonctionnaires stagiaires.

En dehors du ministère de l'éducation nationale, les concours ministériels tendaient à devenir l'exception depuis les années 1970, mais il semble qu'un mouvement inverse se soit enclenché. Le ministère de l'intérieur a ainsi obtenu en 2015 l'ouverture d'un concours propre pour recruter un contingent d'attachés ; d'autres ministères ont manifesté leur intérêt pour une même démarche.

La DGAFP comme les IRA déplorent la concurrence ainsi exercée sur les cursus de recrutement et de formation interministériels. L'IRA de Lille, notamment, a souligné qu'une nette corrélation avait pu être relevée entre l'ouverture de ces concours et le nombre d'élèves démissionnaires en cours de scolarité. L'attractivité de la voie de recrutement direct est en effet évidente pour les agents qui se sentent une claire vocation pour un domaine ministériel, voire pour une zone géographique (les concours particuliers de l'éducation nationale sont organisés par académie, par exemple). Elle présente de grands avantages aussi pour les employeurs publics, soucieux de disposer rapidement, en poste, des personnels recrutés, dans la mesure où la formation est beaucoup plus courte (cinq semaines en présentiel durant la première année d'exercice à son poste pour les agents recrutés contre un an, avant affectation en poste, dans les IRA) et que le calendrier du concours est adapté à leurs besoins.

Si la possibilité d'ouvrir des voies ministérielles directes de recrutement est un instrument de souplesse de gestion, la question de la valorisation de l'outil de formation interministériel est néanmoins posée.

Une telle évolution, qui aboutit à démutualiser le recrutement des attachés, constitue un test de pertinence pour les IRA comme pour la DGAFP. Elle met en effet à l'épreuve :

- ◆ la capacité de la DGAFP à documenter le recueil des besoins ministériels et à s'imposer dans le dialogue de gestion budgétaire : une restriction budgétaire au recrutement d'attachés via les IRA n'a pas de vertu particulière si elle aboutit à des recrutements d'attachés via d'autres concours *ad hoc* ;
- ◆ la capacité de la DGAFP à instaurer un dialogue entre les employeurs et les instituts régionaux d'administration afin que l'offre réponde à la demande ;
- ◆ la capacité des IRA à répondre aux demandes quantitatives et qualitatives qui leur sont adressées, à témoigner de la souplesse quant aux calendriers de recrutement et à l'adaptation du dispositif aux besoins des employeurs ;
- ◆ la pertinence même de la formation dès lors qu'une formation de quelques semaines peut se substituer à une formation d'une année pour des postes et fonctions équivalents

---

<sup>18</sup> Il est aussi possible d'être recruté au choix.

## Annexe IV

Si le renoncement à une formation initiale en école paraît excessive et problématique au regard du caractère critique des missions des attachés d'administration dans le fonctionnement de l'État, des valeurs qui sont portées à l'occasion de cette formation et de la volonté affichée de promouvoir les parcours de mobilité interministériels, la remise en question de cette formation par les ministères impose l'ouverture d'un débat sur ses modalités. Une réflexion mériterait d'être ouverte sur :

- ♦ une modularité de la formation, avec des durées de formation éventuellement différenciées ;
- ♦ le moment de la formation, avec potentiellement des formations organisées à la fois en amont de la prise de poste dans les ministères employeurs et durant les premiers mois d'exercice ;
- ♦ les volumes à former et la capacité de réponse rapide à des besoins quantitatifs pouvant évoluer.

### **2.4.2. Le pilotage de la démarche de professionnalisation de l'encadrement dirigeant et supérieur de l'État a été confié à une administration de mission au sein du secrétariat général du gouvernement**

La démarche de professionnalisation de l'encadrement dirigeant et supérieur de l'État, qui concerne les hauts fonctionnaires susceptibles d'être appelés à occuper des emplois à la décision du gouvernement ou des emplois fonctionnels, a été lancée en 2010 et définie par trois circulaires entre 2010 et 2015<sup>19</sup>. Elle repose sur :

- ♦ l'identification de viviers ministériels de cadres à haut potentiel, destinés à alimenter un vivier interministériel dont les profils sont consultables par les autorités de gestion<sup>20</sup> ;
- ♦ la définition de procédures de gestion interministérielles pour l'entrée dans ces viviers, pour les nominations aux postes de cadres dirigeants et supérieurs, pour les dispositifs de formation et pour le suivi personnalisé des membres du vivier.

Des lignes directrices sont définies pour l'évaluation et la rémunération à la performance des cadres dirigeants. La circulaire du 10 juin 2015 étend les principes de cette politique à l'ensemble des cadres de la fonction publique d'État ; chaque ministère a la responsabilité de la formaliser dans un « plan managérial ».

Le pilotage de cette politique est confié :

- ♦ au niveau ministériel, aux secrétaires généraux ;
- ♦ au niveau interministériel, au secrétaire général du gouvernement et à la mission pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'État qui lui est rattachée.

---

<sup>19</sup> Circulaires du Premier ministre : 1. du 10 février 2010 relative aux cadres dirigeants de l'État ; 2. du 3 mai 2013 relative au processus de nomination sur les emplois à la décision du gouvernement ; 3. du 10 juin 2015 relative à la gestion des cadres et au management dans la fonction publique de l'État.

<sup>20</sup> Le système d'information des cadres dirigeants (SICD), lancé en 2012, est une application déployée dans l'ensemble des ministères. Elle permet aux autorités de gestion et de nomination des cadres dirigeants de suivre l'évolution du vivier et les postes que pourraient occuper les cadres concernés.

## Annexe IV

S'agissant de formation, la mission dédiée est notamment chargée de coordonner l'élaboration des programmes dont peuvent bénéficier les membres du vivier interministériel. Les hauts fonctionnaires intégrés dans le vivier ont ainsi notamment accès au cycle interministériel de management de l'État (CIME) organisé par l'ENA depuis fin 2012<sup>21</sup>.

La mission assignée à la DGAFP consiste à « *apporter son concours, pour ce qui la concerne, à la préparation et à la mise en œuvre des mesures relatives à l'encadrement supérieur de l'État* »<sup>22</sup>. La circulaire du 10 juin 2015 lui attribue un rôle spécifique d'appui aux secrétaires généraux des ministères pour l'élaboration des plans managériaux. Cette mission, ainsi que la tutelle qu'elle exerce sur l'ENA - qui assure la formation initiale d'environ un tiers des cadres dirigeants de l'État et développe son offre de formation continue à leur intention - aurait pu justifier qu'un rôle plus structurant soit confié à la DGAFP en matière de formation des cadres supérieurs.

D'une façon plus générale, s'agissant de la politique de formation des cadres, le pilotage tel qu'il est conçu est éclaté au niveau national entre la DGAFP, le secrétaire général du gouvernement, les secrétaires généraux et les directions des ressources humaines des ministères. Le rôle respectif de chacun s'établit au cas par cas en fonction des équilibres ministériels, mais il demeure peu lisible et ne permet pas à la DGAFP d'y jouer un rôle prépondérant de façon à instaurer une cohérence d'ensemble.

### 3. Quel pilotage interministériel de la formation ?

#### 3.1. Une évolution du pilotage interministériel de la formation est nécessaire

Le diagnostic formulé plus haut traduit les faiblesses du pilotage interministériel de la formation :

- ◆ une organisation d'ensemble peu structurée ;
- ◆ une absence de connaissance réelle de la formation que reçoivent les agents de l'État et de ses coûts ;
- ◆ des initiatives pour animer un réseau d'acteur de la formation, créer des communautés de pratiques et développer une expertise qui ne font pas le poids face aux logiques ministérielles ;
- ◆ une offre de formation interministérielle embryonnaire, remise en question par des logiques de démutualisation ;
- ◆ l'incapacité à impulser une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, alors même qu'une forte pression budgétaire s'exerce sur les effectifs et que les missions et les modalités du service public évoluent.

---

<sup>21</sup> Le CIME est un parcours de formation de sept jours répartis sur sept mois, au cours desquels les participants, suivent, en petits groupes, cinq modules destinés à renforcer leurs compétences managériales. L'ENA a recours à un prestataire extérieur pour sa mise en œuvre : l'ESSEC MA (ESSEC *Management Advancement*, filiale de l'ESSEC) entre 2012 et 2015, le cabinet *Turning point* depuis 2015.

<sup>22</sup> Article 2, II, 4° du décret n° 2008-1413 du 22 décembre 2008 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Il s'ensuit, s'agissant des dépenses de formation :

- ◆ une très faible mutualisation : à titre indicatif, on peut rapporter l'enveloppe budgétaire confiée à la DGAFP pour la formation des fonctionnaires (78,2 M€, action 1 du programme 148, consacrée principalement en subventions pour charge de service public à l'ENA et aux IRA<sup>23</sup>) à la dépense totale de formation estimée par le service statistique de la DGAFP (2 794 M€ en 2013), soit 2,8 % (3,9 % si l'on y ajoute les crédits nouveaux consacrés à l'apprentissage)<sup>24</sup> ;
- ◆ une absence de levier interministériel pour rationaliser la dépense et la rendre plus efficace.

Les modalités du pilotage interministériel de la politique de formation doivent donc être revues de façon à le rendre plus cohérent, susceptible de cadrer les dispositifs de formation et d'impulser des orientations nouvelles.

### **3.2. Une telle démarche peut s'inscrire dans le cadre des réflexions en cours sur l'évolution des missions de la DGAFP avec pour horizon la constitution d'une direction des ressources humaines de l'État**

Comme évoqué plus haut, les missions de la DGAFP ont évolué d'une fonction principalement statutaire vers une approche plus globale de la politique de la fonction publique et elle a acquis un rôle dans le cadre des projets de réforme et de modernisation de l'État. Cette évolution suscite un débat sur la portée de son positionnement dans le cadre de la gestion et du pilotage des politiques de ressources humaines dans la fonction publique d'État, avec pour horizon de réflexion les missions conférées aux directions des ressources humaines dites « DRH groupe » des grandes organisations<sup>25</sup>.

S'agissant de la formation, ce débat se traduit par les réflexions sur la portée de la mission de coordination et de pilotage des politiques ministérielles donnée à la DGAFP et sur l'opportunité de lui donner des compétences et des moyens d'intervention accrus.

La nouvelle gestion des ressources humaines de l'État définie par la ministre de la décentralisation et de la fonction publique le 23 décembre 2015 prévoit « la transformation de la DGAFP en direction des ressources humaines de l'État ». M. Thierry Le Goff, directeur général de l'administration et de la fonction publique, a reçu la mission d'élaborer une nouvelle « stratégie pluriannuelle de modernisation des politiques de ressources humaines ». Le renforcement du pilotage interministériel de la gestion des ressources humaines par la DGAFP en constitue un axe clef et la formation des agents de l'État une priorité. Il est en effet prévu :

---

<sup>23</sup> Voir le détail dans la partie 1.3 de la présente annexe. Le service statistique de la DGAFP évalue un montant de dépenses consacré à la formation interministérielle qui comprend des crédits gérés par les services du premier ministre et des crédits gérés par les ministères économiques et financiers, à hauteur de 47 M€ en 2013, soit 1,7 % de la dépense totale de formation qu'il restitue. Aucun détail du périmètre pris en compte n'est fourni, si bien qu'il est impossible de savoir quelles dépenses sont prises en compte. Si le budget « formation » de la DGAFP n'était pas pris en compte, malgré sa dimension interministérielle, il faudrait donc le rajouter et restituer une dépense de formation interministérielle autour de 125 M€, soit 4,5% des dépenses de formation estimées par la DGAFP pour 2013, ce qui reste une proportion peu élevée.

<sup>24</sup> Ni l'estimation du service statistique de la DGAFP, ni l'enveloppe budgétaire « formation » de la DGAFP ne comprennent par exemple le financement des cycles de hautes études interministériels ou les actions de formation interministérielle à l'initiative d'autres ministères que les ministères économiques et financiers, comme celles que met en œuvre l'institut de formation pour l'environnement, financé par le ministère chargé de l'écologie, mais les montants concernés sont sans doute très faibles.

<sup>25</sup> Voir déjà le rapport d'information n° 441 (2004-2005) de M. François Marc, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 29 juin 2005, dont la première proposition était de « conforter le rôle de la DGAFP comme centre de gestion des ressources humaines de la fonction publique, la positionnant comme direction des ressources humaines de groupe (« DRH groupe ») ».

## Annexe IV

- ◆ de renforcer le pilotage des emplois et des compétences, afin de permettre une meilleure anticipation des besoins et la définition de politiques interministérielles de recrutement, de formation et de promotion interne ;
- ◆ de renforcer et d'améliorer les dispositifs de formation initiale et continue des fonctionnaires ;
- ◆ de faire évoluer les modes de gestion de l'encadrement supérieur pour favoriser la mobilité ;
- ◆ le développement de la culture managériale, notamment par une meilleure formation des agents encadrant des équipes.

La lettre de mission, adressée le 14 décembre 2015 au directeur général de l'administration et de la fonction publique, précise que « la fonction « ressources humaines » doit être plus forte et plus stratégique tant aux plans ministériels qu'interministériel, plus en capacité également d'apporter rapidement des réponses concrètes et adaptées aux évolutions de l'action publique ».

En lien avec l'enjeu de formation des agents de l'État, la DGAFP se voit confier des missions plus affirmées :

- ◆ dans la définition d'actions permettant le développement de la culture managériale, dans le cadre du pilotage de la mise en œuvre, par les ministères, des plans managériaux et de la constitution de viviers de cadres ;
- ◆ dans le pilotage de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, avec le double objectif d'améliorer l'anticipation des besoins de l'État en la matière à court et moyen terme et d'élaborer une politique articulée de recrutement, de formation et de promotion interne permettant d'y répondre ;
- ◆ dans l'amélioration de l'appareil de formation initiale et continue de l'État avec l'idée de renforcer la formation des agents. Dans cette perspective, la DGAFP doit se mettre en mesure d'élaborer des priorités interministérielles « plus affirmées » avec lesquelles les plans ministériels soient en cohérence et d'accroître l'offre de formation interministérielle mutualisée. Elle doit aussi être capable de développer des projets fédérateurs et innovants, en faveur notamment des ministères qui ont des capacités réduites.

La notion de direction des ressources humaines ne dit rien des moyens à mobiliser pour remplir ces missions. Les études réalisées sur les différents modèles d'organisation d'entreprises montrent que l'organisation d'ensemble de la fonction ressources humaines est très variable et dépend de la taille de l'entreprise, de l'éclatement géographique des sites et des types de personnels gérés<sup>26</sup>. En termes de gouvernance, de financement et d'organisation de la formation, plusieurs modèles sont possibles, décrit ci-dessous.

### 3.3. Différents modèles pour une évolution du pilotage de la formation des agents de l'État

Différents modèles d'organisation peuvent être identifiés en matière de pilotage de la formation pour corriger la situation actuelle d'autonomie presque totale des ministères. Ces modèles peuvent être très centralisés comme celui actuellement en vigueur au sein des services de la ville de Paris ou s'appuyer sur des logiques de mutualisation des prestations et/ou du financement comme dans les autres fonctions publiques.

---

<sup>26</sup> Voir par exemple « Quelles proximités RH dans un contexte de transformation permanente, de mutualisation des services et de développement du digital? », de Capgemini ([https://www.fr.capgemini-consulting.com/resource-file-access/resource/pdf/quelles\\_proximites\\_rh-capgemini-consulting.pdf](https://www.fr.capgemini-consulting.com/resource-file-access/resource/pdf/quelles_proximites_rh-capgemini-consulting.pdf)).

## Annexe IV

Pour chaque modèle, différentes dimensions doivent être analysées :

- ◆ le rôle de l'organisme central, qui peut être prestataire de formation ou seulement financeur ;
- ◆ le niveau d'intervention, qui peut soit financer directement les actions de formation soit déléguer les crédits correspondants ;
- ◆ le champ des formations concernées, qui peut être large ou limité aux seules formations présentant des enjeux transverses à plusieurs entités ;
- ◆ le caractère exclusif ou non de l'organisme central pour l'organisation et/ou le financement des formations (les entités peuvent-elles en parallèle organiser et/ou financer leurs propres formations ?).

Si tous ces paramètres peuvent être croisés, la mission a jugé plus utile, pour examiner la possibilité d'une évolution du rôle de la DGAFP, de s'appuyer sur des modèles existants plutôt que sur des modèles théoriques.

### 3.3.1. Les modèles « CNFPT » et « ANFH »

Le « modèle CNFPT », sur lequel repose la formation des agents territoriaux, consiste en la prise en charge, par une structure centrale, de la formation de l'ensemble des agents. Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est un établissement public sans équivalent qui se caractérise par :

- ◆ un financement mutualisé, par une contribution obligatoire versée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, qui a la nature d'une imposition et dont le taux est plafonné à 0,9 % de leur masse salariale<sup>27</sup> ;
- ◆ une gestion paritaire associant des représentants des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux ;
- ◆ des antennes sur l'ensemble du territoire (29 délégations régionales, 64 antennes départementales et cinq instituts de formation).

Les programmes de formation offerts par le CNFPT sont élaborés par un conseil d'orientation composé de dix élus locaux, dix fonctionnaires territoriaux et cinq personnalités qualifiées dans le domaine de la formation des adultes.

Sur un modèle proche, l'ANFH, qui centralise une grande partie des financements, délègue la réalisation des formations à des prestataires internes ou externes. Ce sous-modèle permet de garder une structure de tête légère, dédiée à la commande et à l'achat de prestations de formation et non à la réalisation des formations.

#### 3.3.1.1. Les avantages pour l'État d'un tel modèle d'organisation de financement mutualisé

Un modèle de financement mutualisé permet de constituer une capacité d'investissement commune, apte à impulser des évolutions et à prendre en charge les dépenses correspondantes pour l'ensemble des acteurs.

---

<sup>27</sup> Les offices publics d'habitation à loyer modéré sont soumis à un prélèvement supplémentaire plafonné à 0,05 %, afin d'assurer le financement complémentaire d'un programme national d'actions de formation spécialisées à destination de leurs agents (article 12-2 de la loi du 26 janvier 1984).

## Annexe IV

Cela peut par exemple permettre un investissement à moindre coût dans des formations innovantes, notamment grâce aux ressources qu'offrent les outils numériques. On peut ainsi viser à systématiser l'élaboration de modules de formation numériques, autonomes ou conçus pour une formation à ouverte à distance, partout où ce mode de formation s'avère pertinent, et il est envisageable de constituer une plate-forme unique pour la mise à disposition des modules à l'ensemble des agents, sur le modèle de la plate-forme commune *Civil service learning* en Grande-Bretagne<sup>28</sup>.

Dans d'autres domaines, la mutualisation de l'organisation permet de constituer des référentiels communs de formation, d'instaurer des parcours de formation homogènes et de créer des passerelles entre les parcours, avec des modules communs à plusieurs d'entre eux, de façon à optimiser les dépenses. L'homogénéisation des procédés s'étend aisément à l'évaluation des dispositifs de formation et au suivi des coûts.

La mutualisation du financement peut être organisée de deux façons différentes :

- ◆ soit par la création d'une enveloppe financière indépendante des budgets ministériels, le cas échéant réduits à due proportion ;
- ◆ soit par abondement des budgets de formation des différents ministères par une enveloppe interministérielle, en fonction de leur taille, du recours aux formations interministérielles, et, si nécessaire, d'autres critères pertinents (innovations en matière de formation, certification qualité, performance, etc.).

La seconde solution a le double avantage d'être plus consensuelle d'une part, et de garantir une plus grande implication des ministères d'autre part. Ceux-ci auront en effet intérêt à valoriser leur contribution en faisant usage de leur droit de tirage sur les formations interministérielles et en participant à la conception de l'offre.

L'enveloppe financière mutualisée peut être calibrée de manière plus ou moins large mais elle constituera de fait un montant plancher pour les dépenses de formation transverse.

Ce modèle permet de conserver une certaine souplesse dans l'organisation de la formation transverse s'il laisse aux ministères, comme aux collectivités dans le cas du CNFPT, le loisir d'organiser d'autres actions de formation et de recourir à d'autres prestataires sur leur budget propre.

Le périmètre des formations sur lequel s'applique ce modèle doit faire l'objet d'une analyse. Cette mutualisation peut notamment s'envisager sur le seul périmètre des formations transverses, nécessairement défini de façon un peu arbitraire, du fait de l'impossibilité à assigner une frontière précise entre formations transverses et formations métiers (voir *infra* la définition adoptée par la Ville de Paris), en ménageant une certaine souplesse dans la mise en œuvre. De fait, comme l'ont fait remarquer à plusieurs reprises les personnes interrogées par la mission, un cours de droit constitutionnel ou une formation aux risques psycho sociaux n'est pas construit de la même manière lorsqu'il s'adresse à de futurs auditeurs en tribunal administratif, à des assistants, à des vétérinaires ou à des douaniers. À ces remarques, plusieurs types de réponses opérationnelles sont possibles, par exemple :

- ◆ pour répondre à la demande de formations adaptées aux différents contextes métiers des collectivités locales, le CNFPT organise des formations dites « intra », c'est-à-dire adaptées aux besoins spécifiques exprimées par le service ou la collectivité commanditaire ; à la Ville de Paris, des formations transverses « contextualisées » peuvent être organisées à la demande des différents services (voir *infra*) ;

---

<sup>28</sup> Lancée en 2011, cette plate-forme, ouverte à l'ensemble des agents publics, leur offre un accès à diverses ressources de formation : des cours en présentiel, des modules d'e-learning, un dispositif de *coaching* et de *mentoring*, des supports de formation, l'accès à des formations professionnelles qualifiantes. Les formations sont regroupées en trois thèmes : 1. le leadership et le management ; 2. les formations au numérique, aux politiques d'achats et à la conduite de projet (compétences jugées prioritaires) ; 3. les formations au travail au sein des administrations publiques (y compris formations aux politiques publiques et à des compétences opérationnelles).

## Annexe IV

- ◆ la mise à disposition de modules de formation en ligne ouvre par ailleurs toute possibilité aux différentes directions ou ministères de créer des dispositifs de formation ouverte à distance qui permettent aux tuteurs d'intégrer aux formations correspondantes l'explication des contextes métiers nécessaire à leur bonne appropriation par les agents.

### *3.3.1.2. Les facteurs de non pertinence du modèle pour la formation des agents de l'État*

Deux obstacles principaux ôtent au modèle sa pertinence pour la fonction publique d'État.

Le premier est la multiplicité des statuts qui déterminent les dispositions statutaires relatives à la formation des agents, notamment en ce qui concerne la formation initiale. La mutualisation de l'organisation de la formation, tant initiale que continue, supposerait d'apporter des modifications à chacun des statuts pour mettre en œuvre toute évolution apportée aux parcours de formation, alors que l'objectif du modèle est précisément de faciliter ces évolutions et les initiatives innovantes et d'homogénéiser les parcours. La fonction publique territoriale est régie quant à elle par un statut unique depuis 1987. Depuis la loi du 19 février 2007, la structure de la formation a été homogénéisée pour l'ensemble des personnels<sup>29</sup>. La formation initiale a été remplacée par une formation dite « d'intégration et de professionnalisation », à caractère obligatoire :

- ◆ la formation d'intégration, de quelques mois, est organisée par catégorie et a lieu à l'entrée dans la fonction publique territoriale ou en cas de changement de catégorie ;
- ◆ la formation de professionnalisation est répartie sur l'ensemble de la carrière et notamment au moment de l'affectation dans un poste de responsabilité.

La formation continue, sous le nom de « formation de perfectionnement » est dispensée en cours de carrière à la demande de l'employeur ou de l'agent<sup>30</sup>.

Le second obstacle, et sans doute le plus fondamental, qui ôte sa pertinence au « modèle CNFPT » pour la fonction publique d'État est la situation spécifique dans laquelle se trouve le CNFPT par rapport aux employeurs publics : ceux-ci représentent, sous réserve des différentes strates de collectivités et d'effets de taille, chacun à peu de choses près l'ensemble de la palette de l'emploi public, à une échelle qui, pour beaucoup de collectivités, ne saurait atteindre la taille critique permettant de valoriser leur formation au niveau local. La structure d'emploi des ministères, en revanche, se caractérise par une forte spécialisation métier qui d'une part ne se prête que très partiellement à mutualisation, d'autre part – compte tenu des tailles des ministères et grandes directions - permet en général de concevoir et de valoriser à leur échelle la formation des agents concernés.

---

<sup>29</sup> Loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, articles 1 et 2.

<sup>30</sup> S'ajoutent à ces deux dispositifs principaux la formation de préparation aux concours et examens de la fonction publique, la formation personnelle suivie à l'initiative de l'agent et les actions de lutte contre l'illettrisme et pour l'apprentissage de la langue française.

### 3.3.2. Le modèle de gestion centralisée

La formation professionnelle des agents de la Ville de Paris est structurée précisément de cette manière. La direction des ressources humaines centrale, qui comprend quelque 600 agents, anime le réseau des services de ressources humaines présents dans les sous-directions dédiées aux fonctions supports des vingt directions métiers, ainsi que des agents chargés des ressources humaines dans les services déconcentrés. Elle centralise la totalité des crédits destinés à la formation des agents de la Ville, qu'elle délègue en partie aux directions pour financer les formations métiers (environ 1/3 des actions de formation), et organise elle-même les formations transverses (environ 2/3 des actions de formation). Le recueil des besoins et l'élaboration des plans de formation procèdent de la procédure suivante :

- ◆ suite à la campagne d'entretiens annuels, qui a lieu de la fin du mois de juin à la fin du mois d'octobre, les demandes de formation des agents sont saisies dans l'outil informatique pour validation par la hiérarchie ; parallèlement, les directions élaborent leurs priorités de formation pour l'année à venir ;
- ◆ la direction centrale reçoit de la part de chaque direction une note spécifiant les plans de formation des directions, lesquelles tiennent compte tant des demandes des agents que des priorités qu'elles se sont données ;
- ◆ le bureau de la formation de la direction des ressources humaines centrale étudie la cohérence d'ensemble, introduit les priorités fixées en centrale, intègre les contraintes budgétaires et élabore en conséquence un plan de formation global pour l'année à venir ;
- ◆ en début d'année, chaque direction reçoit d'une part une partie des crédits destinés à financer son programme de formations métiers, d'autre part un nombre déterminé de places ouvertes parmi les actions de formation transverses organisées par le bureau formation de la direction centrale ;
- ◆ le transfert des crédits se fait en deux fois, en fonction du taux de consommation, après examen conjoint par le bureau formation de la direction des ressources humaines et les services de ressources humaines des ministères au cours du printemps.

Une formation est réputée « transverse » quand elle concerne au moins trois directions. S'y ajoutent certaines formations à l'arbitrage du bureau formation de la direction centrale, comme des formations concernant deux directions, mais pouvant être ouvertes ponctuellement à d'autres services.

Pour surmonter la difficulté de déterminer une limite précise entre formations transverses et formations métiers, certaines formations transverses, qualifiées d'« intra », sont organisées pour une direction particulière et font l'objet d'un travail de contextualisation en fonction des enjeux propres à la direction concernée. À la date de la mission, le bureau formation de la direction des ressources humaines centrale procédait à une revue des formations métiers organisées par les différentes directions afin de repérer celles qui pourraient être mutualisées, le cas échéant sous forme d'« intra ».

#### 3.3.2.1. Les avantages pour l'État d'un modèle de gestion centralisée de la formation

Le modèle de gestion centralisée de la formation appliqué dans le contexte de la formation des agents de l'État consisterait :

- ◆ à centraliser à la DGAFP l'enveloppe financière destinée à la formation des agents de l'État pour les crédits dédiés aux formations transverses, les formations métiers restant de la compétence des employeurs ministériels ou directionnels ;

## Annexe IV

- ◆ à autoriser différents modes d'organisation et de gestion pour les formations transverses :
  - délégation des crédits (totale ou partielle) ;
  - prise en charge directe, quitte à rémunérer un prestataire administratif ou externe.

Un pilotage centralisé de la dépense de formation transverse donnerait indéniablement du poids à la DGAFP par rapport aux ministères. L'animation du réseau des services chargés des ressources humaines en serait facilitée. Les ministères auraient un intérêt à documenter au plus près leurs besoins de formation et à mettre en place un suivi fin de leurs dépenses de formation, informations que la DGAFP pourrait exploiter pour élaborer son cadrage stratégique et son plan de formation.

La mutualisation d'une part significative des formations permettrait d'optimiser les dépenses tant au regard de la passation des marchés publics (effets de taille et poids vis-à-vis des prestataires) qu'au regard de la taille critique (massification des groupes à former et diminution des coûts fixes). En outre, comme dans le modèle « CNFPT », la centralisation d'une enveloppe financière et la main sur une partie des formations facilite l'investissement dans des dispositifs de formation innovants et permet de procéder à des expérimentations.

### ***3.3.2.2. Les facteurs de non pertinence du modèle pour la formation des agents de l'État***

L'application d'un tel modèle d'organisation à la formation des agents de l'État se heurte néanmoins à la taille critique des budgets à gérer, des plans de formation à expertiser et des formations à organiser. À titre de comparaison, la direction centrale des ressources humaines de la Ville de Paris comprend environ 600 agents, soit un ratio de 1 % environ du nombre total d'agents. Le bureau formation lui-même regroupe 53 personnels administratifs et 21 formateurs contractuels. Dans l'état actuel de ses effectifs, la DGAFP comprend quelque 150 agents pour 2,3 millions d'agents environ ; l'application d'un ratio comparable à celui de la Ville de Paris porterait ses effectifs à 23 000, dont près de 3 000 agents dédiés à la formation !

Les obstacles sont donc de taille, pour des effets très incertains en termes de coûts et d'efficacité. En effet :

- ◆ Comme évoqué précédemment de nombreux ministères ont déjà la taille critique pour organiser des formations transverses sans perte d'efficacité ni d'efficience ;
- ◆ la création d'une administration de gestion susceptible d'assumer la charge induite générerait d'importants surcoûts et doublons ;
- ◆ même en ne retenant que les formations transverses, la spécialisation de la structure d'emploi, la spécificité des contextes et la multiplicité des situations créent d'importantes asymétries d'information au profit des ministères, qu'il apparaît difficile de surmonter sans risquer de générer des coûts importants du fait d'un mauvais calibrage des formations. L'adaptation des formations aux contextes particuliers et aux besoins réels des ministères serait très difficile, voire impossible à réaliser de façon centralisée.

### **3.3.3. Un modèle d'évolution plus souple, fondé sur le renforcement du rôle interministériel de la DGAFP**

Un autre modèle envisageable, consiste à faire évoluer à la marge l'organisation existante, en renforçant la structuration de l'organisation actuelle et la mission stratégique de la DGAFP. L'enjeu, dans ce modèle, est de parvenir à faire évoluer positivement le poids de la DGAFP dans l'interaction avec les ministères et les stratégies de formation sans lui donner de nouveaux leviers réglementaires. Certaines initiatives déjà engagées ou envisagées par la DGAFP vont dans ce sens, mais méritent d'être approfondies.

Dans cette perspective, les attentes des différents acteurs de la formation s'articulent autour de trois axes principaux.

#### **3.3.3.1. Une plus grande implication dans le cadrage stratégique de la politique formation**

Les acteurs de la formation des agents de l'État sont en attente d'un positionnement plus fort de la DGAFP sur les enjeux structurants communs auxquels ils sont confrontés dans l'élaboration de leur politique de formation (voir l'annexe II du présent rapport) :

- ◆ l'individualisation des parcours de formation ;
- ◆ l'ouverture des formations sur l'écosystème métier ;
- ◆ le développement des outils numériques et de dispositifs plus souples de formation ;
- ◆ la structuration d'une offre interministérielle de formation ;
- ◆ le besoin de systèmes d'information dédiés à la formation permettant un suivi plus fin des dispositifs, des parcours et des coûts de formation.

Il est donc possible d'aller plus loin dans la démarche de cadrage stratégique de la politique de formation. La définition d'orientations de portée stratégique repose d'une part sur la capacité de la DGAFP à organiser des échanges de haut niveau avec les responsables de ressources humaines des ministères pour identifier les enjeux de leur politique de formation, d'autre part sur sa capacité à exploiter ces informations et être à l'initiative pour apporter aux ministères impulsions, expertise et support.

Faire valoir les axes stratégiques identifiés par la mission implique :

- ◆ une réorientation de la circulaire interministérielle dont le contenu est aujourd'hui limité à la définition de priorités thématiques vers ces priorités plus générales et structurantes ;
- ◆ un portage politique plus fort, offrant aux ministères un point d'appui pour s'engager dans des évolutions de leur appareil de formation ;
- ◆ le repositionnement de la DGAFP au sein des différents réseaux d'acteurs de la formation.

### **3.3.3.2. Une animation plus dynamique et constructive des réseaux d'acteurs de la formation**

L'ensemble des acteurs interrogés par la mission ont souligné, souvent pour le déplorer, le caractère lointain, voire l'absence de la DGAFP. Le caractère commun des enjeux structurants de la politique de formation justifie une animation plus dynamique, au niveau interministériel, des différents réseaux de responsables et acteurs de la formation (directions des ressources humaines, services de ressources humaines, conseillers formation, mission cadres dirigeants, secrétaires généraux ministériels, écoles et instituts de formation). Cette structuration emporte nécessairement, au niveau ministériel, une clarification et un confort des missions et responsabilités de chacun, permettant à la DGAFP de trouver les interlocuteurs portant réellement les politiques de formation.

L'animation plus dense de ces réseaux devrait permettre :

- ◆ une meilleure circulation de l'information sur les dispositifs existants et les initiatives prises ;
- ◆ une meilleure analyse des enjeux et des besoins de formation au niveau ministériel et infra ministériel ;
- ◆ l'impulsion par la DGAFP de dynamiques et de chantiers nouveaux.

En participant par exemple de façon plus active au réseau des écoles de service public (RESP) (voir annexe III), la DGAFP bénéficierait davantage de l'expertise de ces spécialistes de la formation en matière de parcours métier et d'évolutions souhaitables des formations ; elle pourrait en outre contribuer à aider le réseau à trouver sa place comme lieu d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques et jouer un rôle d'impulsion pour le lancement de nouveaux travaux en commun au sein du réseau.

De cette même démarche participent aussi des initiatives visant à soutenir et valoriser les initiatives ministérielles de collaboration et de mutualisation. Ainsi des échanges entre le ministère des affaires étrangères et les services du RAID et du GIGN qui offrent formations sécurité contre formations linguistiques ou encore de la collaboration initiée entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la défense qui a ouvert son centre de formation de Bourges avec la mise à disposition d'un personnel pour la formation des ingénieurs des systèmes d'information. Les bonnes pratiques et initiatives des autres ministères sont peu connues des responsables des services de formation rencontrés par la mission, qui ont tous manifesté leur intérêt pour des échanges plus dense. Il est donc possible d'aller plus loin que le catalogue annuel de bonnes pratiques rédigé par la DGAFP à la suite des conférences de GPRH, en désignant des « chefs de file » pour le partage de compétences spécifiques ou en créant un dispositif volontaire d'ouverture à l'interministériel de capacités particulières, comme s'efforcent de le mettre en œuvre les PFRH à l'échelle régionale.

### **3.3.3.3. L'élaboration d'une offre de services**

Le renforcement du rôle interministériel de la DGAFP en matière de politique de formation implique le développement d'une offre de services concrets à destination des ministères, offre qui n'a que peu de poids à ce jour. Sa légitimité à intervenir dans les logiques de formation s'en trouverait renforcée, ainsi que sa capacité à faire converger les initiatives et à susciter des évolutions d'ensemble du système de formation.

Cette offre de services peut prendre différentes formes :

- ◆ l'implication des services de la DGAFP dans l'élaboration de référentiels communs de suivi des dispositifs, des parcours et des coûts de formation, qui permettraient de paramétrer de façon uniforme les outils informatiques et d'harmoniser les concepts statistiques utilisés tant au niveau ministériel qu'interministériel ;

#### Annexe IV

- ◆ une contribution à la structuration d'une offre de formation à vocation interministérielle à partir des capacités ministérielles, sur la base des initiatives déjà prises ou soutenues par la DGAFP évoquées plus haut (constitution de pôles de compétences et de formation interministériels, structuration de catalogues interministériels, organisation de parcours interministériels de formation spécialisée, etc.) ;
- ◆ la création d'une plate-forme permettant la mise à disposition de ressources spécifiques d'e-formation, la diffusion de catalogues de formations à vocation interministérielle, voire l'orientation des agents dans les différentes ressources en ligne de formations transverses ; ces initiatives peuvent être menées avec l'appui du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH).

Les modalités d'action sont donc diverses. La DGAFP peut ainsi :

- ◆ agir directement en mobilisant ses services (l'harmonisation de concepts statistiques suppose par exemple un investissement direct de la DGAFP en support des ministères) ;
- ◆ mobiliser des ressources dans le cadre du réseau d'acteurs qu'elle anime (c'est au demeurant ce qui s'est produit pour la création par le réseau des écoles de service public d'un module de formation en ligne sur la laïcité) ;
- ◆ sous-traiter des missions dans le cadre de prestations de service : ce pourrait ainsi être le cas pour la fourniture d'une plate-forme générique d'e-formation.

De tels développements impliquent que les moyens de la DGAFP soient renforcés, ce qui peut se concevoir à enveloppe constante et en interférant de façon marginale avec l'équilibre budgétaire des ministères :

- ◆ d'une part en regroupant les différentes enveloppes dédiée à la formation interministérielle, notamment au niveau déconcentré ;
- ◆ d'autre part en prélevant une part marginale des budgets ministériels de formation dans une logique de partage des coûts.

Au niveau régional, où l'offre interministérielle de formation transverse pourrait être développée, les PFRH doivent également être confortées pour surmonter les logiques ministérielles, ce qui implique notamment d'améliorer leur capacité de suivi des formations organisées localement (par le perfectionnement des systèmes informatiques et, par exemple, par le renforcement des obligations déclaratives des ministères).



## **ANNEXE V**

### **Questionnaires**



## Questionnaire pour les écoles de formation d'agents de l'État (adressé aux services centraux ministériels)

---

### Nature des formations dispensées (nomenclature DGAFP)

- ◆ répartition des formations par objectif :
  - formations statutaires post-admission à un concours ;
  - pacte ;
  - préparation aux examens et concours (identifier spécifiquement les classes préparatoires intégrées) ;
  - adaptation au poste (nouveaux métiers, mobilités, transformations,...) ;
  - maintien de compétences et d'habilitation ;
  - congé de formation ;
  - bilan de compétence ;
  - VAE ;
  - professionnalisation ;
  - autres (identifier spécifiquement formations liées au DIF) ;
- ◆ répartition des formations par domaine :
  - formations techniques spécifiques aux missions ministérielles ;
  - formations linguistiques ;
  - formations au management – GRH ;
  - informatique ;
  - gestion et suivi des politiques publiques / achat public / techniques juridiques ;
  - formations administratives, bureautique ;
  - accueil / sensibilisation à l'environnement professionnel ;
  - formations transverses (diversité, Europe, développement durable...) ;
  - service aux usagers ;
- ◆ Répartition des stagiaires en formation statutaire (en % et en nombre) :
  - concours interne ;
  - liste d'aptitude ;
  - examen professionnel ;
  - concours externes
- ◆ Part des stagiaires non externes étant déjà passés dans l'école au cours des 5 dernières années ;
- ◆ Répartition des formations au sein des formations statutaires (en % et en durée) :
  - Compétences générales (organisation, missions, environnement administratif,...) ;
  - Compétences métiers (spécialisation) ;
  - Stages ;
- ◆ Existence de dispositifs spécifiques :
  - d'exonération de formation pour des publics externes ou internes ayant déjà eu des formations générales ou métiers similaires ;

## Annexe V

- d'adaptation des formations pour ces mêmes publics ? Si oui lesquels ?
- ◆ Les stagiaires en formation statutaire connaissent ils leur lieu d'affectation au moment de leur stage ?

### Accords avec d'autres opérateurs de formation

- ◆ Existence et nature des accords avec d'autres opérateurs de formation ;
- ◆ Nombre de stagiaires concernés et nombre d'heures de formation en partenariat :
  - en accueil de stagiaires ;
  - en envoi de stagiaires vers le partenaire ;
- ◆ Utilisation des formateurs pour des formations hors école ? Si oui préciser le lieu de formation, le volume et la fréquence de ces formations ;
- ◆ Mutualisation de moyens (salles, plates-formes numériques, etc...).

### Modalités de formation

- ◆ Volume des formations nécessitant des équipements spécifiques sur le site de l'école ;
- ◆ Part des heures de formation administrable en e-formation (potentiel développé) ;
- ◆ Part des heures de formation effectivement administrées sous forme de e-formation ;
- ◆ Part des formations en alternance.

### Éléments financiers

- ◆ Budget global ;
- ◆ Existence d'un calcul de coût complet par stagiaire ou par journée de formation :
  - Si oui, en donner la définition, le montant et le détail ;
- ◆ Formateurs permanents :
  - nombre et coût des formateurs permanents ;
- ◆ Formateurs occasionnels :
  - Nombre et coûts des formateurs occasionnels ;
- ◆ Personnels non formateurs (direction, administration, intendance,...) :
  - Nombre et coût des personnels non formateurs ;
- ◆ Répartition des effectifs formés :
  - nombre de stagiaires par nature de formation (statutaire vs professionnel) ;
  - nombre de journées de formation par nature de formation (statutaire vs professionnel) ;
  - part des heures de formation assurées par des formateurs permanents vs formateurs occasionnels ;
- ◆ Capacité maximale de formation :
  - nombre maximal de journées de formation :
    - théorique ;
    - déjà réalisé au cours des 5 dernières années ;
  - nombre maximal de stagiaires sur le site à un instant donné :
    - théorique ;
    - déjà réalisé au cours de 5 dernières années ;
- ◆ Coûts :
  - coûts fixes en l'absence de formation (coût de fonctionnement de l'école à vide) ;

## Annexe V

- coûts variables en spécifiant le champ des dépenses couvertes :
  - prise en charge ou non des déplacements et montants associés ;
  - prise en charge ou non de l'hébergement ;
  - prise en charge ou non de la rémunération des stagiaires ;
- autres coûts.

### **Perception et impact des formations**

- ◆ Enquêtes réalisées auprès des stagiaires et employeurs :
  - niveau et évolution des taux de satisfaction des stagiaires en séparant statutaire et professionnel ;
  - niveau et évolution des taux de satisfaction employeur ;
- ◆ Suivi des taux de présentation / réussite aux concours :
  - Pour les formations de préparation aux examens et concours, quel sont les pourcentages :
    - d'abandon en cours de scolarité ;
    - de non-présentation finale ;
    - d'abandon en cours d'épreuve ;
- ◆ Certification qualité : obtenue / engagée / envisagée.

## Questionnaire pour les écoles de formation d'agents de l'État (adressé aux écoles et centres de formation)

---

**Nom de l'école :**

**Description rapide du champ de la formation :**

- ◆ Public concerné ;
- ◆ Corps d'affectation de sortie et autres débouchés :
  - répartition fonction publique / hors fonction publique si nécessaire (en nombre de stagiaires) ;
- ◆ Nombre de centres de formation et évolution récente.

**Répartition et durée des formations**

- ◆ Formation statutaire ou professionnelle :
  - répartition des heures de formation entre ces deux types de formation et par catégorie d'agents A / B / C ;
  - répartition du nombre de stagiaires formés entre ces deux types de formation et par catégorie d'agents A / B / C ;
  - pour les formations professionnelles répartition entre titulaires et contractuels ;
- ◆ Durée moyenne des formations / durée des principales formations.

**Nature des formations dispensées (nomenclature DGAFP)**

- ◆ répartition des formations par objectif :
  - formations statutaires post-admission à un concours ;
  - pacte ;
  - préparation aux examens et concours (identifier spécifiquement les classes préparatoires intégrées) ;
  - adaptation au poste (nouveaux métiers, mobilités, transformations,...) ;
  - maintien de compétences et d'habilitation ;
  - congé de formation ;
  - bilan de compétence ;
  - VAE ;
  - professionnalisation ;
  - autres (identifier spécifiquement formations liées au DIF) ;
- ◆ répartition des formations par domaine :
  - formations techniques spécifiques aux missions ministérielles ;
  - formations linguistiques ;
  - formations au management – GRH ;
  - informatique ;
  - gestion et suivi des politiques publiques / achat public / techniques juridiques ;
  - formations administratives, bureautique ;
  - accueil / sensibilisation à l'environnement professionnel ;

## Annexe V

- formations transverses (diversité, Europe, développement durable...);
- service aux usagers ;
- ◆ Répartition des stagiaires en formation statutaire (en % et en nombre) :
  - concours interne ;
  - liste d'aptitude ;
  - examen professionnel ;
  - concours externes ;
- ◆ Part des stagiaires non externes étant déjà passés dans l'école au cours des 5 dernières années ;
- ◆ Répartition des formations au sein des formations statutaires (en % et en durée) :
  - Compétences générales (organisation, missions, environnement administratif,...) ;
  - Compétences métiers (spécialisation) ;
  - Stages ;
- ◆ Existence de dispositifs spécifiques :
  - d'exonération de formation pour des publics externes ou internes ayant déjà eu des formations générales ou métiers similaires ;
  - d'adaptation des formations pour ces mêmes publics ? Si oui lesquels ;
- ◆ Les stagiaires en formation statutaire connaissent ils leur lieu d'affectation au moment de leur stage ?

### Accords avec d'autres opérateurs de formation

- ◆ Existence et nature des accords avec d'autres opérateurs de formation ;
- ◆ Nombre de stagiaires concernés et nombre d'heures de formation en partenariat :
  - en accueil de stagiaires ;
  - en envoi de stagiaires vers le partenaire ;
- ◆ Utilisation des formateurs pour des formations hors école ? Si oui préciser le lieu de formation, le volume et la fréquence de ces formations ;
- ◆ Mutualisation de moyens (salles, plates-formes numériques, etc...).

### Modalités de formation

- ◆ Volume des formations nécessitant des équipements spécifiques sur le site de l'école ;
- ◆ Part des heures de formation administrable en e-formation (potentiel développé) ;
- ◆ Part des heures de formation effectivement administrées sous forme de e-formation ;
- ◆ Part des formations en alternance.

### Éléments financiers

- ◆ Budget global ;
- ◆ Existence d'un calcul de coût complet par stagiaire ou par journée de formation :
  - Si oui, en donner la définition, le montant et le détail ;
- ◆ Formateurs permanents :
  - nombre et coût des formateurs permanents ;
- ◆ Formateurs occasionnels :
  - Nombre et coûts des formateurs occasionnels ;
- ◆ Personnels non formateurs (direction, administration, intendance,...) :

## Annexe V

- Nombre et coût des personnels non formateurs ;
- ◆ Répartition des effectifs formés :
  - nombre de stagiaires par nature de formation (statutaire vs professionnel) ;
  - nombre de journées de formation par nature de formation (statutaire vs professionnel) ;
  - part des heures de formation assurées par des formateurs permanents vs formateurs occasionnels ;
- ◆ Capacité maximale de formation :
  - nombre maximal de journées de formation :
    - théorique ;
    - déjà réalisé au cours des 5 dernières années ;
  - nombre maximal de stagiaires sur le site à un instant donné :
    - théorique ;
    - déjà réalisé au cours de 5 dernières années ;
- ◆ Coûts :
  - coûts fixes en l'absence de formation (coût de fonctionnement de l'école à vide) ;
  - coûts variables en spécifiant le champ des dépenses couvertes :
    - prise en charge ou non des déplacements et montants associés ;
    - prise en charge ou non de l'hébergement ;
    - prise en charge ou non de la rémunération des stagiaires ;
  - autres coûts.

### **Perception et impact des formations**

- ◆ Enquêtes réalisées auprès des stagiaires et employeurs :
  - niveau et évolution des taux de satisfaction des stagiaires en séparant statutaire et professionnel ;
  - niveau et évolution des taux de satisfaction employeur ;
- ◆ Suivi des taux de présentation / réussite aux concours :
  - Pour les formations de préparation aux examens et concours, quel sont les pourcentages :
    - d'abandon en cours de scolarité ;
    - de non-présentation finale ;
    - d'abandon en cours d'épreuve ;
- ◆ Certification qualité : obtenue / engagée / envisagée.

## **ANNEXE VI**

### **Lettre de mission**





LE MINISTRE DES  
FINANCES ET DES  
COMPTES PUBLICS

LA MINISTRE DE LA  
DECENTRALISATION  
ET DE LA FONCTION  
PUBLIQUE

LE SECRETAIRE  
D'ETAT CHARGE  
DU BUDGET

Paris, le 10 FEV. 2016

à

Madame la Chef de l'inspection générale des finances

Objet : Revue des dépenses – Dépenses de formation initiale et continue des agents de l'Etat.

Les dépenses de formation initiale et continue des agents de l'Etat représentent des enjeux budgétaires très significatifs. Compte tenu de l'ampleur de ces enjeux, nous souhaitons que votre service conduise une revue de dépenses dans le cadre prévu par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Ces travaux devront s'inscrire dans la perspective de leur éventuelle intégration aux prochaines lois financières et prendront en compte le cadrage fixé à cette évaluation par l'annexe du projet de loi de finances pour 2016 relative aux revues de dépenses.

Dans un premier temps, vous procéderez à une évaluation détaillée des dépenses publiques en matière de formation initiale et continue des agents publics.

Dans un second temps, au regard de l'évaluation que vous aurez effectuée, vous établirez des recommandations permettant de contribuer, dès 2017, à une optimisation des dépenses publiques engagées dans ce champ. Vos recommandations porteront également sur la recherche d'une plus grande rationalisation de l'action publique, au travers notamment de possibles mutualisations entre ministères.

Pour conduire votre mission, vous pourrez vous appuyer sur l'ensemble des services ministériels.

Vous nous remettrez vos conclusions et recommandations avant la fin du mois de mai 2016. Conformément à ce que prévoit la loi de programmation des finances publiques, vos travaux feront également l'objet d'une communication au Parlement, et seront pleinement utilisés dans le cadre de la procédure budgétaire pour l'année 2017.

Michel SAPIN

Marylise LEBRANCHU

Christian ECKERT



## **ANNEXE VII**

### **Liste des personnes rencontrées ou sollicitées**



## 1. Cabinets ministériels

Myriam Bernard, directrice adjointe de cabinet de la ministre chargée de la fonction publique ;

Fabien Terrailot, conseiller budgétaire au cabinet du Secrétaire d'État au budget.

## 2. Corps de contrôle

- ◆ M<sup>me</sup> Martine Marigeaud, inspectrice générale des finances ;
- ◆ M<sup>me</sup> Danièle Lajoumard, inspectrice générale des finances ;
- ◆ M. Remi Toussain, inspecteur général des finances ;
- ◆ M. Jean-François Verdier, inspecteur général des finances ;
- ◆ M<sup>me</sup> Corinne Desforges, inspectrice générale de l'administration.

## 3. Directions ministérielles

### 3.1. Direction du budget

- ◆ M. Philippe Lonné, sous-directeur de la justice et des médias – économie et culture ;
- ◆ M. Laurent Pichard, chef du bureau de la synthèse des emplois et des effectifs ;
- ◆ M<sup>me</sup> Marine Camiade, sous-directrice – salaires et évolutions salariales ;
- ◆ M. Stéphane Robin, chef du bureau du suivi de l'exécution budgétaire ;
- ◆ M. Jérôme Paillet, adjoint au chef du bureau de la politique salariale et de la synthèse statutaire.

### 3.2. Direction générale de l'administration et de la fonction publique

- ◆ M. Thierry Le Goff, directeur général ;
- ◆ M. Nicolas de Saussure, chef du service du pilotage et des politiques transversales ;
- ◆ M<sup>me</sup> Caroline Krykwinski, sous-directrice de l'animation interministérielle, des politiques de ressources humaines ;
- ◆ M. Olivier Mary, chef du bureau de la modernisation des politiques de ressources humaines et de l'animation interministérielle et territoriale ;
- ◆ M. Cyrille Pajot, adjoint au chef du bureau des politiques du recrutement, de la formation et de la professionnalisation ;
- ◆ M<sup>me</sup> Flora Seguin, cheffe du bureau des politiques de recrutement, de la formation et de la professionnalisation ;
- ◆ M<sup>me</sup> Marie-Laure Coulon ;
- ◆ M. Adrien Friez, chef du département des études, statistiques et des systèmes d'information ;
- ◆ M. Olivier Filatriau, adjoint au chef du département des études, statistiques et des systèmes d'information ;
- ◆ M. Salah Idmachiche, responsable du pôle formation.

### **3.3. Ministère de l'Intérieur**

- ◆ M. Stanislas Bourron, directeur des ressources humaines ;
- ◆ M<sup>me</sup> Isabelle Chauvenet-Forin, sous-directrice du recrutement et de la formation.

### **3.4. Direction générale de la gendarmerie nationale**

- ◆ Général Philippe Mazy, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale ;
- ◆ Colonel Jean-Paul Richez, chef du bureau du système d'information des ressources humaines, chef de la mission du système d'information Agorh@ de la gendarmerie nationale.

### **3.5. Direction des ressources et des compétences de la police nationale**

- ◆ M. Philippe Lutz, directeur adjoint ;
- ◆ M. Luc Chalon, sous-directeur de la formation et du développement des compétences.

### **3.6. Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer**

- ◆ M<sup>me</sup> Cécile Avéard, directrice des ressources humaines ;
- ◆ M. Paul Weick, sous-directeur de la formation, des compétences et des qualifications, directeur du centre ministériel de valorisation des ressources humaines.

### **3.7. Secrétariat général des ministères économiques et financiers**

- ◆ M<sup>me</sup> Isabelle Braun-Lemaire, directrice des ressources humaines, adjointe au secrétaire général ;
- ◆ M<sup>me</sup> Mylène Orange-Louboutin, directrice adjointe des ressources humaines, directrice générale de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) ;

### **3.8. Direction générale des finances publiques**

- ◆ M. Jean-Yves Raude, ancien directeur de cabinet de M<sup>me</sup> Marylise Lebranchu ; chargé par le directeur général des finances publiques d'une mission d'évaluation des dispositifs de formation ;
- ◆ M. Antoine Magnant, chef de service des ressources humaines ;
- ◆ M<sup>me</sup> Charlotte Chevalier, sous-directrice de la stratégie, du pilotage et du contrôle de gestion.

### **3.9. Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt**

- ◆ M<sup>me</sup> Valérie Metrich-Hecquet, secrétaire générale ;
- ◆ M. Benoît Magimel, adjoint à la secrétaire générale ;
- ◆ M. Jacques Clément, chef du service des ressources humaines ;

## **Annexe VII**

- ◆ M. Yves Le Nozahic, sous-directeur du développement professionnel et des relations sociales au service des ressources humaines (Secrétariat général).

### **3.10. Ministère des affaires étrangères et du développement international**

- ◆ M<sup>me</sup> Caroline Ferrari, directrice des ressources humaines ;
- ◆ M. Julien Bouchard, adjoint à la sous-directrice de la formation et des concours.

### **3.11. Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche**

#### **3.11.1. Direction des affaires financières**

- ◆ M. Guillaume Gaubert, directeur.

#### **3.11.2. Direction générale de l'enseignement scolaire**

- ◆ M. Alexandre Grosse, chef du service du budget, de la performance et des établissements ;
- ◆ M<sup>me</sup> Ghislaine Desbuissons, mission de l'accompagnement et de la formation ;
- ◆ M. Philippe Thurat, sous-directeur de la gestion des programmes budgétaires ;
- ◆ M. Frédéric Sprywa, chef du bureau de la synthèse budgétaire, des études et du contrôle de gestion.

## **4. Services déconcentrés**

### **4.1. Préfecture de la région Auvergne-Rhône-Alpes**

- ◆ M. Géraud d'Humières, secrétaire général adjoint pour les affaires régionales Auvergne-Rhône-Alpes, pôle modernisation et moyens de l'État ;
- ◆ M<sup>me</sup> Véronique Court, co directrice de la plate-forme régionale des ressources humaines (PFRH) Auvergne-Rhône-Alpes ;
- ◆ M<sup>me</sup> Habiba Abdelhamid, conseillère formation, cheffe du pôle formation de la PFRH ;
- ◆ M<sup>me</sup> Monique Croze, conseillère formation, adjointe à la cheffe du pôle formation de la PFRH.

### **4.2. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes**

- ◆ M. Patrick Vergne, directeur adjoint ;
- ◆ M<sup>me</sup> Marie-Paule Juillard, service pilotage, animation et ressources humaines régionales.

#### **4.3. Direction interrégionale au recrutement et à la formation de la police nationale (DIRF) Sud-Est**

- ◆ M<sup>me</sup> Sophie Gasquet, déléguée interrégionale adjointe au recrutement et à la formation du Sud-Est par interim;
- ◆ M<sup>me</sup> Sophie Lestelle, conseillère formation, unité analyse conseil ;
- ◆ M. Axel Favin (Axel), chef du département des compétences ;
- ◆ M<sup>me</sup> Brigitte Guillet, chef du centre de formation de la police de Chassieu.

### **5. Écoles et centre de formation de service public (et assimilé)**

#### **5.1. École nationale des finances publiques (ENFiP)**

- ◆ M. Daniel Casabianca, directeur ;
- ◆ M. Jean-Michel Blanchard, administrateur général des finances publiques, directeur de la formation initiale.

#### **5.2. École nationale des douanes (La Rochelle)**

- ◆ M. Pierre Rideau, directeur ;
- ◆ M. Cyrille Cohen, chef de la cellule contrôle de gestion.

#### **5.3. École nationale des services vétérinaires (VetAgro Sup)**

- ◆ M. Olivier Faugère, directeur ;
- ◆ M. François Darribehaude, directeur adjoint.

#### **5.4. École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE)**

- ◆ M. Jean-Baptiste Lesort, directeur ;
- ◆ M<sup>me</sup> Marie Madeleine Le Marc, directrice adjointe.

#### **5.5. École des hautes études en santé publique (EHESP)**

- ◆ M. Laurent Chambaud, directeur ; président du réseau des écoles de service public ;
- ◆ M<sup>me</sup> Danielle Michel, déléguée permanente du réseau des écoles de service public.

#### **5.6. Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**

- ◆ M. Bernard Bailbe, directeur ;
- ◆ M<sup>me</sup> Agnès Boissonnet, secrétaire générale ;
- ◆ M. Richard Schmidt, secrétaire général adjoint ;
- ◆ M. Richard Abadie, directeur des études.

### **5.7. Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA)**

- ◆ M. Jean-Pascal Fayolle, directeur ;
- ◆ M. Étienne Picq, secrétaire général.

### **5.8. Institut régional d'administration de Lille**

- ◆ M<sup>me</sup> Brigitte Mangeol, directrice.

### **5.9. Institut régional d'administration de Nantes**

- ◆ M. Jean-Luc Guillemoto, directeur.

### **5.10. École nationale de l'administration**

- ◆ M<sup>me</sup> Nathalie Loiseau, directrice ;
- ◆ M. Thierry Rogelet, secrétaire général.

### **5.11. Centre de valorisation des ressources humaines de Clermont-Ferrand, Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer**

- ◆ M. Éric Chambriard, directeur.

## **6. Autres acteurs**

### **6.1. Centre national de la fonction publique territoriale**

- ◆ M. Vincent Potier, directeur général ;
- ◆ M<sup>me</sup> Martine François, directrice générale adjointe en charge du développement de la formation ;
- ◆ M<sup>me</sup> Sandrine Jarry, directrice générale adjointe chargée des finances, de la gestion et de l'appui au pilotage ;
- ◆ M. Philippe Mouton, adjoint à la directrice générale adjointe en charge du développement de la formation ;
- ◆ M. Stéphane Heinrich, responsable du pôle de compétences national « Infrastructures publiques et réseaux » de l'Institut national spécialisé d'études territoriales (INSET) de Montpellier.

### **6.2. Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier**

- ◆ M<sup>me</sup> Émmanuelle Quillet, directrice générale ;
- ◆ M. Bertrand Longuet, directeur général adjoint.

### **6.3. Métropole Grand Lyon**

- ◆ M<sup>me</sup> Lise Fournot-Bogey, directrice des ressources humaines ;
- ◆ M. David Peyret, responsable du service développement des compétences.

### **6.4. Région Auvergne-Rhône-Alpes**

- ◆ M. Vincent Chevalier, responsable du service développement des compétences.

### **6.5. Union des syndicats de l'industrie routière française**

- ◆ M. Jean-Baptiste de Prémare, directeur général.

### **6.6. Chercheurs**

- ◆ M. Marc Ferracci, professeur d'économie à l'université Panthéon-Assas, conseiller scientifique au département travail emploi de France Stratégie.
- ◆ M. Damien Brochier, Céreq, chef du département travail, emploi et professionnalisation.

L'ensemble des revues de dépenses est disponible sur :  
**[www.performance-publique.budget.gouv.fr/](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/)**