

Administration générale

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Secrétariat général

Circulaire du 26 février 2009 relative à la mise en œuvre de la formation professionnelle tout au long de la vie dans les services du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

NOR : DEVK0907377C

La présente circulaire a pour objet de présenter le nouveau dispositif de la formation professionnelle tout au long de la vie (FPTLV) issu des protocoles d'accord signés en 2006 entre le ministre de la fonction publique et certaines organisations syndicales et précisés par la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et les décrets des 15 octobre 2007 et 26 décembre 2007.

Elle concerne les agents fonctionnaires, non titulaires et ouvriers d'Etat des services et établissements publics du MEEDDAT. Les éventuelles exceptions aux règles générales, liées à un statut particulier, sont spécifiées systématiquement dans le corps du texte.

La présente circulaire sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

SOMMAIRE

Les chapitres

- Chapitre I^{er}. – **Enjeux et contexte**
- Chapitre II. – **Le cadre juridique de la réforme et les textes associés**
- Chapitre III. – **La nouvelle typologie des actions de formation**
- Chapitre IV. – **Les instruments de la politique des ressources humaines en matière de formation**

Les annexes

- Annexe I. – Le droit individuel à la formation
- Annexe II. – L'entretien de formation
- Annexe III. – Les périodes de professionnalisation
- Annexe IV. – Le bilan de compétences
- Annexe V. – La valorisation des acquis de l'expérience
- Annexe VI. – Le plan de formation
- Annexe VII. – Le document à moyen terme de la formation
- Annexe VIII. – La préparation aux examens et concours
- Annexe IX. – Le congé de formation professionnelle

CHAPITRE I^{er}

Enjeux et contexte

Des orientations européennes sur la formation professionnelle tout au long de la vie (FPTLV) ont été traduites dans le code du travail pour le secteur privé (loi du 4 mai 2004). L'administration s'est engagée à son tour dans une réforme de la FPTLV de ses agents. Des négociations ont donc été ouvertes.

Deux protocoles d'accord ont été signés en 2006 entre le ministère de la fonction publique et certaines organisations syndicales : le premier (25 janvier 2006) sur l'amélioration des carrières dans la fonction publique a pris acte des besoins de renouvellement de la politique de la formation continue et renvoyé à une négociation détaillée ultérieure ; celle-ci s'est conclue par le second protocole (21 novembre 2006) relatif à la FPTLV.

Les dispositions de portée législative et réglementaire ont été reprises dans la loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007 et dans les décrets des 15 octobre 2007 et 26 décembre 2007 et ont introduit la notion de « formation professionnelle tout au long de la vie ».

Ces textes créent de nouveaux droits, comme le droit individuel à la formation (DIF), des entretiens à différents moments de la carrière ou les périodes de professionnalisation, et visent à favoriser l'utilisation de certaines mesures existantes telles que la VAE (validation des acquis de l'expérience) ou le bilan de compétences.

Les objectifs de la réforme sont les suivants

Assurer une meilleure gestion des ressources humaines dans la fonction publique, dans un contexte d'allongement des carrières : mieux valoriser les compétences de chaque agent, en prenant en compte son expérience professionnelle, pour répondre aux attentes des agents et des services. La formation participe ainsi à l'adéquation entre compétences recherchées par l'administration et projets professionnels des agents.

La formation doit devenir un instrument d'accompagnement de la transformation des missions et des métiers de l'administration.

Enjeu stratégique pour les administrations, la réforme de la formation professionnelle consiste à rendre chaque agent pleinement acteur de son évolution professionnelle, en renforçant des dispositifs existants et en créant de nouvelles mesures grâce auxquelles une véritable politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pourra être conduite au sein de la fonction publique.

CHAPITRE II

Le cadre juridique de la réforme et les textes associés

Les principaux textes constituant le cadre juridique de la réforme sont listés ci-après. Un lien d'accès direct aux documents pointe sur chacun d'entre eux. L'ensemble de ces documents est également consultable sur la rubrique Formation du site intranet du secrétariat général (http://intra.rh.sg.i2/rubrique.php3?id_rubrique=2264) :

- loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social ; (http://intra.rh.sg.i2/IMG/pdf/Loi_no2004-391_du_4_mai_2004_cle581ce1.pdf) ;
- protocole d'accord du 25 janvier 2006 sur l'amélioration des carrières et l'évolution sociale dans la fonction publique (http://intra.rh.sg.i2/IMG/pdf/Protocole_d_accord_du_25_janvier_2006_cle25412e.pdf) ;

- protocole d'accord du 21 novembre 2006 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie (http://intra.rh.sg.i2/IMG/pdf/Protocole_d_accord_du_21_novembre_2006_cle5f4615.pdf) ;
- loi n° 2007-148 du 2 février 2007 dite de modernisation de la fonction publique (http://intra.rh.sg.i2/IMG/pdf/joe_20070206_0031_0002_cle718ce1-2.pdf) ;
- décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'Etat (http://intra.rh.sg.i2/IMG/pdf/joe_20071016_0240_0032_cle73fe11.pdf) ;
- décret n° 2007-1942 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle des agents non titulaires et des ouvriers de l'Etat (http://intra.rh.sg.i2/IMG/pdf/joe_20071230_0303_0158_cle747bb8.pdf) ;
- circulaire FP du 19 décembre 2007 en application du décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'Etat (http://intra.rh.sg.i2/IMG/pdf/circulaire_d_application_du_191207_cle28b25e-1.pdf) ;
- circulaire FP du 9 juin 2008 relative à la mise en œuvre de l'entretien de carrière et du bilan de carrière (http://intra.rh.sg.i2/IMG/pdf/Circulaire_FP_de_mise_en_oeuvre_du_9_juin_2008_cle15e_b5a.pdf).

CHAPITRE III

La nouvelle typologie des actions de formation

L'une des principales ambitions de la réforme est de mettre à la disposition des agents et des employeurs publics de nouveaux instruments, adaptés aux spécificités de la fonction publique, permettant le développement de la formation professionnelle tout au long de la vie. Il importait dès lors de revisiter un certain nombre de notions, en articulation avec les nouveaux outils de la formation. Dans ce cadre, une nouvelle typologie des actions de formation a été actée, pour répondre à la redéfinition des objectifs assignés à la formation, afin d'engendrer une dynamique nouvelle dans l'accès et l'utilisation effectifs de ces différents types d'actions de formation.

Cette nouvelle typologie est déclinée ci-après (1) :

1. Les actions de formation statutaire

Les actions de formation statutaire se composent pour l'essentiel de la formation initiale en école, ainsi que des formations prévues dans certains statuts particuliers des corps de la fonction publique.

2. Les actions de formation continue

a) Les actions d'adaptation immédiate au poste de travail (T1)

On entend par formations visant à l'adaptation immédiate au poste de travail :

- les formations qui facilitent l'exercice de nouvelles fonctions lors de la première affectation, après une mutation ou à la suite d'une promotion ;
- les formations répondant aux besoins de compétences de l'agent face à une évolution de son poste de travail ou/et de l'environnement direct, en raison d'une réforme (de la structure, l'organisation du travail, la réglementation) ayant déjà un caractère opérationnel ou de la mise en place d'un nouveau système d'information.

b) Les actions de formation répondant à l'évolution prévisible des métiers (T2)

Une action de formation répondant à l'évolution prévisible des métiers vise à :

- approfondir les compétences techniques de l'agent pour le maintenir au niveau d'exigence requis pour l'exercice de son métier ;
- préparer aux changements induits par la mise en place d'une réforme à venir (structure, organisation du travail, réglementation), d'un nouveau système d'information ou de nouvelles technologies.

c) Le développement des qualifications ou l'acquisition de nouvelles qualifications (T3)

Une action de formation ayant pour but le développement des qualifications ou l'acquisition de nouvelles qualifications (T3) vise deux cas :

- l'agent approfondit sa culture professionnelle ou son niveau d'expertise pour élargir ses compétences ;
- l'agent construit un projet professionnel, par exemple : un changement d'orientation ou une présentation à un concours.

(1) Les définitions retenues des actions de formation sont réglementaires et issues du décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 ou de la circulaire d'application (DGAFP) du décret en date du 19 décembre 2007.

Le plan de formation ne peut en aucun cas se construire sur un classement *a priori* des actions de formation continue selon la nouvelle typologie (T1, T2 et T3). En effet, une même action de formation peut être suivie au titre de ces trois catégories. C'est le motif de l'inscription individuelle qui détermine le rattachement à l'une des trois catégories. Cela n'intervient ainsi qu'une fois le plan de formation élaboré.

Cette typologie est développée, notamment par des exemples, dans l'annexe I (Droit individuel à la formation) paragraphe I-A-2.

3. La préparation aux examens et concours (PEC)

Les agents publics de l'Etat peuvent bénéficier d'actions de préparation aux examens et concours administratifs et à d'autres procédures de sélection, organisées ou agréées par l'administration. Ces actions de préparation peuvent s'exercer en présentiel, par correspondance ou par voie électronique ou télématique, en vue d'une promotion au sein de la fonction publique d'Etat, ou pour accéder à la fonction publique territoriale, à la fonction publique hospitalière et aux emplois des institutions de la Communauté européenne.

Les actions de préparation aux examens et concours administratifs ou à d'autres procédures de sélection, organisées ou agréées par l'administration, sont les actions inscrites au plan de formation local ou national (*cf.* chapitre IV-2).

Le cadrage de la PEC au ministère est traité à l'annexe VIII de la présente circulaire.

4. Le bilan de compétences

Dans la mesure où le bilan de compétences (ancien bilan professionnel) relève à la fois de la nouvelle typologie des actions de formation et des instruments de la politique des ressources humaines en matière de formation, il fait l'objet d'un développement spécifique au sein du chapitre IV-6 ci-après.

La procédure à suivre est traitée à l'annexe IV de la présente circulaire.

5. La validation des acquis de l'expérience (VAE)

A l'instar du bilan de compétences, la validation des acquis de l'expérience est tout à la fois un type de formation et un instrument de la politique des ressources humaines (*cf.* chapitre IV-7).

La procédure à suivre constitue l'annexe V de la présente circulaire.

6. Le congé de formation professionnelle (CFP)

Le congé de formation professionnelle, dont la durée ne peut excéder trois années pour l'ensemble de la carrière, permet aux agents de parfaire leur formation personnelle par le biais de stages de formation à caractère professionnel ou personnel qui ne leur sont pas proposés par leur administration.

La possibilité pour l'agent de bénéficier d'un congé de formation professionnelle n'est pas nouvelle. Les dispositions étaient précisées dans le décret n° 85-607 du 14 juin 1985, titre III, pour les fonctionnaires, le décret n° 75-208 du 26 mars 1975 pour les personnels non titulaires (PNT) et le décret n° 81-334 du 7 avril 1981 pour les ouvriers (textes abrogés par les nouveaux décrets).

Par rapport aux dispositions antérieures, le décret du 15 octobre 2007 fait évoluer certains éléments :

- la notion de « formation ayant reçu l'agrément de l'Etat » disparaît. Il est désormais possible pour un agent de suivre une formation dans le cadre d'un CFP auprès de tout type d'organisme, qu'il soit public ou privé.

Cependant, pour les personnels non titulaires et ouvriers, la formation suivie dans le cadre du CFP doit être agréée par l'administration ou l'organisme qui les emploie (art. 10 du décret n° 2007-1942), c'est-à-dire qu'il est de la responsabilité de l'employeur de s'assurer que la formation est « correcte » d'un point de vue déontologique. Cette notion n'apparaît pas dans le décret s'appliquant aux fonctionnaires. Pour autant, la même responsabilité incombe à l'employeur.

- le principe d'engagement à servir une administration pendant une durée égale au triple de celle pendant laquelle les indemnités relatives au congé formation ont été perçues, qui existait déjà pour les fonctionnaires et ouvriers, s'applique dorénavant aux PNT ;
- l'agent sera également prioritaire pour bénéficier d'un congé de formation professionnelle si l'administration s'est opposée deux années de suite à ses demandes présentées au titre du droit individuel à la formation.

L'annexe IX de la présente circulaire détaille les dispositions liées au CFP.

CHAPITRE IV

Les instruments de la politique des ressources humaines en matière de formation

1. Le document d'orientation à moyen terme de la formation

L'article 31 du décret du 15 octobre 2007 dispose que « chaque ministre établit, après concertation avec les organisations représentatives du personnel, un document d'orientation à moyen terme de la

formation des agents des administrations relevant de son autorité ou des établissements publics placés sous son contrôle. Ce document d'orientation, qui prend en compte les orientations fixées au plan interministériel dans les conditions définies à l'article 34, est soumis pour avis aux organismes paritaires compétents. Il est révisé dans les mêmes formes, au moins tous les trois ans ».

Les orientations en matière de formation fixées au plan interministériel, citées à l'article 31, sont arrêtées par la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

L'annexe VII de la présente circulaire revient sur le contenu du document d'orientation à moyen terme et ses modalités de conception et de mise en œuvre au MEEDDAT.

2. Le plan de formation

Le plan de formation élaboré par les administrations, tel que prévu aux articles 6 à 9 du décret du 15 octobre 2007, constitue un document pivot du dispositif de formation professionnelle. Il décrit, pour une année, la politique de formation que l'administration ou le service met en œuvre, en tenant compte des priorités définies au niveau interministériel et de celles explicitées dans le document d'orientation à moyen terme (cf. art. 1^{er}, ci-dessus et annexe VII), qui en constitue un cadre stratégique. Il intègre également les besoins locaux, exprimés par les agents, dans le cadre, notamment, de l'entretien annuel de formation (cf. IV-4 de la circulaire et annexe II).

On entend par plan de formation : le plan local de formation, c'est-à-dire le plan de formation du service auquel appartient l'agent.

Ce plan local de formation devra intégrer les orientations du plan national et du plan régional de formation. Il devra également prévoir la possibilité pour un agent de suivre une formation inscrite à un plan de formation d'un autre service du MEEDDAT, voire d'un autre ministère, ou d'une autre fonction publique (exemple : CNFPT), afin de favoriser la mise en œuvre des projets professionnels des agents et accompagner les mobilités.

Selon l'organisation locale en vigueur, le plan local peut être de niveau régional uniquement. Deux niveaux s'articuleront alors : le national et le régional.

L'annexe VI à la présente circulaire détaille le périmètre et le contenu du plan de formation.

3. Le droit individuel à la formation (DIF)

La création du DIF constitue une innovation forte dans la politique de formation.

Le DIF est un outil contribuant à une gestion des ressources humaines opérationnelle et dynamique afin que l'acquisition et la mise en œuvre des compétences attendues par l'administration rejoignent, de façon cohérente, les projets professionnels des agents : il les invite à élaborer, en liaison avec leur hiérarchie, leur projet professionnel et à être acteurs de leur parcours de formation pour le réaliser.

Au service d'une double stratégie (agent et administration) qui se veut convergente, le DIF vise notamment les évolutions prévisibles des métiers et le développement de qualifications, ainsi que l'acquisition de nouvelles qualifications.

Au MEEDDAT, où le nombre moyen de jours de formation par agent est déjà relativement important, le DIF introduit une réglementation et des précisions relatives à des pratiques existantes. Il intègre et enrichit ainsi ces pratiques en vigueur au sein de tous les services du MEEDDAT et contribue à donner une nouvelle dimension à la stratégie compétences-formation, individuelle et collective.

Les conditions de mise en œuvre du DIF sont détaillées dans l'annexe I de la présente circulaire.

4. L'entretien de formation

Les agents bénéficient d'un entretien de formation visant à déterminer leurs besoins de formation au vu des objectifs qui leur sont fixés et de leur projet professionnel.

L'entretien de formation est un moment privilégié d'échanges entre l'agent et son supérieur hiérarchique direct :

- il porte sur les suites données aux demandes de formation de l'année écoulée ;
- et il permet de déterminer :
 - les besoins en formation de l'agent par rapport à ses objectifs, missions, projet professionnel au regard des besoins du service ;
 - et ses souhaits personnels (PEC, VAE, bilan de compétences et période de professionnalisation).

Cet entretien de formation traduit ainsi les besoins professionnels identifiés au cours de l'entretien professionnel.

Les conditions de mise en œuvre de cet entretien sont abordées dans l'annexe II de la présente circulaire.

5. Les périodes de professionnalisation

Le dispositif de périodes de professionnalisation, contenu dans le protocole du 21 novembre 2006, et repris par le décret du 15 octobre 2007, renouvelle l'ancien dispositif de congé formation-mobilité, avec pour ambition de permettre aux agents et aux administrations de disposer d'un instrument plus souple et à portée générale. Il s'agit d'un dispositif charnière entre formation et mobilité.

Les périodes de professionnalisation se définissent comme des périodes d'une durée maximale de six mois (par projet), combinant des actions de formation en alternance avec l'exercice de fonctions actuelles ou nouvelles.

Elles ont pour objet de prévenir les risques d'inadaptation des agents à l'évolution des méthodes et des techniques et de favoriser leur accès à des emplois exigeant des compétences nouvelles ou correspondant à des qualifications différentes.

Elles peuvent en outre donner accès, pour les fonctionnaires, à un autre corps ou cadre d'emplois de même niveau et classé dans la même catégorie.

Les modalités pratiques de mise en œuvre de la période de professionnalisation au ministère sont présentées à l'annexe III de la circulaire.

6. Le bilan de compétences

Le bilan de compétences constitue un instrument de la politique des ressources humaines, au bénéfice de l'agent et de l'administration, dans le sens où la réalisation d'un bilan de compétences permet d'analyser les compétences, les aptitudes et les motivations d'un agent. Le bilan est réalisé en vue de définir ou de conforter un projet professionnel.

Sa mise en œuvre est confiée à un organisme extérieur habilité (centre de bilans de compétences). Les résultats du bilan de compétences appartiennent à l'agent : aucune communication directe des résultats n'est faite à l'administration. L'agent peut en revanche prendre l'initiative de les transmettre à un tiers.

La procédure à suivre est traitée à l'annexe IV de la présente circulaire.

7. La validation des acquis de l'expérience

La VAE est un droit individuel pour toute personne engagée dans la vie active qui permet la reconnaissance officielle de l'expérience professionnelle, associative ou bénévole en vue d'obtenir un diplôme, un titre à finalité professionnelle ou un certificat de qualification professionnelle (CQP) à condition que ceux-ci soient inscrits au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), condition obligatoire pour les agents publics. Le répertoire peut être consulté sur le site de la Commission nationale de la certification professionnelle (www.cncp.gouv.fr).

S'engager dans une démarche de VAE peut être utile pour faciliter la prise en compte dans un parcours professionnel des compétences acquises et reconnues, pour faciliter une mobilité souhaitée par l'agent (interne ou externe), pour assurer la visibilité de compétences ou d'une expertise ou pour accéder à certains concours publics nécessitant des titres précis.

La VAE peut concourir à plusieurs objectifs :

- la réalisation d'un projet purement personnel, la validation des compétences sollicitée n'ayant aucun lien avec l'activité professionnelle de l'agent au ministère ;
- la réalisation d'un projet professionnel qui s'inscrit dans une démarche personnelle ;
- la réalisation d'un projet professionnel qui s'inscrit dans une démarche de développement des compétences portée par le ministère (par exemple l'acquisition de diplômes concernant des métiers émergents ou stratégiques).

La VAE peut constituer une étape dans un dispositif global de professionnalisation, comme l'obtention d'un diplôme pour accéder à une formation spécifique plus pointue.

C'est une démarche à l'initiative exclusive de l'agent, qui ne peut être décidée par l'administration.

Les candidats à la VAE doivent être informés au préalable de la durée et de la complexité de la démarche, qui requiert un investissement personnel important s'étalant sur plusieurs mois, voire une ou deux années. Une forte motivation et la définition d'un véritable projet professionnel nécessitant le diplôme requis sont nécessaires pour s'engager dans la démarche avec des chances de succès.

Il est également précisé que l'obtention d'un diplôme par VAE n'a aucune conséquence directe en termes de promotion, de changement de grade ou de valorisation indemnitaire. C'est un élément, au même titre qu'un autre, pouvant participer à l'obtention d'une promotion.

Les modalités pratiques d'une démarche de VAE sont exposées dans l'annexe V de présente la circulaire.

8. Le passeport formation, l'entretien de carrière et le bilan de carrière

Prévus par le protocole d'accord du 21 novembre 2006, mais non repris par voie de décret, ces instruments de la politique des ressources humaines feront l'objet d'une circulaire ministérielle ultérieure.

9. La reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP)

La loi du 2 février 2007 a introduit en son article 8 un nouveau critère d'accès à la fonction publique d'Etat : la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle. Les modalités d'intégration de la RAEP dans les concours et examens professionnels sont détaillées dans la circulaire du 31 mars 2007 de la DGAFP.

La RAEP vise à élargir les profils et compétences des personnes entrant dans la fonction publique d'Etat ou bénéficiant au sein de cette même fonction publique de mesures de promotion professionnelle et à permettre à l'administration de se doter des profils en adéquation avec les besoins des services.

La RAEP est l'un des éléments de la réforme de la formation professionnelle tout au long de la vie mais, compte tenu de son caractère interministériel et des travaux à mener dans ce cadre, elle ne fait pas l'objet d'une annexe spécifique à la présente circulaire.

L'intégralité de la présente circulaire, y compris les annexes, les textes, des fiches de synthèse et autres éléments relatifs à la réforme sont accessibles sur l'intranet du SG, aux adresses ci-dessous :

Accès intranet : SG/domaine ressources humaines/les thèmes/formation/réforme de la formation professionnelle tout au long de la vie ;

Adresse URL : http://intra.rh.sg.i2/rubrique.php3?id_rubrique=1058.

Fait à Paris, le 26 février 2009.

Pour le ministre et par délégation :
Le directeur des ressources humaines,
J.-C. RUYSSCHAERT