



INSPECTION GENERALE

Exemplaire n°

RAPPORT
AUDIT DE LA POLITIQUE DE FORMATION
MISE EN ŒUVRE AU SEIN
DE LA COLLECTIVITE PARISIENNE
- Avril 2011 -

N° 09.15

Auditeurs :

[.....], Chef de mission, Inspecteur,
[.....], Administrateur,
[.....], Chargée de mission,
[.....], Chargé de mission.

Le Maire de Paris
09 15

33 MARS 2008

NOTE
à l'attention de
Madame
Directrice Générale de l'Inspection Générale

Objet : Audit de la politique de formation mise en œuvre au sein de la Collectivité Parisienne

La Fonction Publique Parisienne, qui se caractérise par une grande variété des métiers, doit en permanence s'adapter aux exigences d'un Service Public efficient et renouvelé. La politique de formation est au centre de cette adaptabilité du Service Public.

De plus, la formation reste un levier indispensable de la gestion des ressources humaines en favorisant la promotion des agents au sein d'une carrière diversifiée et en professionnalisant des agents plus impliqués dans leurs divers métiers.

Enfin, compte tenu de la pénibilité de certains métiers et de l'allongement de la durée du travail, la formation est un outil indispensable pour accompagner un changement de métier au sein de l'administration.

La Ville consacre à la formation un budget important qui pour 2008 a été supérieur à 50 millions d'euros.

Je souhaite que vous procédiez à un audit de la politique de la formation développée au sein de la Collectivité Parisienne, au sein de la Direction des Ressources Humaines comme au sein des différentes directions de la Ville de Paris.

Dans cet état des lieux global vous porterez une attention particulière à l'accès à la formation, à son utilisation dans la reconversion et la mobilité des agents ainsi qu'à son rôle d'accompagnement de la modernisation de l'administration.

Vous me proposerez toute piste utile afin de renforcer la cohérence et l'efficacité de notre politique de formation dans le contexte de la mise en place du Droit Individuel à la Formation (DIF) et dans une logique de métiers.

Je souhaite qu'au cours de cet audit vous recueilliez l'avis des organisations syndicales de la ville de Paris.

Vous aurez recours en tant que de besoin à un partenaire extérieur. Le Secrétariat Général et les directions vous apporteront leur soutien dans cette mission.

Votre rapport me sera remis au plus tard au premier semestre 2010.

Très cordialement

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, overlapping letters that appear to read 'B. Delanoë'.

Bertrand DELANOË

NOTE DE SYNTHÈSE RAPPORT

AUDIT DE LA POLITIQUE DE FORMATION DE LA COLLECTIVITÉ PARISIENNE

- AVRIL 2011 -

Selon son bilan social, la Ville de Paris a consacré en 2009 plus de 58 400.000 € à la formation de ses agents (dont les deux tiers au titre du maintien des rémunérations durant les stages).

Cette même année, près de 30.000 agents ont été formés alors que le nombre de journées de formation s'élevait à 151.794.

Sur la période de l'audit (2004-2009), la part des agents formés s'est accrue (passant de 56,4% en 2004 à 61,1% en 2009).

En matière d'inégalités, l'âge constitue le principal facteur discriminant d'accès à la formation, le genre et l'ancienneté n'intervenant que dans une moindre mesure. Les agents âgés de plus de 50 ans ont une propension plus faible à s'inscrire en formation.

Le taux de formation des agents non titulaires (cf. entre autres, les assistantes familiales et les agents de ménage) reste nettement inférieur à celui des titulaires.

L'analyse par corps montre que certains corps monodirectionnels accèdent peu à la formation ; en termes d'effectifs, ce sont principalement les corps relevant de la DFPE et de la DASCO qui sont concernés.

L'audit quantitatif réalisé par l'Inspection générale ne va pas au-delà de l'année 2009.

Or, un accord cadre relatif à la formation professionnelle continue et au développement des compétences a été signé avec quatre organisations syndicales le 12 mai 2010.

Cet accord a permis d'engager d'importantes évolutions dont le présent rapport ne peut rendre compte que de manière imparfaite du fait d'une analyse décalée dans le temps.

Pour autant, l'Inspection générale estime nécessaire de présenter un ensemble cohérent de préconisations visant à améliorer l'efficacité du dispositif de formation professionnelle tant au niveau de la Direction des ressources humaines qu'à celui des Directions « métiers ».

Ces préconisations s'ordonnent autour de quatre axes :

- Poursuivre l'intégration stratégique de la formation dans la politique des ressources humaines de la Ville en confortant le rôle du bureau de la formation et en renforçant la professionnalisation des acteurs de la formation ;
- Accroître la fiabilisation du système d'information dédié à la formation (déjà très largement amorcée par le développement de l'application informatique FMCR) et améliorer la connaissance des coûts ;

- Rechercher une meilleure efficacité des formations à travers différents leviers d'action :
 - promotion de la démarche qualité,
 - développement de l'évaluation,
 - diminution de l'absentéisme,
 - réduction des coûts grâce à une mutualisation accrue des moyens,
 - ouverture sur l'extérieur et en particulier sur le Centre national de la fonction publique territoriale ;

- Comblent le retard de la Ville dans les nouvelles technologies (« e-formation ») et les pratiques innovantes en matière d'ingénierie pédagogique.

A la suite de la signature de l'accord-cadre, de nombreux projets ont été engagés par la DRH en 2010, en cohérence avec ces axes d'amélioration.

Rapporteurs :

[.....], Inspecteur

[.....], Administrateur

[.....], Chargé de mission informatique

[.....], Chargée de mission

SOMMAIRE

Introduction	3
1. La mesure de l'effort de formation de la Ville jusqu'en 2009.....	6
1.1. Les données des bilans sociaux : un effort comparable à ceux des départements et des communes de plus de 80 000 habitants	6
1.2. La relative stabilité du volume horaire de formation réalisé, malgré une hausse sensible du nombre de stagiaires	9
1.2.1. La mesure de l'activité formation : volume horaire et nombre de sessions	10
1.2.2. La participation aux sessions de formation : nombre de stagiaires et nombre d'agents formés	13
1.3. La capacité perdue de formation : une marge d'amélioration de l'efficacité des formations	15
1.4. Les inégalités d'accès à la formation : la précarité de la situation des agents comme facteur principal de discrimination.....	18
1.4.1. Les inégalités d'accès à la formation : les caractéristiques identitaires des agents (sexe, âge et ancienneté)	18
1.4.2. Les inégalités d'accès à la formation : les caractéristiques liées à la position administrative des agents (statut, direction et corps).....	20
2. L'effort d'intégration stratégique de la formation dans la politique de ressources humaines.....	26
2.1. La définition d'orientations stratégiques pluriannuelles par l'accord cadre signé en 2010.....	26
2.2. Le rôle du Bureau de la formation de la DRH.....	27
2.2.1. Un positionnement à conforter	27
2.2.2. Au sein d'un dispositif complexe	36
2.3. Les relations entre la DRH et les directions métiers	48
2.3.1. Une organisation auditée en permanence	48
2.3.2. Les services fonctionnels de la formation dans les directions	49
2.3.3. Le réseau formation	53
3. La fiabilisation du système d'information dédié à la formation.....	57
3.1. Un système d'information peu fiable et peu sécurisé	57
3.1.1. Le système actuel : la fiabilité des données en question	57
3.1.2. Vers une meilleure articulation avec le système d'information des ressources humaines	59
3.2. La connaissance des coûts de formation : une méthode à définir	59
3.2.1. L'étude UNILOG MANAGEMENT réalisée sur la base des données 2006	59
3.2.2. L'évolution des crédits sur la période 2004-2009	64

4. La recherche d'une meilleure efficacité des formations à travers différents leviers d'action	76
4.1. La promotion d'une démarche qualité : la labellisation et la certification	76
4.1.1. Obtenir la labellisation des principales formations	76
4.1.2. S'engager dans une démarche d'assurance qualité des formations.	77
4.2. Le développement de l'évaluation	77
4.3. La réduction de l'absentéisme en formation	81
4.4. La mutualisation accrue des moyens	82
4.5. La mobilisation plus importante des écoles municipales.....	84
4.6. L'ouverture sur l'extérieur : les coopérations envisageables entre la Ville de Paris et le CNFPT	85
5. Le comblement du retard de la Ville de Paris en matière de nouvelles technologies et de pratiques innovantes	88
5.1. Mettre les ressources de la technologie au service de la formation.....	88
5.2. Encourager les innovations pédagogiques	90
<i>Liste des recommandations</i>	<i>92</i>
<i>Glossaire</i>	<i>96</i>
<i>Liste des personnes rencontrées.....</i>	<i>98</i>
<i>Procédure contradictoire</i>	
<i>Annexes</i>	

INTRODUCTION

Par note en date du 30 mars 2009, le Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale de procéder à un audit de la politique de formation développée au sein de la collectivité parisienne, que ce soit par la direction des ressources humaines (DRH) ou par les différentes directions de la Ville de Paris.

Dans cet état des lieux global, il était demandé de porter une attention particulière à l'accès à la formation, à son utilisation dans la reconversion et la mobilité des agents ainsi qu'à son rôle d'accompagnement de la modernisation de l'administration.

L'Inspection générale devait également proposer toute piste utile afin de renforcer la cohérence et l'efficacité de la politique de formation de la Ville dans le contexte de la mise en place du droit Individuel à la formation (DIF) et dans une logique de métier.

Durant le déroulement de l'audit, la collectivité parisienne a franchi une étape importante en concluant un accord-cadre avec quatre organisations syndicales.

L'accord cadre prévoit notamment une augmentation de l'effort de formation (la dépense globale de formation devra ainsi atteindre 3,5% de la masse salariale en 2012), la pluriannualité du plan de formation central, la mise en œuvre du « parcours professionnel de promotion sociale » au bénéfice des agents de catégorie C.

⇒ *Les données de cadrage*¹

Qu'il s'agisse de la modernisation des services, de l'évolution des métiers, de la mobilité professionnelle ou de la promotion sociale, la formation constitue un élément fondamental de la gestion des ressources humaines. En 2009, selon son bilan social, la Ville de Paris a ainsi consacré plus de 58,4 millions d'euros (dont près de 60% au titre du maintien des rémunérations durant les stages) au financement de ses actions de formation pour un nombre d'agents formés de 29 737 et un nombre de journées de formation de 151 794.

Pour autant plus de 6 000 agents (principalement de catégorie C, mais aussi des cadres) n'ont suivi aucune formation sur la période de l'audit, soit 2004-2009. Même si ce chiffre doit être relativisé compte tenu du nombre total d'agents de la collectivité parisienne, il demeure élevé.

⇒ *La délimitation du champ de l'audit*

L'audit a porté aussi bien sur les formations mises en œuvre par la DRH que sur celles menées par les directions « métiers » de la Ville de Paris. Ne figurent toutefois pas dans son périmètre la politique de formation du Centre d'action sociale de la Ville de Paris (établissement public autonome) ni celle menée au bénéfice des agents relevant du titre IV de la fonction publique gérés par la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé. La formation continue a été privilégiée mais, dans la mesure du possible, son articulation avec la formation initiale a été analysée afin de porter un regard plus complet sur l'ensemble de la chaîne de formation professionnelle des agents de la Ville de Paris.

Enfin, les auditeurs ont retenu une définition restrictive de la formation, se limitant aux actions budgétisées et réglementées, alors même que la frontière entre information et formation s'avère souvent floue et que la tendance actuelle en matière de gestion des ressources humaines vise à prendre en compte des éléments de formation davantage informels.

¹ Données issues des bilans sociaux sur la base des effectifs réels physiques Ville et département de Paris hors Titre IV.

⇒ *La méthode retenue*

L'équipe d'auditeurs a considéré que la formation continue était essentiellement un moyen et adopté, en conséquence, une approche large traitant des différents aspects de la gestion des ressources humaines (en particulier gestion des carrières).

Dans cette perspective, elle a tout d'abord conduit un grand nombre d'entretiens, non seulement avec les agents du bureau de la formation de la DRH mais également avec les responsables des services de cette direction concernés par le thème de la formation (bureaux de gestion des personnels, observatoire des métiers et des compétences, mission parcours professionnels, mission handicaps, coaches, etc.) en s'efforçant de cerner les difficultés de coordination entre ces multiples acteurs dont les logiques d'intervention sont très différentes.

Les auditeurs ont eu par ailleurs l'occasion de participer à une réunion, très dense, du réseau constitué du bureau de la formation et des correspondants formation des directions de la ville.

Parallèlement, la mission d'audit a souhaité tenir le plus grand compte des études déjà disponibles sur la question, notamment celles réalisées par des cabinets de consultants.

Elle a ainsi constaté que ces travaux, pour la plupart de qualité, s'étaient focalisés sur la DRH à l'exclusion des directions métiers, délaissant ainsi un pan essentiel de la politique de la Ville en matière de formation, et surtout que leurs principales recommandations ne s'étaient pas traduites dans les faits.

Dans une deuxième phase, des réunions de travail ont été conduites avec plusieurs grandes directions de la Ville afin d'analyser de manière approfondie leur politique de formation.

Préalablement à ces entretiens, l'Inspection générale a adressé à l'ensemble des directions (26 au total) un questionnaire détaillé (40 items) portant sur la mise en œuvre de leurs plans de formation et figurant (ainsi que son exploitation) en annexe du présent rapport.

La mission confiée à l'Inspection générale a également impliqué le traitement de données informatiques (anonymisées) contenues dans les applications RH 21 et F Web (cette dernière étant administrée par le bureau de la formation), afin d'identifier et de mesurer d'éventuelles inégalités d'accès à la formation.

Enfin les auditeurs ont souhaité étalonner la politique de formation de la Ville par rapport à d'autres administrations. Ils ont ainsi rencontré des responsables de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), de l'Institut de gestion publique et du développement économique (IGPDE), de l'Assistance Publique des Hôpitaux de Paris (AP/HP) ainsi que du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

⇒ *Les difficultés rencontrées*

Sur le plan du calendrier, l'audit a été mené parallèlement à la négociation ayant abouti à la signature de l'accord-cadre sur la formation le 12 mai 2010. Les auditeurs ont été conduits à ajuster au fur et à mesure leurs investigations et réflexions pour en tenir compte et n'ont pu rencontrer les représentants de cinq organisations syndicales qu'à l'issue de cette négociation. Enfin l'audit ne prend pas en compte les évolutions éventuellement intervenues depuis la conclusion de l'accord-cadre (les données ne seront disponibles qu'en 2011).

Sur le fond, la mission s'est heurtée aux lacunes de l'actuel système d'information sur la formation et à l'absence d'enquête qualitative auprès des agents.

Elle s'est ainsi trouvée dans l'impossibilité d'évaluer l'impact de la formation continue sur la trajectoire professionnelle des agents faute de disposer de données longitudinales pertinentes.

Au-delà, elle a constaté la difficulté d'atteindre un consensus entre la DRH et les autres directions de la Ville sur la définition d'un indicateur aussi essentiel (par ses enjeux financiers) que l'absentéisme en formation. La DRH a indiqué avoir entamé une réflexion sur ce sujet afin de mesurer la réalité du phénomène et de proposer des axes d'action. Ces travaux devront être partagés avec les services formation des directions et évoqués avec les organisations syndicales.

Enfin, la comparaison entre l'effort de la Ville de Paris et celui des collectivités territoriales s'est avérée délicate compte tenu du fait que ces dernières cotisent obligatoirement au CNFPT (pour 1% de leur masse salariale) et ne disposent donc pas de structures de formation aussi étoffées que la capitale.

Le présent rapport :

1. S'efforce de mesurer l'effort de formation de la Ville en matière de formation jusqu'à 2009, année qui a précédé la conclusion de l'accord cadre.

Compte tenu de la nouvelle impulsion que la Ville souhaite donner à sa politique de formation, l'Inspection générale propose plusieurs axes d'amélioration du pilotage de la formation :

2. La poursuite de l'effort d'intégration stratégique de la formation dans la politique de ressources humaines de la Ville ;
3. La fiabilisation du système d'information dédié à la formation et une meilleure connaissance des coûts ;
4. La recherche d'une plus grande efficacité des formations à travers différents leviers d'action (promotion de la démarche qualité, développement de l'évaluation, réduction de l'absentéisme, mutualisation accrue des moyens, ouverture sur l'extérieur et en particulier sur le CNFPT) ;
5. Le comblement du retard de la Ville en matière de nouvelles technologies et de pratiques innovantes dans le domaine de l'ingénierie pédagogique.

Les observations de la DRH sur le rapport provisoire montrent qu'à la suite de la signature de l'accord-cadre de nombreux projets ont été engagés dès 2010 en cohérence avec ces axes d'amélioration.



1. LA MESURE DE L'EFFORT DE FORMATION DE LA VILLE JUSQU'EN 2009

Il s'agit d'un point de référence. Les données ci-dessous constituent un état des lieux quantitatif de l'effort de formation de la Ville de Paris en faveur de son personnel sur lequel la commission de suivi prévue par l'accord-cadre du 12 mai 2010 pourra s'appuyer afin de mesurer les progrès réalisés.

1.1. Les données des bilans sociaux : un effort comparable à ceux des départements et des communes de plus de 80 000 habitants

Les bilans sociaux permettent de mesurer l'effort de formation réalisé par la Ville de Paris vis-à-vis de ses agents à travers deux types d'indicateurs :

- Les indicateurs d'activité (nombre de jours de formation, nombre de stagiaires, nombre d'agents formés) ;
- Les indicateurs d'effort financier (coût de la formation en valeur et en pourcentage de la masse salariale).

L'analyse de ces indicateurs sur les cinq dernières années (période 2004-2009) montre que la part des agents formés s'est accrue : en 2004, un peu plus d'un agent sur deux, soit 56,4% des agents², avait suivi au moins une session de formation ; en 2009, cette part s'élevait à 61,1%. Le nombre moyen de jours de formation par agent a en revanche diminué sur la même période, passant de 7,2 jours par agent formé en 2004 à 5,1 en 2009 et de 4 à 3,1 jours par agent.

Tableau 1 : Evolution de l'activité formation
(Sur la base des effectifs réels annuels moyens
Ville et département de Paris hors Titre IV)

	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009
Effectifs réels annuels moyens (personnes physiques) ville et département de Paris hors Titre IV	45 986	46 279	46 286	47 085	48 043	48 705
Nombre de stagiaires en formation	57 938	59 251	61 021	69 066	70 655	73 971
Nombre d'agents formés	25 938	26 926	27 901	32 172	29 054	29 737
Nombre de jours de formation	186 015	188 840	172 247	167 986	150 373	151 794
Taux de formation des agents	56,4%	58,2%	60,3%	68,3%	60,5%	61,1%
Nombre de jours de formation par agent	7,2	7,0	6,2	5,2	5,2	5,1
Nombre de jours de formation par agent formé	4,0	4,1	3,7	3,6	3,1	3,1

Source : Inspection générale, d'après les bilans sociaux pour les données relatives à la formation et d'après les données communiquées par la DRH à la MIE Effectifs et Gestion des ressources pour les effectifs.

² Population de référence : effectifs réels annuels moyens (personnes physiques) de la Ville et du département de Paris hors Titre IV. Données communiquées par la DRH à la Mission d'information et d'évaluation (MIE) « Effectifs et gestion des ressources humaines ».

Parallèlement à l'augmentation de la part des agents formés, l'effort budgétaire de formation a également progressé, évoluant de 52,1 M€ en 2004 à 58,4 M€ en 2009, soit + 12,2%. Le coût de la formation présenté dans les bilans sociaux intègre les coûts pédagogiques directs (achats de prestations et rémunérations des vacations notamment), les coûts de fonctionnement et d'investissement et le maintien de la rémunération des stagiaires. Le maintien de la rémunération des stagiaires (hors maintien de la rémunération des agents en congés de formation) représente en 2009 59% du coût total de la formation (contre 68% en 2004).

Tableau 2 : Coût de la formation (Ville et département de Paris hors Titre IV)

	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009
Coût hors maintien de la rémunération	16 369 319	17 785 412	17 748 830	18 799 011	19 993 026	23 035 681
<i>Coûts pédagogiques directs</i>	11 655 717	12 514 446	12 410 512	13 158 964	14 413 385	12 544 102
<i>Coûts de fonctionnement et d'investissement</i>	4 713 602	5 270 966	5 338 318	5 640 047	5 579 641	10 491 579
Maintien de la rémunération*	35 686 987	37 601 816	36 085 785	37 627 435	34 307 520	35 376 624
<i>Stagiaires en formation</i>	35 198 918	36 944 089	35 326 263	36 762 075	33 510 599	34 363 492
<i>Agents en congés de formation</i>	488 069	657 727	759 522	865 360	796 921	1 013 132
TOTAL	52 056 306	55 387 228	53 834 615	56 426 446	54 300 546	58 412 305

* Coût estimé sur la base d'une valorisation des formations excédant la 1/2 journée à hauteur de 7h48 (protocole ARTT)

Source : Inspection générale, d'après les données des bilans sociaux.

La hausse du coût de formation constaté entre 2004 et 2009 résulte essentiellement d'une augmentation des coûts de fonctionnement et d'investissement qui évoluent de 4,71 M€³ en 2004 à 10,49 M€ en 2009, soit + 123%. La hausse est particulièrement marquée entre les deux années 2008 et 2009 et s'explique par un changement de méthode dans le calcul des coûts.

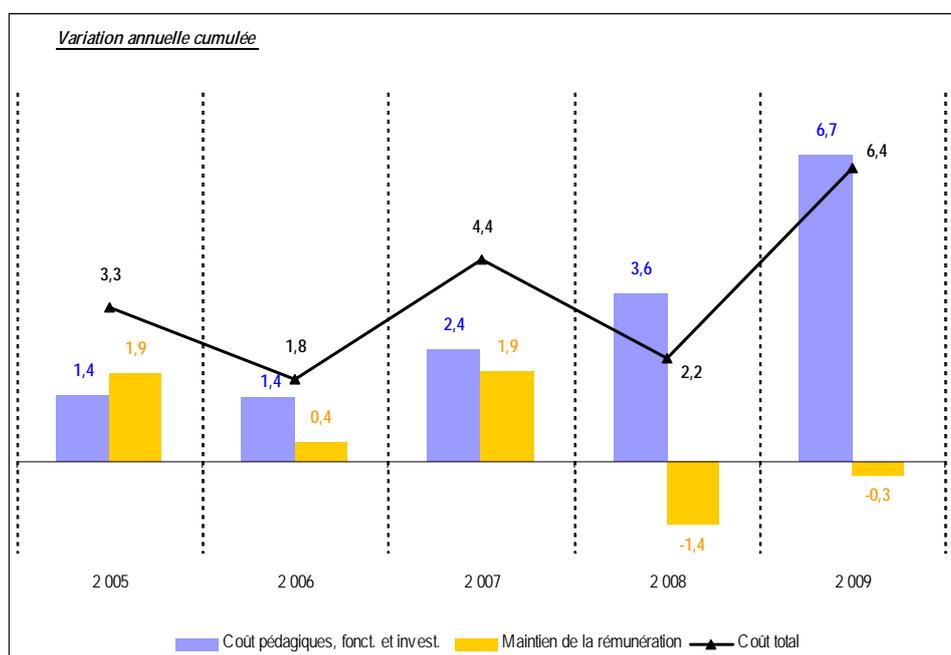
Selon les informations communiquées par la DRH, l'écart constaté entre 2008 et 2009 résulterait principalement des éléments de coûts suivants :

- Prise en compte du maintien des rémunérations des agents en reconversion (1,8M€ en 2009 : coûts non valorisés en 2008)⁴ ;
- Augmentation de la masse salariale des agents en charge de la formation (DRH, réseau formation dans les directions et autres : FMCR, CMCS, etc.), soit +1,6M€ en 2009 par rapport à 2008, dont +1,3M€ relatifs au réseau formation dans les directions ;
- Masse salariale des apprentis (+1,1M€ en 2009 : coûts non valorisés en 2008) ;
- Autres charges de structure (+0,8M€ en 2009 par rapport à 2008).

³ Dans la suite du rapport, les auditeurs utilisent l'abréviation M€ pour désigner des millions d'euros et K€ pour désigner des milliers d'euros.

⁴ Ces coûts relèvent davantage du maintien de la rémunération des agents que des coûts de fonctionnement et d'investissement.

Graphique 1 : Evolution comparée des coûts pédagogiques, de fonctionnement et d'investissement et du coût lié au maintien des rémunérations (Ville et département hors Titre IV) :



Source : Inspection générale, d'après les bilans sociaux.

Le coût de la formation mesuré en pourcentage de la masse salariale donne une mesure globale de l'effort de formation réalisé par la collectivité parisienne. Ce ratio est un élément essentiel du dialogue social. L'accord cadre relatif à la formation professionnelle continue et au développement des compétences des agents, adopté en Comité technique paritaire central le 12 mai 2010, garantit de consacrer à la formation 3 % de la masse salariale en 2010, 3,3 % en 2011 et 3,5 % en 2012.

Les données des bilans sociaux sur la période 2004-2009 montrent une diminution de la valeur de ce ratio de 2004 à 2008 : 2,8% en 2008 contre 3,1% en 2004 (après avoir atteint 3,3% en 2005). La diminution de l'effort de formation sur cette période s'explique par une augmentation de la masse salariale (+18% entre 2004 et 2008) plus forte que celle du coût de la formation (+4% sur la même période).

En 2009, l'effort de formation s'élève à 2,9% de la masse salariale, proche de l'objectif fixé par l'accord cadre pour 2010 (3,0%) et équivalent au niveau de 2007. Mais la progression constatée par rapport à l'exercice précédent est essentiellement liée à un changement de périmètre dans le calcul des coûts de la formation (voir *supra*). Compte tenu de l'importance de ce ratio dans le cadre du dialogue social, il serait souhaitable que les bilans sociaux comportent une présentation du périmètre et de la méthode de calcul des coûts.

A ce sujet, la DRH indique dans sa réponse au rapport provisoire qu'elle va approfondir le travail entrepris sur le périmètre et le mode de calcul de l'effort de formation. Elle souligne qu'il s'agit bien là d'un effort, donc d'une valorisation de coûts, et non de coûts proprement dits. Ainsi, une diminution du taux d'absentéisme en formation permettrait d'augmenter la valorisation et non les coûts.

Une diminution du taux d'absentéisme en formation (évalué à 8,5% sur la base des données analysées par l'Inspection générale) permettrait d'augmenter l'effort global de formation par la prise en compte du coût lié au maintien de la rémunération des agents en formation.

Tableau 3 : Evolution de l'effort de formation (Ville et département hors Titre IV)

	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009
Masse salariale	1 654,6	1 698,9	1 742,4	1 883,0	1 947,7	1 997,8
Coût de la formation	52,1	55,4	53,8	56,4	54,3	58,4
Effort de formation en % de la MS	3,1%	3,3%	3,1%	3,0%	2,8%	2,9%

Source : Inspection générale, d'après les bilans sociaux

Les données publiées par l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale sur la formation des agents territoriaux en 2007 et 2008⁵ permettent de situer la collectivité parisienne.

Tableau 4 : Positionnement de la collectivité parisienne par rapport aux autres collectivités

	Départements	Communes de plus de 80 000 habitants	Ensemble des collectivités	Ville et Département de Paris
Part de la masse salariale * (hors maintien des rémunérations)	1,7%	1,5%	1,6%	1,0%
Dépense moyenne par agent * (hors maintien des rémunérations)	347	365	318	416
Nombre de jours de formation par agent **	4,1	3,0	3,0	3,6
Nombre de jours de formation par agent formé **	5,9	5,6	6,3	5,2

* Données 2008

** Données 2007

Source : Inspection générale, d'après les données du CNFPT

Si la part de la masse salariale (hors maintien des rémunérations) consacrée par la collectivité parisienne à la formation est inférieure aux autres collectivités, l'effort moyen par agent (hors maintien des rémunérations) est très largement supérieur. Le nombre de jours de formation par agent (agent formé et ensemble des agents) est quant à lui comparable aux autres collectivités de référence.

1.2. La relative stabilité du volume horaire de formation réalisé, malgré une hausse sensible du nombre de stagiaires

Parallèlement aux données des bilans sociaux, l'Inspection générale a procédé au traitement et à l'analyse des données de formation issues de l'application F-WEB gérée par le bureau de la formation de la direction des ressources humaines (DRH). Cette analyse des données poursuit deux objectifs :

- Réaliser une photographie sur les cinq dernières années (période 2004-2009) de la formation au sein de la collectivité parisienne, en mettant en évidence les évolutions majeures et en identifiant les éventuelles inégalités d'accès à la formation ;

⁵ Synthèse n°35, septembre 2010 : « La formation des agents territoriaux en 2007 et 2008 », Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, CNFPT.

- Mesurer, de façon dynamique sur la même période, en quoi les formations relevant de la promotion individuelle (cours de mise à niveau et de perfectionnement, préparations aux concours et examens professionnels) jouent un rôle effectif dans le déroulement de carrière des agents, matérialisé par la réussite à un concours ou à un examen professionnel.

Les résultats de l'analyse des données relevant du premier objectif sont présentés ci-après. Compte tenu des difficultés rencontrées dans la fiabilisation des données⁶, la période d'analyse a été restreinte aux trois années 2007, 2008 et 2009.

En revanche, les auditeurs n'ont pas pu répondre au second objectif. En effet les fichiers du progiciel RH21 ne sont pas renseignés avec suffisamment de fiabilité. Le champ relatif au mode de changement de grade n'est pas systématiquement renseigné. Or, seul le motif à l'origine du changement de grade aurait permis d'identifier les agents en ayant changé suite à une formation de type promotion individuelle. En outre la DRH fait remarquer que la concomitance fortuite des deux événements ne peut pas être exclue et peut même être fréquente.

Le périmètre d'analyse concerne les agents de la Ville et du département de Paris hors vacataires et Titre IV. Concernant les vacataires, l'analyse conjointe des données de formation et des fichiers mensuels de paie des années 2007 à 2009 a montré que les agents vacataires figurant dans ces fichiers ne sont pas forcément en activité pour le mois considéré. En outre, les vacataires constituent une population d'agents pour laquelle il n'existe ni grade ni corps, ce qui est normal, mais également ni filière ni catégorie. Par conséquent, l'analyse de leurs caractéristiques s'avère extrêmement limitée.

1.2.1. La mesure de l'activité formation : volume horaire et nombre de sessions

En 2009, le volume horaire de formation prévu⁷ s'élève à 940 578 heures, soit 120 587 jours⁸ de formation. Sur la période 2007-2009, ce volume horaire est demeuré stable : il s'établit en 2007 à 951 785 heures, soit 122 024 jours (-1,1%). En revanche, le nombre de sessions organisées progresse sensiblement, passant de 5 412 en 2007 à 5 953 en 2009 (+10,0%). Cette hausse résulte principalement de l'augmentation du nombre de sessions organisées par la DRH (+4,6% contre +2,7% pour les sessions réalisées par les directions).

⁶ Voir *infra* « 3.1. Un système d'information peu fiable ».

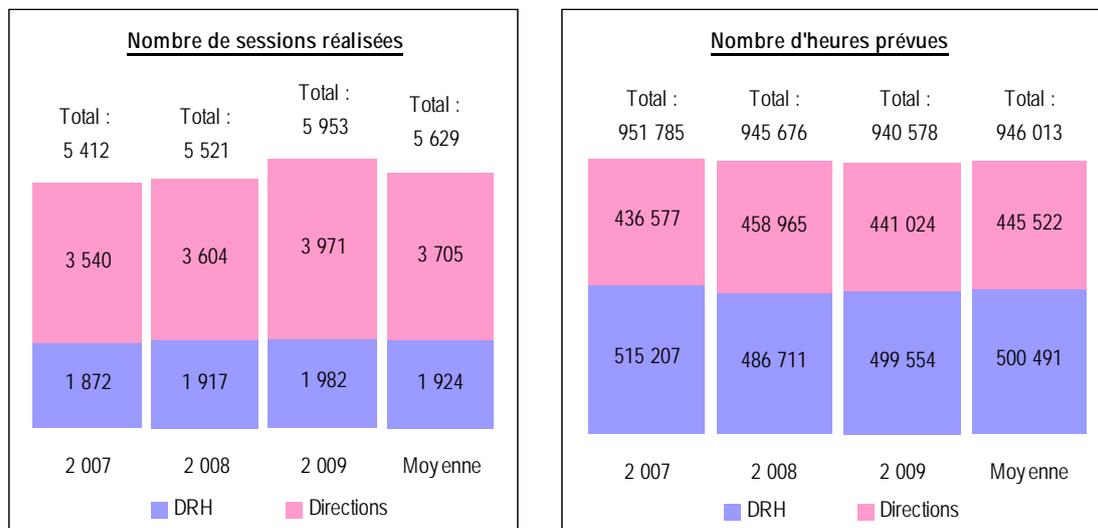
⁷ Pour la compréhension des développements, il est rappelé que :

- Une session est définie comme une action de formation sur un thème donné, caractérisée à la fois par des dates de début et de fin et par une durée (en heures).

- Le volume horaire de formation prévu correspond à la durée totale de la session valorisée par le nombre d'agents inscrits. Le volume horaire réalisé représente la durée cumulée de présence des agents inscrits. La présence d'un agent à une session de formation s'entend comme sa participation physique à la session, quelle que soit la durée de cette participation.

⁸ La conversion des heures de formation en jours de formation est réalisée sur la base d'une journée équivalente à 7h48min (protocole d'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail).

Graphique 2 : Nombre de sessions réalisées et volume horaire prévu des formations organisées par la DRH et les directions



Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH (bureau de la formation)

Les sessions réalisées par les directions représentent en 2009 deux tiers du nombre total de sessions (en légère augmentation par rapport aux deux années précédentes). Mesurée en nombre d'heures prévues, l'activité formation de la DRH et des directions est cependant sensiblement équivalente (53,1% pour la DRH contre 46,9% pour les directions). Cette répartition s'explique par le fait que la DRH organise des cycles de formation longs dans le cadre des préparations aux examens professionnels et aux concours.

Ces formations dites de « promotion individuelle » représentent en effet 13% du nombre total de sessions organisées par la DRH, mais constituent 42% du volume horaire prévu. Plus de la moitié des sessions réalisées par la DRH relève du catalogue de formation professionnelle (1 006 sur 1 982 en 2009, soit près de 51%) et, parmi celles-ci, 45% sont relatives au thème de la sécurité et de la santé au travail (455 sessions représentant 70 392 heures de formation).

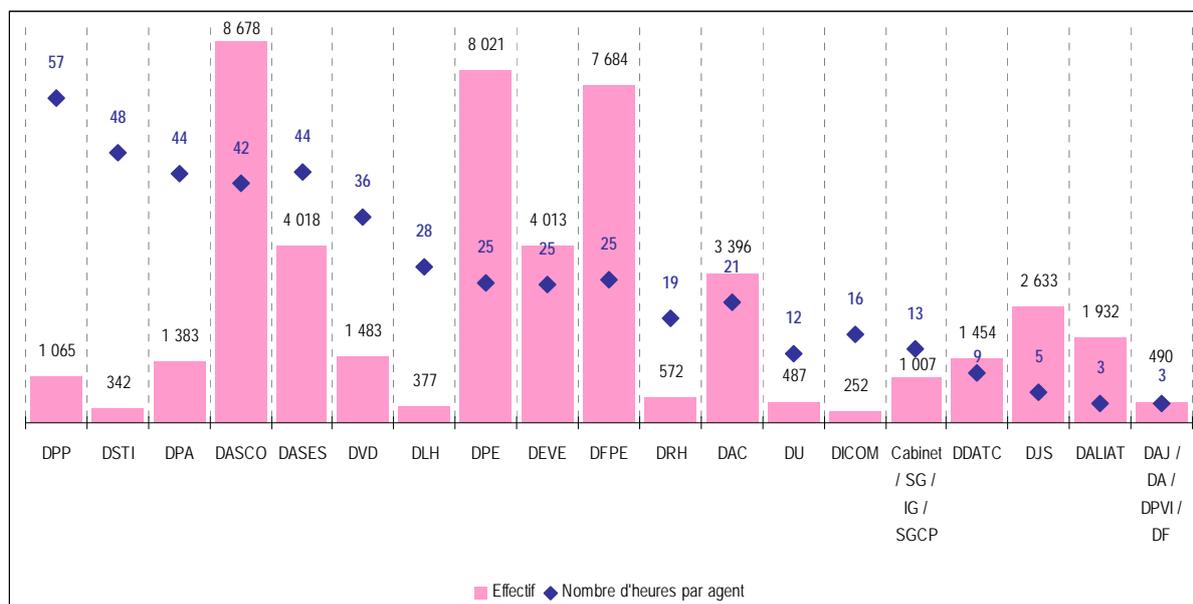
Tableau 5 : Nombre de sessions réalisées et nb d'heures prévues par type de formation

	Nombre de sessions réalisées				Nombre d'heures prévues			
	2 007	2008	2009	En % 2009	2 007	2008	2009	En % 2009
Qualification professionnelle	1 669	1 726	1 718	87%	287 688	297 731	288 516	58%
Catalogue de qualification professionnelle	916	966	1 006	51%	191 407	200 958	204 313	41%
Communication et accueil	63	51	50	3%	12 961	13 827	1 767	0%
Conférences thématiques	2	1	49	2%	4 289	4 014	8 686	2%
Formations initiales	73	73	64	3%	10 468	13 620	11 876	2%
Progiciels de gestion	20	40	33	2%	8 545	4 024	3 395	1%
Utilisateurs de logiciels	529	544	476	24%	52 886	55 298	54 160	11%
Relais techniques	66	51	40	2%	7 133	5 992	4 319	1%
Promotion individuelle	203	191	264	13%	227 519	188 980	211 038	42%
Préparations aux concours	90	122	126	6%	130 226	150 428	145 148	29%
Cours de perfectionnement	113	65	122	6%	97 294	34 296	55 044	11%
Mise à niveau avant préparations aux concours	0	4	16	1%	0	4 256	10 846	2%
TOTAL	1 872	1 917	1 982	100%	515 207	486 711	499 554	100%

Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH (bureau de la formation)

Le volume horaire prévu des formations organisées par les directions est très variable selon les directions. Rapporté aux effectifs de chaque direction, il varie en 2009 entre 57 heures par agent pour la DPP et 3 heures par agent pour la DALIAT⁹ et l'ensemble constitué par les directions suivantes : DAJ, DA, DPVI et DF.

Graphique 3 : Effectif des directions et nombre d'heures par agent - Données 2009



Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH (bureau de la formation) et bilan social 2009 pour les effectifs des directions

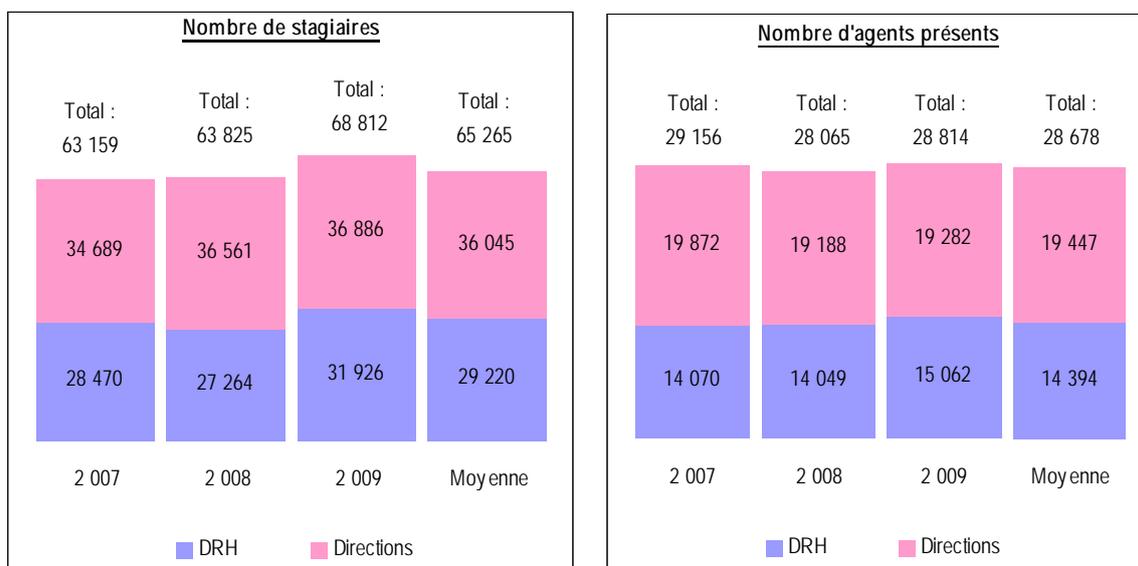
⁹ A la date de communication du rapport, la DALIAT est devenue la DILT. Le nom DALIAT est maintenu dans la suite de développement car le périmètre de compétences des deux directions n'est pas rigoureusement le même.

1.2.2. La participation aux sessions de formation : nombre de stagiaires et nombre d'agents formés

En 2009, le nombre d'agents présents à au moins une session de formation s'élève à 28 814 agents, en légère diminution par rapport à 2007 (29 156), soit un peu plus d'un agent sur deux pour la population de référence (agents hors titre IV et vacataires).

Le nombre de stagiaires présents aux sessions de formation évolue en revanche sensiblement sur la même période, passant de 63 159 à 68 812 stagiaires, soit une hausse de 8,9% en trois ans. Cette hausse pourrait être liée aux nouvelles modalités d'organisation des sessions de formation du type « promotion individuelle » (préparation à concours, cours de perfectionnement et de mise à niveau) définies par la DRH à la fin de l'année 2008. L'organisation de ces sessions a évolué de cycles longs à des modules intégrant plus de sessions. Le nombre de stagiaires présents à des sessions de la DRH a ainsi progressé de 4 662 stagiaires entre 2008 et 2009 (contre + 325 stagiaires pour les sessions des directions).

Graphique 4 : Nombre réel de stagiaires et nombre d'agents présents à au moins une session de formation¹⁰
Formations organisées par la DRH et par les directions



Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH (bureau de la formation)

La répartition du nombre d'agents présents selon le nombre d'heures de formation suivies montre qu'un peu moins de la moitié des agents suivent moins de 10 heures de formation par an (40% en 2009 contre 45% en 2007). 19% d'entre eux suivent entre 10 et 19 heures de formation par an ; ils sont 15% à suivre entre 20 et 29 heures de formation par an. Ainsi, une majorité d'agent suit un volume de formation inférieur aux droits individuels à la formation (20 heures par an).

¹⁰ Agents présents à au moins une session de formation.

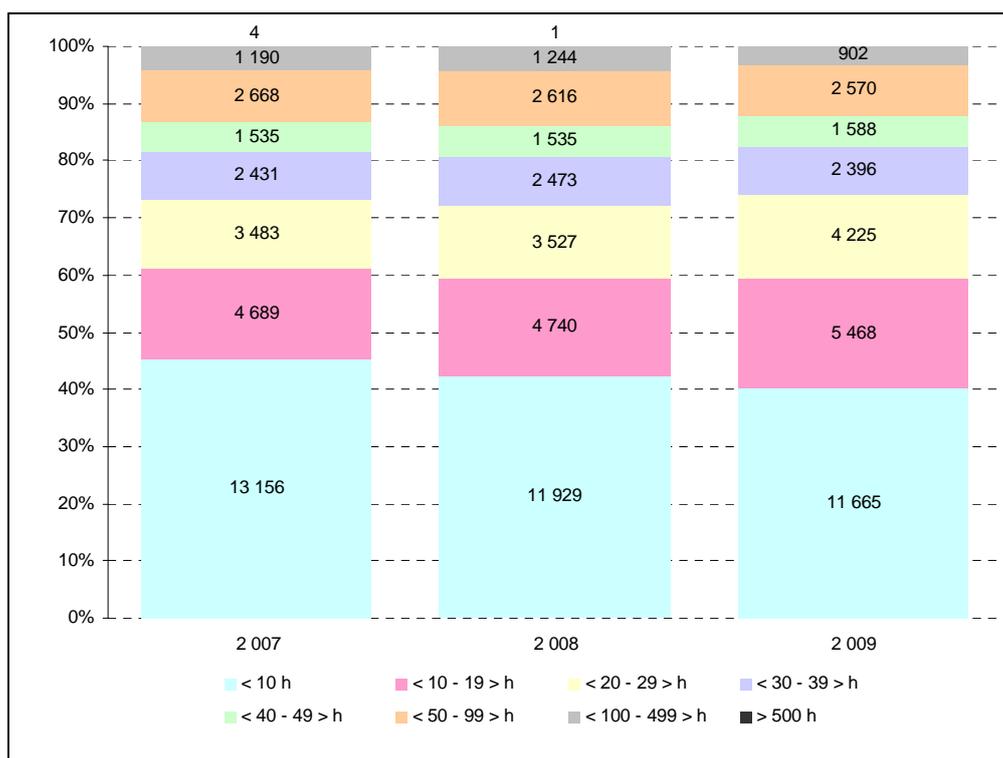
**Tableau 6 : Pourcentage d'agents présents
selon le nombre annuel d'heures de formation suivies**

	2 007	2 008	2 009
Inférieur à 10 heures	45%	43%	40%
Entre 10 et 19 heures	16%	17%	19%
Entre 20 et 29 heures	12%	13%	15%
Entre 30 et 49 heures	8%	9%	8%
Entre 40 et 49 heures	5%	5%	6%
Entre 50 et 99 heures	9%	9%	9%
Entre 100 et 499 heures	4%	4%	3%
Supérieur à 500 heures	0%	0%	0%
TOTAL	100%	100%	100%

Source : Inspection générale,
d'après les données de la DRH (bureau de la formation)

Entre 2007 et 2009, le nombre d'agents qui peuvent être qualifiés de « gros consommateurs » (volume horaire de présence supérieur à 100 heures) diminue, passant de 1 194 agents en 2007 à 902 en 2009. Il convient cependant de souligner que 4 agents en 2007 et 1 agent en 2008 ont suivi plus de 500 heures de formation. Parmi les 4 agents dénombrés en 2007, un agent a suivi plus de 1 000 heures de formation.

**Graphique 5 : Nombre d'agents présents
selon le nombre annuel d'heures de formation suivies**



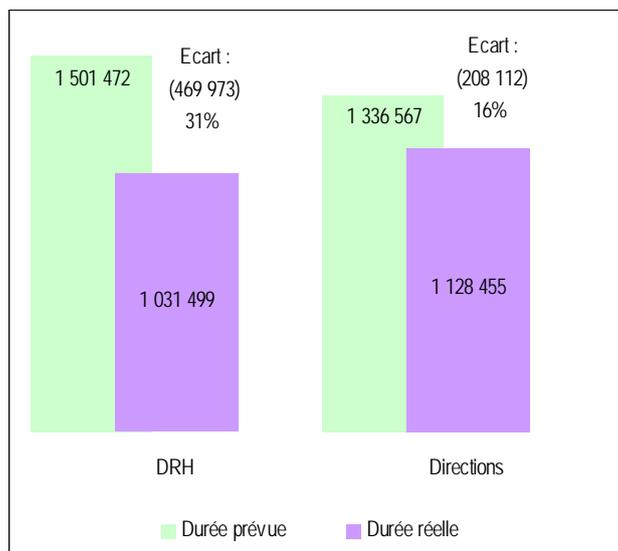
Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH (bureau de la formation)

1.3. La capacité perdue de formation : une marge d'amélioration de l'efficacité des formations

Le volume horaire prévu de formation, tel qu'il est analysé *supra*, doit être mis en perspective avec le volume horaire réalisé. Ce dernier résulte de la présence effective des agents en formation. En effet, le nombre d'heures prévues donne une indication de la capacité totale de formation, à défaut de disposer du nombre de stagiaires susceptibles d'être accueillis par session¹¹. L'écart entre l'activité réelle et l'activité prévue permet ainsi d'évaluer la « capacité de formation perdue », même si la DRH fait remarquer que cette capacité de formation perdue mérite d'être nuancée du fait de procédures mises en place du style « *surbooking* ».

Entre 2007 et 2009, la capacité de formation perdue est égale à 23,9% du volume horaire prévu de formation, soit l'équivalent de 28 978 jours par an (en moyenne). Elle est proportionnellement plus importante pour les sessions organisées par la DRH : 31,2% contre 15,6% pour les directions, pour lesquelles la mesure paraît cependant sous-estimée (voir *infra*).

Graphique 6 : Volume horaire prévu et volume horaire réel
Total sur la période 2007-09

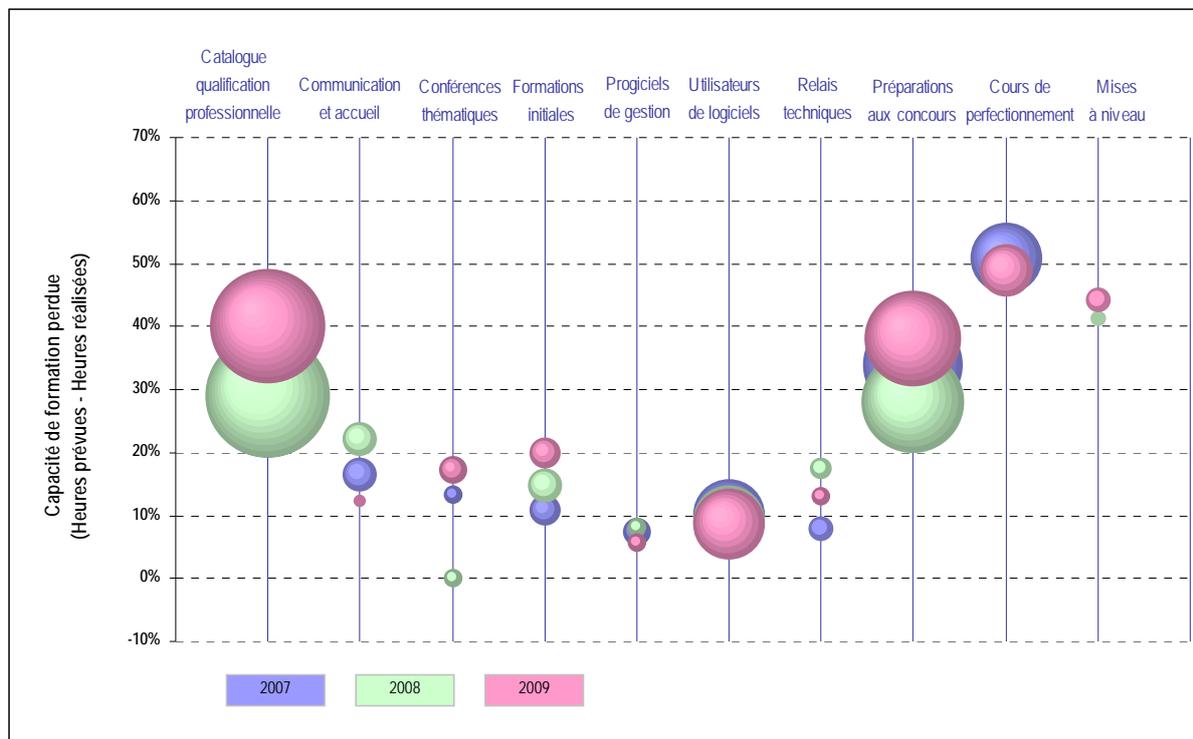


Source : Inspection générale,
d'après les données de la DRH (bureau de la formation)

En particulier, les formations du catalogue de qualification professionnelle et les préparations à concours connaissent une évolution défavorable en 2009 par rapport aux deux années précédentes, comme le montre le graphique ci-après.

¹¹ Il convient en effet de souligner qu'il n'existe aucun élément permettant de dimensionner les sessions de formation en fonction du nombre maximum de stagiaires attendus.

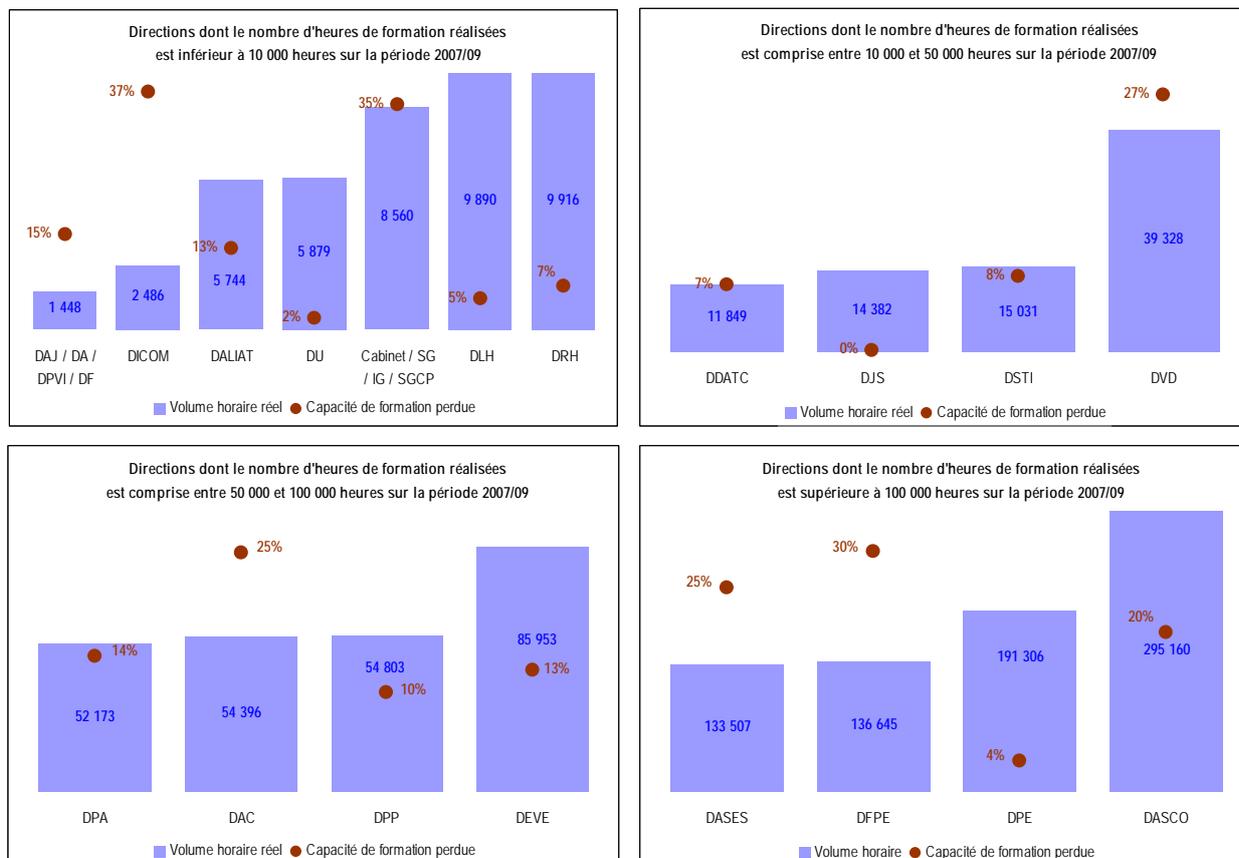
Graphique 7 : Evolution de la capacité perdue de formation
par type de formations organisées par la DRH



Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH (bureau de la formation).
La taille des bulles est proportionnelle au volume horaire réel

Pour les formations organisées par les directions, la mesure de la capacité perdue de formation peut être parfois approximative, car elle dépend assez largement de leur utilisation de l'application F-WEB. Le calcul de la capacité de formation perdue suppose en effet que les inscriptions soient saisies préalablement à la tenue de chaque session et/ou que la présence effective des agents soit correctement suivie.

Graphique 8 : Volume horaire de formation réalisé par les directions et capacité perdue de formation



Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH (bureau de la formation)

Ainsi, le faible niveau de capacité de formation perdue (exprimé en pourcentage du volume horaire prévu de formation) ne traduit pas nécessairement un faible taux d'absentéisme ou un taux élevé de remplissage des sessions (remplacement des agents d'étant désistés). Les résultats présentés dans le graphique ci-avant doivent être analysés conjointement avec les réponses apportées par les directions au questionnaire administré par l'Inspection générale¹². En particulier, les réponses aux questions 24 (utilisation de l'application F-WEB) et 25 (contrôle des présences) sont déterminantes pour apprécier le niveau de fiabilité des résultats.

Ainsi, à titre d'exemple, dans le cas de la direction de la propreté et de l'environnement (DPE), le faible taux de capacité de formation perdue s'explique par le suivi rigoureux de la présence des agents en formation. La direction de l'information et de la communication (DICOM), qui ne réalise pas de suivi des présences en formation, présente quant à elle un taux élevé (37%).

Inversement, la direction des familles et de la petite enfance (DFPE) déclare utiliser systématiquement l'application F-WEB et réaliser un contrôle des présences. Elle présente un taux de capacité de formation perdue proche de 30%. Ce taux élevé pourrait s'expliquer par les fortes contraintes de gestion qu'elle subit : majorité des effectifs affectés dans les établissements d'accueil de la petite enfance et départs en formation soumis aux exigences réglementaires en matière de taux d'encadrement des enfants.

¹² Voir Annexe III : Synthèse des réponses des directions au questionnaire de l'Inspection générale.

1.4. Les inégalités d'accès à la formation : la précarité de la situation des agents comme facteur principal de discrimination

En 2009, la part des agents formés s'établit à 43,5% de la population de référence¹³ ; 56,5% des agents n'ont participé à aucune session de formation au cours de cette année :

- Soit parce qu'ils ne se sont inscrits à aucune session (52,4% des agents de la population de référence) ;
- Soit parce qu'ils n'ont pas participé aux sessions de formation auxquelles ils s'étaient inscrits (taux d'absentéisme¹⁴ équivalent à 8,5%).

Tableau 7 : Part des agents non inscrits en formation, taux d'absentéisme et part des agents formés

	2007	2008	2009	Moyenne
Population totale (en nbre d'agents)	53 943	56 128	55 899	55 323
Agents inscrits	26 270	25 347	26 587	26 068
Dont Agents présents	24 029	23 095	24 333	23 819
Dont Agents absents	2 241	2 252	2 254	2 249
Agents non inscrits	27 673	30 781	29 312	29 255

	2007	2008	2009	Moyenne
Part des agents non inscrits en formation	51,3%	54,8%	52,4%	52,9%
Taux d'absentéisme en formation	8,5%	8,9%	8,5%	8,6%
Part des agents formés	44,5%	41,1%	43,5%	43,1%

Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH (bureau de la formation et département des systèmes d'information)

1.4.1. Les inégalités d'accès à la formation : les caractéristiques identitaires des agents (sexe, âge et ancienneté)

Le genre, l'âge et l'ancienneté des agents sont des facteurs discriminants dans l'accès à la formation, au détriment de plusieurs groupes d'agents : les femmes, les agents âgés de plus de 50 ans et les agents ayant plus de 15 ans d'ancienneté.

Les écarts de points par rapport à la moyenne (43,5% des agents formés en 2009) montrent que l'âge est le principal facteur discriminant d'accès à la formation, le genre et l'ancienneté n'intervenant que dans une moindre mesure. Les agents âgés de plus de 50 ans ont une propension plus faible à s'inscrire en formation.

¹³ Dans la suite des développements, la part des agents formés est définie comme le rapport entre le nombre d'agents présents en formation (quelle que soit la durée effective de présence) et l'effectif total de la population de référence.

Les modalités de calcul de ce ratio sont différentes de celles utilisées pour le calcul du taux de formation des agents à partir des données des bilans sociaux (voir Tableau 1 : Evolution de l'activité formation). Ainsi la population de référence diffère dans la mesure où :

- La population de référence d'après les données des bilans sociaux inclut les effectifs titulaires et non titulaires sur emplois permanents y compris les collaborateurs de cabinet et mairies d'arrondissement ;
- Elle exclut des agents relevant de positions statutaires particulières prises en compte dans les données analysées par l'Inspection générale sur la base des fichiers mensuels de paie, en particulier : les assistantes maternelles et familiales, les agents de ménage de droit privé, les apprentis, les stagiaires, les contrats aidés.

¹⁴ Dans la suite des développements, le taux d'absentéisme est défini comme le rapport entre le nombre d'agents présents en formation (quelle que soit la durée effective de présence) et le nombre d'agents inscrits en formation.

1.4.1.1. Le facteur du genre : un facteur discriminant mais dont l'effet tend à diminuer sur la période

Le genre apparaît comme un facteur discriminant d'accès à la formation, au détriment des agents de sexe féminin. En moyenne sur la période, les femmes sont 41,4% à s'être formées, contre 45,0% pour les hommes, à la fois du fait d'un taux d'inscription plus faible et d'un absentéisme plus fort. L'écart entre les femmes et les hommes tend cependant à diminuer sur la période, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau 8 : Part des agents non inscrits en formation, taux d'absentéisme et part des agents formés selon le genre

	Hommes			Femmes		
	Part des agents non inscrits	Taux d'absentéisme	Part des agents formés	Part des agents non inscrits	Taux d'absentéisme	Part des agents formés
2007	48,0%	6,0%	48,4%	54,0%	11,0%	41,2%
2008	54,0%	8,0%	42,1%	56,0%	9,0%	40,3%
2009	52,0%	8,0%	44,5%	53,0%	9,0%	42,7%
Moyenne	51,3%	7,3%	45,0%	54,3%	9,7%	41,4%

Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH (bureau de la formation et département des systèmes d'information)

1.4.1.2. Le facteur de l'âge : le faible taux d'inscription des agents âgés de plus de 50 ans

L'âge est un facteur discriminant d'accès à la formation principalement pour les agents âgés de plus de 50 ans. En moyenne sur la période, seuls 34,5% des agents âgés de plus de 50 ans sont formés, contre plus de 46% pour les agents âgés de 35 à 49 ans et ceux âgés de moins de 35 ans (respectivement 46,9% et 46,1%). Le faible taux de formation de ces agents est principalement lié à leur faible propension à s'inscrire en formation. Le taux d'absentéisme pour cette catégorie d'agents est de 9,1% en 2009 (contre 8,5% pour l'ensemble des agents).

Tableau 9 : Part des agents non inscrits en formation, taux d'absentéisme et part des agents formés selon l'âge des agents

	Inférieur à 35 ans			De 35 à 49 ans			Supérieur ou égal à 50 ans		
	Part des agents non inscrits	Taux d'absentéisme	Part des agents formés	Part des agents non inscrits	Taux d'absentéisme	Part des agents formés	Part des agents non inscrits	Taux d'absentéisme	Part des agents formés
2007	47,3%	8,1%	48,4%	47,3%	7,8%	48,6%	61,3%	10,8%	34,5%
2008	51,2%	9,3%	44,3%	51,3%	8,5%	44,6%	63,6%	9,3%	33,1%
2009	49,9%	8,6%	45,7%	48,3%	8,1%	47,5%	60,6%	9,1%	35,8%
Moyenne	49,5%	8,7%	46,1%	49,0%	8,1%	46,9%	61,8%	9,7%	34,5%

Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH (bureau de la formation et département des systèmes d'information)

1.4.1.3. Le facteur de l'ancienneté : un facteur moins discriminant que l'âge

Le facteur de l'ancienneté influence de façon moins significative que l'âge l'accès à la formation des agents. En effet, en 2009, la part des agents formés et ayant une ancienneté supérieure à 15 ans s'élève à 40,9%, contre 45,4% pour les agents dont l'ancienneté est comprise entre 5 et 14 ans et 43,4% pour les agents dont l'ancienneté est inférieure à 5 ans. Les écarts entre ces trois tranches d'ancienneté sont donc moins importants que pour le facteur âge.

Tableau 10 : Part des agents non inscrits en formation, taux d'absentéisme et part des agents formés selon l'ancienneté des agents

	Inférieure à 5 ans			De 5 à 14 ans			Supérieure ou égale à 15 ans		
	Part des agents non inscrits	Taux d'absentéisme	Part des agents formés	Part des agents non inscrits	Taux d'absentéisme	Part des agents formés	Part des agents non inscrits	Taux d'absentéisme	Part des agents formés
2007	50,7%	7,3%	45,7%	48,6%	10,4%	46,1%	53,8%	8,1%	42,4%
2008	54,7%	8,7%	41,4%	51,6%	9,3%	43,8%	57,6%	8,7%	38,8%
2009	53,0%	8,1%	43,2%	49,2%	8,7%	46,3%	54,7%	8,6%	41,4%
Moyenne	52,8%	8,0%	43,4%	49,8%	9,5%	45,4%	55,4%	8,4%	40,9%

Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH (bureau de la formation et département des systèmes d'information)

1.4.2. Les inégalités d'accès à la formation : les caractéristiques liées à la position administrative des agents (statut, direction et corps)

Le taux de formation des agents titulaires (qui représentent 73% de la population de référence) s'élève en moyenne sur la période à 47%. Ce taux est notablement plus faible pour les agents contractuels et auxiliaires (29%). Il est inférieur à 15% pour les assistantes familiales et les agents de ménage.

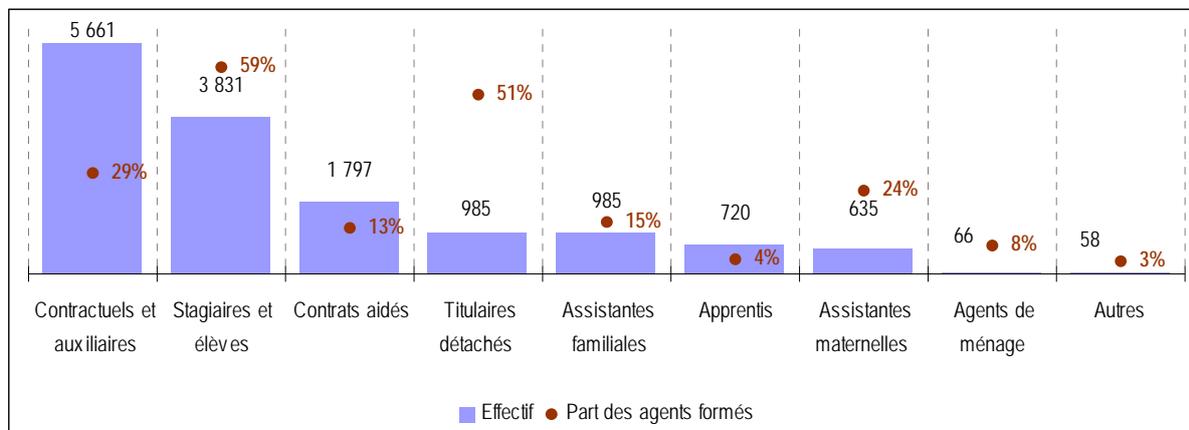
L'analyse par corps montre que la part des agents formés est particulièrement faible pour 9 corps monodirectionnels : les agents de logistique générale et les agents de ménage à la DALIAT, les auxiliaires de puériculture et de soins et les agents techniques de la petite enfance à la DPFPE, les agents techniques des écoles et les agents spécialisées des écoles maternelles à la DASCO, les éducateurs des APS à la DJS, les professeurs de conservatoires à la DAC. Le degré de formation pour ces corps s'explique davantage par la faible propension des agents à s'inscrire en formation que par un taux élevé d'absentéisme.

1.4.2.1. Le statut : un taux de formation inférieur pour les agents non titulaires

La part des agents formés est supérieure à la moyenne (43,1%) pour les agents titulaires qui constituent l'essentiel de la population de référence (46,5%) ; elle est même sensiblement plus élevée pour les agents titulaires accueillis en détachement à la Ville (51%).

En revanche, pour les agents contractuels et auxiliaires, cette part n'atteint que 29% en moyenne sur la période 2007-09.

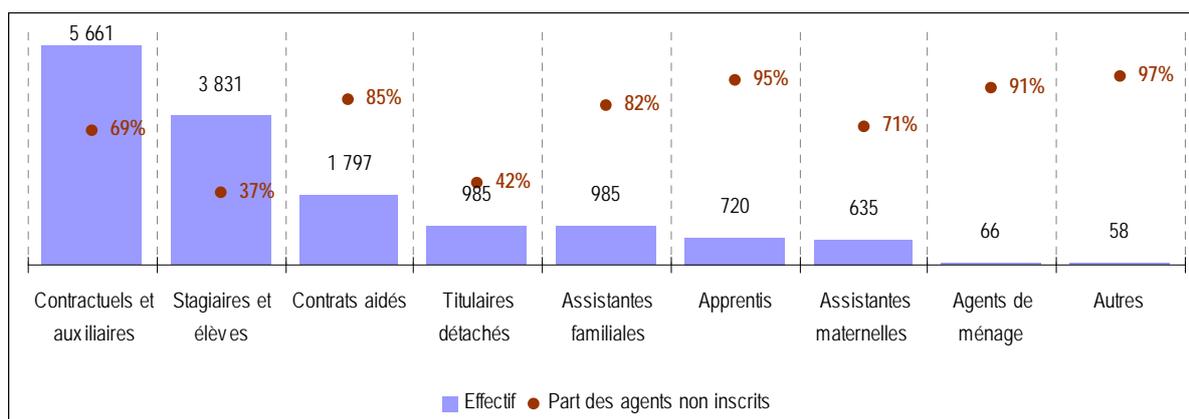
Graphique 9 : Part des agents formés selon le statut
En moyenne sur la période 2007-09

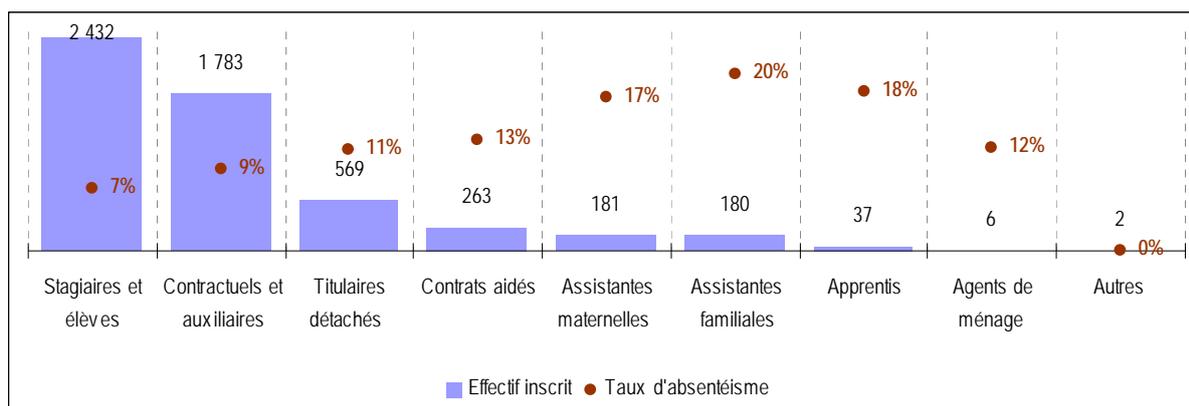


Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH (bureau de la formation et département des systèmes d'information)

Hormis les contrats aidés et les apprentis qui constituent des catégories particulières, cette part est inférieure à 15% pour les assistances familiales et les agents de ménage. Pour ces deux statuts, ce taux de formation s'explique à la fois par une propension très faible à s'inscrire en formation et par un taux d'absentéisme élevé, comme le montrent les deux graphiques ci-après.

Graphique 10 : Part des agents non inscrits et taux d'absentéisme selon le statut
En moyenne sur la période 2007-09





Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH (bureau de la formation et département des systèmes d'information)

1.4.2.2. Le corps d'appartenance¹⁵ : l'existence de corps monodirectionnels peu formés

Pour 43 corps sur les 105 recensés en 2009, le taux de formation des agents est inférieur à la moyenne (43,5%). 12 corps apparaissent significatifs en raison de l'effectif qu'ils représentent. Les agents dits « sans corps » sont les agents dont le statut est particulier comme vu ci-dessus : assistantes maternelles et familiales, contrats aidés, apprentis, etc.

Tableau 11 : Liste des corps retenus par l'Inspection générale en raison de leur effectif et du taux de formation des agents

Catégorie	Corps	Effectif par corps	Part des agents formés
A	Professeurs des conservatoires	468	11,5%
A	Collaborateurs de maires d'arrondissement	296	8,4%
B	Educateurs des APS	333	21,6%
C	Adjoints techniques	5 879	41,6%
C	Auxiliaires de puériculture et de soins	4 414	35,0%
C	Sans corps	4 357	17,6%
C	Agents techniques des écoles	2 832	14,9%
C	Agents spécialisés des écoles maternelles	1 778	38,3%
C	Agents techniques de la petite enfance	1 675	38,6%
C	Conducteurs d'automobile	963	37,2%
C	Agents de logistique générale	864	30,4%
C	Agents de ménage contractuels	726	10,3%

Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH (bureau de la formation et département des systèmes d'information)

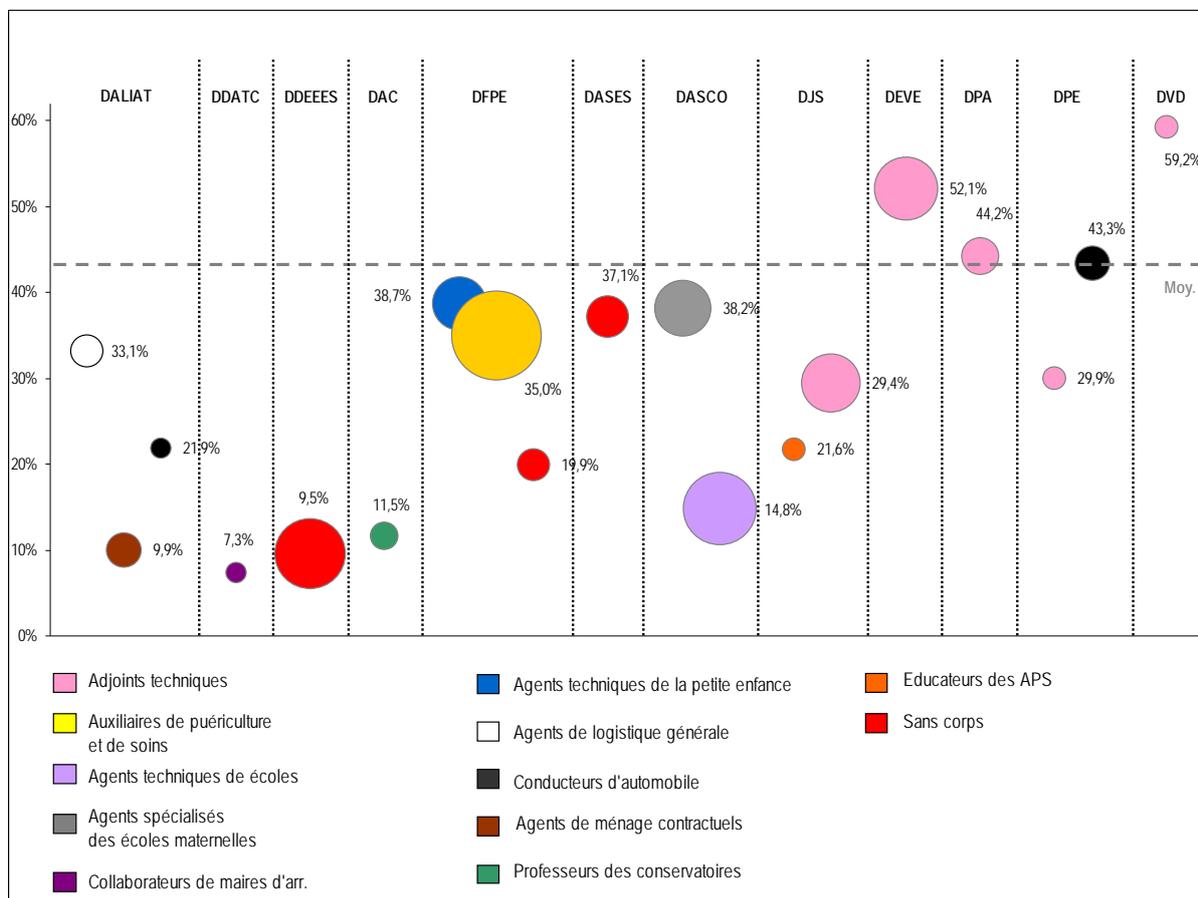
A l'exception des adjoints techniques, ces corps sont monodirectionnels :

- Auxiliaires de puériculture et de soins et adjoints techniques de la petite enfance pour la DFPE ;
- Agents techniques des écoles et agents spécialisés des écoles maternelles pour la DASCO ;

¹⁵ Compte tenu de l'importance du nombre de corps (105), les données analysées l'ont été uniquement sur l'année 2009.

- Agents de logistique générale et agents de ménage contractuels à la DILT (ex-DALIAT) ;
- Educateurs des activités physiques et sportives à la DJS ;
- Professeurs de conservatoire à la DAC.

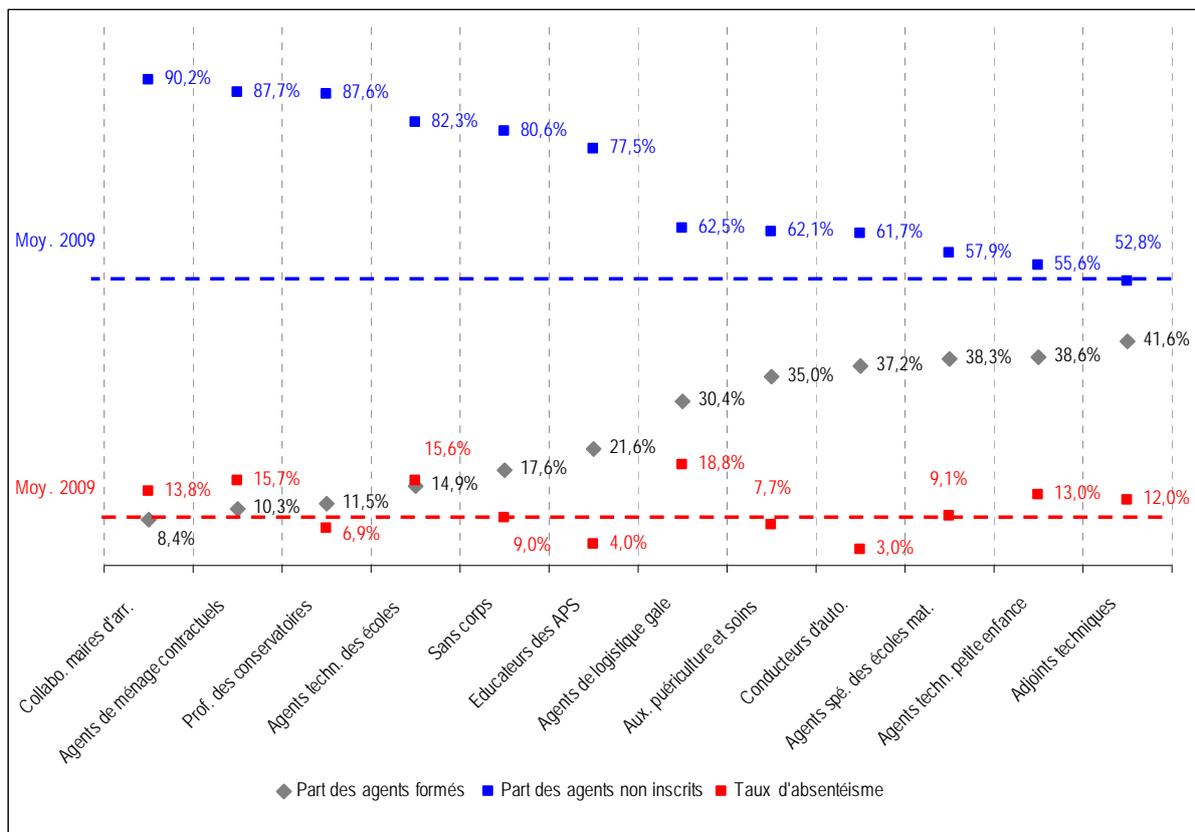
Graphique 11 : Part des agents formés par corps selon leur direction d'affectation



Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH (bureau de la formation et département des systèmes d'information)

En termes d'effectifs, ce sont principalement les corps relevant de la DFPE et de la DASCO qui sont concernés. Le faible taux de formation apparaît davantage influencé par la faible propension des agents à s'inscrire à des stages de formation que par un taux élevé d'absentéisme.

Graphique 12 : Part des agents non formés, part des agents non inscrits et taux d'absentéisme



Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH (bureau de la formation et département des systèmes d'information)

1.4.2.3. La cartographie des directions selon la propension des agents à s'inscrire en formation et leur taux d'absentéisme

Pour cinq directions¹⁶, la part des agents formés est inférieure à la moyenne (43,1%) en raison d'une faible propension des agents à s'inscrire en formation et d'un taux d'absentéisme élevé : DASCO, DFPE, DASES, DJS, DDEEES, DALIAT¹⁷. La DASCO, la DFPE et la DASES ont cependant un taux de formation des agents très proche de la moyenne (respectivement 42,6% - 40,6% - 42,2%). La DDEEES doit être considérée comme un cas particulier dans la mesure où elle regroupe l'ensemble des agents en contrats aidés ainsi que les apprentis dont le taux de formation est très faible (voir *supra* : 1.4.2.1. *Le statut*). La formation des apprentis (CFA) n'est pas financée par la ville.

La DRH, la DAC et la DICOM ont également un taux de formation des agents inférieur à la moyenne et celui-ci s'explique principalement par une faible propension des agents à s'inscrire en formation, leur taux d'absentéisme étant inférieur à la moyenne.

Le graphique ci-après présente la cartographie des directions classées selon la propension des agents à s'inscrire en formation et leur taux d'absentéisme.

¹⁶ A ces directions s'ajoutent les directions suivantes qui ont été regroupées compte tenu de leurs faibles effectifs : cabinet du Maire de Paris, secrétariat général, secrétariat général du conseil de Paris et Inspection générale.

¹⁷ Pour rappel, en moyenne sur la période 2007-09, la part des agents non inscrits en formation est égale à 52,9% et le taux d'absentéisme s'établit à 8,6%.

Graphique 13 : Cartographie des directions - Données moyennes sur la période 2007-09



Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH (bureau de la formation et département des systèmes d'information). La taille des bulles est proportionnelle aux effectifs des directions. Le pourcentage figurant en étiquette de données de chaque bulle représente la part des agents formés.

Cette cartographie des directions doit être analysée conjointement avec une analyse par statut et par corps. Elle doit permettre d'identifier quels sont les leviers d'actions prioritaires à mettre en œuvre par les directions afin d'influencer favorablement le taux d'inscription des agents et/ou leur assiduité.



2. L'EFFORT D'INTEGRATION STRATEGIQUE DE LA FORMATION DANS LA POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES

2.1. La définition d'orientations stratégiques pluriannuelles par l'accord cadre signé en 2010

Dans son rapport réalisé en 2008 dans le cadre de sa prestation d'assistance à l'étude de l'offre de formation des cadres A de la Ville de Paris, le cabinet *Ineum Consulting* faisait observer que l'offre de formation n'était pas perçue comme un outil au service de l'atteinte d'objectifs politiques de la mandature.

Cette conception est en train d'évoluer avec la signature de l'accord cadre relatif à la formation professionnelle continue et au développement des compétences et la définition d'orientations stratégiques pour la période 2011-2013, mais l'organisation actuelle reste encore très imprégnée de cette dimension culturelle qui risque de constituer un frein aux ambitions de la Ville en la matière.

Les auditeurs ont cherché à resituer l'effort de formation dans un contexte large en étendant leurs investigations bien au-delà du seul bureau de la formation.

Ainsi, pour les auditeurs, la formation peut être analysée à trois niveaux différents :

- La formation est d'abord un élément central qui vise à accompagner le changement au sein de la collectivité parisienne en vue de répondre aux attentes des usagers. Elle permet d'adapter en conséquence l'organisation des services et de susciter une élévation du niveau des compétences en même temps que la politique de recrutement et de promotion sociale dont elle ne peut être dissociée. Le programme des concours, des examens professionnels et des formations d'application fait partie intégrante de cet effort d'adaptation de la ressource humaine aux exigences de la collectivité parisienne.
- La formation constitue ensuite l'un des leviers de la politique municipale en faveur du parcours professionnel des agents dans la mesure où elle permet de faciliter les reconversions, les évolutions, la mobilité, à la fois pour éviter la marginalisation de certains agents et pour concilier les stratégies collectives et les aspirations individuelles.
- La formation ne peut être réduite enfin à l'agrégation de catalogues thématiques, sectoriels ou catégoriels, mais sa définition doit être étendue à d'autres formes de transmission plus individualisées, moins identifiables sans doute, mais dont l'efficacité ne peut être discutée (échanges de bonnes pratiques, forums de discussion, conférences, séminaires, tutorat, *coaching*, etc.).

C'est dans ce contexte que la formation constitue l'un des principaux leviers d'ajustement en matière de gestion des ressources humaines dans une organisation complexe. Dans une perspective d'allongement de la durée d'activité et de pénurie de personnels dans certains métiers, l'effort de formation constitue une alternative partielle au recrutement, à travers l'élévation du niveau des qualifications et les secondes carrières.

Jusqu'à la signature de l'accord cadre, les orientations en matière de formation à la Ville de Paris prenaient la forme d'une note de cadrage annuelle du Secrétariat général, préparée au sein de la DRH. Cette note était courte et très générale dans la définition des objectifs. En outre, sa publication n'était pas systématique, ce qui donnait le sentiment que ces orientations n'étaient ni véritablement stratégiques, ni contraignantes et que les directions étaient, en quelque sorte, maîtresses du jeu.

L'absence de programmation à moyen terme constituait donc un obstacle important dans la construction de véritables parcours professionnels (voir *infra*) car elle ne permettait pas d'offrir une visibilité aux directions et aux agents pour accompagner ces parcours par des cycles de formation adaptés. Déjà, dans le rapport du groupe de travail consacré à la formation préparé au sein du Secrétariat général en 2002 dans le cadre de la modernisation de la fonction RH, la mise en œuvre d'un plan de formation pluriannuel constituait un objectif central pour positionner la formation comme une priorité et comme un élément majeur de tout processus de changement à travers la mobilité et l'évolution des carrières d'une part, le travail en réseau et les projets collectifs, d'autre part.

La Ville a décidé par conséquent de renverser les perspectives, notamment pour se mettre en conformité avec les principes du droit individuel à la formation qui fait référence au plan de formation de la collectivité et pour prendre en compte la nouvelle organisation de son administration désormais structurée en quatre pôles (espace public, économie et social, services aux Parisiens, fonctions support et appui aux directions).

En définissant les orientations stratégiques de la formation de 2011 à 2013, la collectivité parisienne répond aux critiques dont elle pouvait faire l'objet en ce qui concerne l'absence de perspectives en la matière. Il est clairement affirmé dans l'accord cadre, dont la solennité tranche avec l'ancienne note de cadrage annuelle, que « *la formation est un enjeu stratégique pour la collectivité parisienne comme pour ses agents* » et qu'« *elle suppose un engagement dans la durée et un ciblage des priorités* ».

Ce plan pluriannuel détermine quatre axes, longuement détaillés quant à leurs déclinaisons particulières, à partir desquels les directions sont invitées à établir leurs propres plans de formation et à l'enrichir des priorités qui leur sont spécifiques : accompagner l'innovation, le changement et renforcer l'efficacité du service public parisien, conforter les pratiques managériales, renforcer les dispositifs d'amélioration de la santé, de l'hygiène et de la sécurité, favoriser l'égalité des chances.

En février 2011, la DRH a établi un document synthétique sur les plans de formation 2010 des directions déclinés selon les 4 axes stratégiques. Ce document figure en annexe du présent rapport. Cette présentation homogène a permis pour la première fois une analyse de la politique de formation de la collectivité parisienne.

2.2. Le rôle du Bureau de la formation de la DRH

« Mini CNFPT » pour les uns, simple courroie de transmission pour les autres, le bureau de la formation occupe une place singulière au sein de la DRH au regard des enjeux que ce dossier représente au sein de la collectivité parisienne. En effet, le processus d'élaboration de la décision en matière de formation à la Ville est complexe à analyser pour au moins deux raisons :

- Le bureau de la formation n'occupe pas une position centrale dans la définition des orientations de la politique de formation.
- Les relations entre le bureau de la formation et les directions métiers, si elles ont permis de mettre en place un véritable réseau, reposent sur des bases ambiguës et déséquilibrées qui ne permettent pas au système de fonctionner avec une efficacité maximale.

2.2.1. Un positionnement à conforter

Le bureau de la formation est positionné au sein de la sous - direction du développement des ressources humaines de la DRH, à l'instar du bureau du recrutement et des concours, alors que les quatre bureaux de gestion sont rattachés à celle des emplois et des carrières.

2.2.1.1. Une dichotomie carrières / formations

Le découpage qui préside à la mise en œuvre de la formation des personnels à la Ville de Paris s'explique pour des raisons historiques, mais le fait même que la gestion et la formation des personnels ne soient pas regroupées dans la même entité constitue une singularité qui mérite d'être soulignée.

Au sein de la DRH, un certain nombre de missions sont rattachées directement au directeur : c'est le cas de la Mission « parcours professionnel des cadres », de la Mission « handicap et reconversion » ou de la Mission « analyses, prévisions et emplois ».

En revanche, l'Observatoire des métiers et des compétences dépend, comme le bureau de la formation, de la Sous direction du développement des ressources humaines, ce qui constitue une modification récente de l'organigramme. Les deux entités gagneraient sans doute à être rapprochées.

Dans cette organisation, le bureau de la formation n'est pas en prise avec les besoins en termes d'évolutions des compétences à la ville, ni les attentes des agents en matière de qualification et de mobilité, ni la démarche prospective des directions dont les outils de veille et d'évaluation sont encore insuffisants. Il n'est donc pas en mesure de contribuer à l'émergence d'une véritable stratégie municipale en la matière. Cette stratégie a seulement commencé à se dessiner à l'occasion de la négociation de l'accord cadre relatif à la formation professionnelle continue et au développement des compétences qui a été signé le 12 mai 2010 avec 4 organisations syndicales (UNSA, CFDT, UCP et CFTC).

Dans sa réponse au rapport provisoire, le directeur des ressources humaines souligne que la réflexion engagée dans le cadre de la carte stratégique au sein de la DRH devrait permettre de croiser les réflexions autour de la GRH pour aller vers une plus forte cohérence entre carrière et formation.

2.2.1.2. Un bureau important, mais mal perçu

Le bureau de la formation peut être décrit de différentes manières qui ne se recoupent pas :

- Le bureau de la formation est confronté à un problème de rotation, notamment des agents de catégorie A. Les autres agents, notamment ceux de catégorie B et surtout de catégorie C, ont *a contrario* une ancienneté importante. Ainsi, la chef de bureau, arrivée en 2008, l'a quitté en 2010. Son adjoint, arrivé un an plus tôt a fait de même, ce qui a été également le cas de l'un des quatre chefs de pôle. Généralement, ces derniers restent rarement plus de deux ans. Ceux qui étaient en poste au moment où l'Inspection générale a commencé ses investigations étaient tous arrivés en 2008.

La compétence en ingénierie pédagogique indispensable pour tenir ces postes ne peut s'acquérir qu'au bout d'une période assez longue. Or, les cadres du bureau de la formation, déjà très accaparés par les fonctions logistiques au moment de leur prise de poste, doivent concomitamment s'immerger dans un domaine professionnel qui est très éloigné de la matière administrative classique.

- Le bureau de la formation est davantage perçu comme une instance administrative que comme une structure spécialisée dans le domaine de l'ingénierie pédagogique. En effet, au regard porté en interne s'ajoute celui provenant des autres bureaux de la DRH qui considèrent que le bureau de la formation ne serait pas encore suffisamment réactif parce qu'il est conçu pour traiter des « *grandes masses* », pour faire du « *prêt à porter* », pas du « *sur mesure* ». Pour l'un des interlocuteurs rencontré par l'Inspection générale, « *le bureau de la formation a encore une vision trop rigide du type : une action, une salle, un public* ». Ce regard traduit la répartition des compétences entre le bureau de la formation et les directions, ces dernières s'occupant des formations métiers alors que le premier vise plutôt des publics plus larges et des actions reconductibles.

Si l'Inspection générale a été amenée au cours de son audit à insister sur le nécessaire investissement en ingénierie pédagogique, il va de soi que le bureau de la formation doit également veiller au respect des grands équilibres budgétaires, comptables et juridiques.

- Le bureau de la formation est une entité administrative relativement importante sur un plan quantitatif et dirigée par un administrateur de la Ville de Paris (assisté d'un attaché principal), comme c'est le cas d'une grande partie des bureaux de la DRH. Outre le chef de bureau, il comprend 6 autres cadres A (attachés dont 5 principaux), 11 secrétaires administratifs et 1 technicien supérieur principal (B) et 24 agents de catégorie C (adjoints ou agents administratifs).

Ce bureau est donc assez fortement administré. Cela est assez logique compte tenu de la nature de son activité à la plus value intellectuelle importante, même si la réflexion stratégique n'est pas véritablement de son ressort et que les agents de catégorie A qui l'animent n'avaient pas au départ de compétences particulières en matière de formation, celles-ci ayant été acquises progressivement dans le cadre de leur activité. Il est par conséquent regrettable qu'aucune formation sérieuse dans le domaine de l'ingénierie de formation ne soit proposée par le bureau pour ses cadres. Cela renforcerait leur motivation et éviterait la forte « évaporation » constatée aujourd'hui.

- Le bureau de la formation exerce une influence qui dépasse les limites de la collectivité parisienne. La Ville de Paris ne cotisant pas au CNFPT en raison du statut dérogatoire de ses agents (article 118 de la loi du 26 janvier 1984) en fait un acteur important à l'extérieur, un opérateur de formation à l'instar, toutes proportions gardées, de l'IGPDE pour le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Il constitue ainsi la porte d'entrée de la Ville de Paris pour les organismes de formation. Cela confère à ses cadres une reconnaissance externe indéniable, alors qu'il est en manque de reconnaissance au sein même de la direction à laquelle il appartient.

2.2.1.3. Une organisation en quatre pôles depuis 2008

Jusqu'en 2008, le bureau était divisé en deux grandes entités, l'une en charge de la promotion individuelle, l'autre de la qualification professionnelle. Il comprenait aussi des cellules spécialisées dans le conseil à la politique de formation des directions, dans les nouveaux projets comme le droit individuel à la formation (DIF) ou l'encadrement supérieur.

Par ailleurs, la cellule « marchés » qui comprenait 5 agents (1 A, 2 B et 2 C) a été rattachée provisoirement en 2009, à l'exception d'un des deux agents de catégorie B, au bureau des budgets et des marchés de la DRH avant de rejoindre la Direction des achats.

La nouvelle organisation, qui résulte d'une démarche collective, vise à « caler » le bureau de la formation sur les 4 bureaux de gestion de la DRH : « encadrement supérieur », « personnels administratifs, culturels et non titulaires », « personnels de l'enfance, de la santé, sociaux et de sécurité », « personnels ouvriers et techniques ». Cette organisation n'a malheureusement pas été accompagnée d'une modification concomitante des missions des bureaux de gestion visant à les rendre plus proches des préoccupations des agents en matière de carrière et moins uniquement centrés sur la gestion statutaire.

Toutefois, la DRH fait remarquer que les bureaux de gestion ont toujours développé un aspect de gestion individuelle des carrières, au-delà de la seule perspective collective et statutaire. C'est d'ailleurs ce qui a, par exemple, conduit le bureau des personnels administratifs, culturels et non titulaires (BACNT) à mettre en place une cellule d'accompagnement des agents concernés par les réorganisations de l'administration (DA, CSP comptables notamment) avec un réel succès. De même, les emplois tremplins visent à permettre à des agents, à titre individuel, de changer d'orientation professionnelle avec l'appui des bureaux de gestion et du bureau de la formation.

Les 4 pôles qui composent le bureau sont donc découpés de la manière suivante :

- Le pôle « Encadrement supérieur » qui recouvre tous les aspects de la formation des cadres A (conventions avec les écoles d'application, préparations aux concours et aux examens professionnels d'attachés et d'ingénieurs, tour extérieur des administrateurs, préparation à l'ENA, etc.), de corps spécifiques comme les puéricultrices, les conseillers socio-éducatifs ou l'ensemble des cadres de santé, et de dossiers plus spécifiques comme les projets collectifs d'amélioration, les bilans de compétence, les modules de formation au management, le projet d'université des cadres, etc.
- Le pôle « Conseil aux directions - reconversion - aide aux directions » qui gère le centre de formation et de documentation du 4, rue Lobau et s'occupe des formations dans le domaine du reclassement, des reconversions (« emplois tremplins »), du perfectionnement et du handicap. Compte tenu des problèmes posés par la reconversion des agents, cette compétence mériterait d'être étoffée.
- Le pôle « Personnel ouvrier, technique et de surveillance » qui est responsable de la formation des corps concernés mais aussi des formations transversales dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail et de l'informatique (formation des utilisateurs de logiciels et des assistants et relais techniques).
- Le pôle « Personnel administratif et spécialisé » qui est en charge des corps administratifs de catégorie B et C, de la filière animation, d'une partie de la filière médico-sociale, des formations transversales budgétaires et comptables, juridiques, ressources humaines, achats - marchés, environnement administratif, etc.

Par ailleurs, le bureau de la formation dispose d'une cellule « informatique et communication » et d'une cellule « budgétaire et comptable ». En outre, l'adjoint à la chef de bureau s'est occupé tout particulièrement en 2008 et 2009 de la mise en place du droit individuel à la formation à la Ville de Paris.

Cette organisation appelle les remarques suivantes :

- L'organisation du bureau de la formation ne s'est pas traduite par un renforcement de ses liens avec les quatre bureaux de gestion. Les entretiens conduits par la mission font ressortir un degré insuffisant de collaboration, les bureaux de gestion, ce qu'ils reconnaissent d'ailleurs, étant davantage tournés vers la gestion des corps que vers les métiers ou la carrière des agents. Le pôle compétent en matière de reconversion ne semble pas avoir, lui non plus, collaboré très efficacement jusqu'à présent avec la Mission handicap et reconversion.
- Le bureau de la formation n'est pas en mesure de développer une véritable capacité d'expertise. Ainsi, ses cadres sont pleinement conscients du déficit qu'eux-mêmes et leurs collaborateurs rencontrent en matière d'ingénierie de la formation et de vision prospective et transversale et ils vivent mal le fait d'être trop accaparés par des fonctions logistiques. L'audit du cabinet Ineum Consulting, déjà cité, mettait d'ailleurs l'accent sur cet aspect en indiquant notamment que l'absence d'évaluation à froid des formations pouvait notamment s'expliquer par le défaut d'une formation des fonctionnaires du bureau de la formation dans le domaine de l'ingénierie pédagogique.

In fine, le bureau n'est donc pas conçu comme un ensemblier qui serait capable de proposer des solutions *ad hoc* aux différents problèmes rencontrés par telle ou telle catégorie d'agents, de métiers ou pour faire face à de nouveaux défis. C'est ce qui a conduit la DRH à créer de nouvelles entités distinctes chaque fois qu'elle se trouvait confrontée à une problématique particulière. La voie de progrès réside sans doute dans un travail très en amont avec les directions, que ce soit dans le domaine de la reconversion ou plus généralement pour introduire une plus grande réactivité permettant de répondre à leurs besoins.

2.2.1.4. Une triple mission

Très schématiquement, le bureau de la Formation assure une triple mission :

- Concevoir le catalogue de qualification professionnelle destiné à l'ensemble des agents de la Ville de Paris. Cela nécessite un travail extrêmement fin de définition et de spécification des besoins, filière par filière. Il faut souligner à ce propos l'important effort réalisé par le bureau de la formation pour la mise à jour et l'amélioration de cet outil (description des objectifs, des pré-requis, maquettage, utilisation de photographies, interviews d'agents, etc.).

Pour mettre en œuvre ce catalogue, le bureau de la formation recourt à la procédure des marchés publics qui représentent environ 90 % du volume des formations dispensées. Il passait ainsi une centaine de marchés chaque année dont un tiers environ renouvelé chaque année. C'est désormais la Direction des achats qui exerce cette mission sur un plan financier mais le bureau de la formation continue à intervenir pour la rédaction des cahiers des charges, à participer à la sélection des prestataires sur des critères pédagogiques et à suivre ceux-ci, tous domaines pour lesquels son expertise demeure indispensable.

Toutefois, une très grande partie des formations liées à l'introduction de nouveaux outils en matière de gestion des ressources humaines est réalisée en interne (ce fut le cas du premier volet du système d'information RH 21¹⁸ par exemple).

¹⁸ RH 21 est une application informatique pour la gestion des ressources humaines dont le 1^{er} volet concernait la paie et la gestion administrative. Le second volet, dont il sera question *infra*, portera à partir de 2011 sur la gestion des ressources humaines et le pilotage : formation, gestion des compétences, recrutement et concours, santé au travail, gestion des instances paritaires et projet décisionnel RH.

- Assurer les préparations aux concours organisés par la Ville de Paris. Il s'agit d'un enjeu très fort car la réussite des agents aux concours internes constitue une voie privilégiée de promotion sociale à laquelle les agents et les organisations syndicales sont très attachés. Contrairement aux formations « catalogue », les préparations aux concours sont assurées presque exclusivement en interne par des agents de la Ville de Paris, le recours à la procédure des marchés publics n'intervenant en la matière qu'à hauteur de 10 % environ (pour la préparation de l'examen professionnel d'attaché principal par exemple).
- Enfin, il faut encore mentionner les actions spécifiques conduites par la Ville sur certaines de ses priorités politiques clairement affichées comme la sensibilisation de l'encadrement à la lutte contre les discriminations, l'alphabétisation et l'apprentissage du français, ou la politique menée en direction de catégories spécifiques comme les agents en situation de handicap.

⇒ *Des formations qualifiantes généralement sous-traitées*

En ce qui concerne les formations qualifiantes, répertoriées dans son catalogue élaboré en lien avec le Secrétariat général et les directions et dont il assure directement la mise en œuvre, le rôle du bureau a évolué depuis la création de la Direction des achats. Désormais, les tâches sont réparties entre ces deux entités qui se voient régulièrement pour le suivi de chaque marché :

- Le bureau de la formation prépare le projet de cahier des charges et assure l'analyse pédagogique des offres, la Direction des achats se charge quant à elle de la publication, de l'ouverture des plis et de l'analyse financière, le rapport étant préparé en commun.
- Une fois le marché passé, le bureau de la formation en suit l'exécution et travaille en étroite collaboration avec les prestataires. Pour répondre à la critique portant sur l'obsolescence des supports de cours, le bureau leur a imposé qu'ils soient réactualisés en permanence. En revanche, en dehors de l'utilisation de la charte graphique de la ville, la présentation est laissée à leur libre choix. Le bureau contrôle aussi le cahier d'émargement et s'assure que les agents reçoivent, le cas échéant, les attestations en vue des habilitations.

Pour alléger les tâches du bureau, il était préconisé dans le rapport d'ASK Conseil de 2005, « Analyse du système de formation à la Mairie de Paris en 2005 », d'externaliser certaines fonctions en matière de logistique en les confiant directement au prestataire.

Il convient de noter que si le transfert de la cellule « marchés » évoqué *supra* risque de faire perdre au bureau de la formation la vision globale de ses relations avec les prestataires, il va lui permettre, *a contrario*, d'être déchargé de certaines missions qui seront désormais assurées par la Direction des achats.

Au sein des formations « catalogue », deux catégories doivent être distinguées :

- Celles qui ont trait à l'hygiène et la sécurité au travail constituent un cas à part dans la mesure où elles consomment une très grande partie des crédits et qu'elles sont obligatoires. Elles concernent donc un public « captif » qui n'a pas d'autre choix que de suivre ces formations sans lesquelles il ne peut plus exercer sa mission pour des raisons techniques ou juridiques.
- Celles qui concernent l'utilisation de certains « outils » immédiatement transférables sur le poste de travail des agents concernés (nouvelles applications comme RH 21 pour les ressources humaines, Alizé pour la comptabilité ou GO pour le suivi des opérations de travaux).

A côté des formations « catalogue » dont les modifications d'une année sur l'autre sont assez marginales, le bureau de la formation propose deux autres types d'actions :

- Des formations plus ponctuelles à forte valeur ajoutée sur un plan conceptuel. Il peut s'agir de la mise en place de nouveaux outils (Alizé) ou de nouvelles structures (les centres de services partagés - CSP -, par exemple), de préoccupations nouvelles (la communication de crise), du volet formation des PCA (projets collectifs d'amélioration), etc.
- L'organisation de parcours individuels de qualification pour les agents nouvellement reçus à certains concours (attachés, ingénieurs ou secrétaires administratifs) qui se substituent progressivement aux anciennes formations d'application qui ne répondent plus aux besoins des agents ou de l'administration. Il est ainsi demandé aux lauréats de réfléchir avec leur hiérarchie à un parcours de formation qui tienne compte de leur formation initiale et de leur expérience antérieure. Ce souci de détecter des besoins d'accompagnement individualisés avait d'ailleurs été préconisé dans le rapport d'Ineum Consulting. Cette mission incombe désormais au bureau de la formation en relation avec le bureau de gestion concerné.

⇒ *Des préparations aux concours très lourdes à mettre en œuvre*

En ce qui concerne la préparation aux concours, le bureau de la formation doit mettre en place une logistique très lourde. Ainsi, en 2009, la Ville de Paris a organisé 116 concours. En interne, ce sont environ 1 200 candidats qui sont inscrits à des préparations, dont 800 en salle et 400 à distance ou en cours de perfectionnement (maths, français ou expression orale) afin d'acquérir le niveau pour passer ultérieurement le concours.

Toutefois, les préparations ne sont ouvertes que si un nombre suffisant de candidats émet le souhait de se présenter au concours, au minimum une dizaine. Le bureau de la formation n'a pas le monopole de la préparation aux concours : certaines directions, comme la DAC, ont en effet mis en place leurs propres préparations (pour les bibliothèques, par exemple).

Le bureau doit se coordonner le plus en amont possible avec le bureau du recrutement et des concours pour le calendrier et la planification de la préparation, réserver les salles, choisir les intervenants (dans un nombre de matières pouvant aller jusqu'à 7 ou 8 pour certains concours), communiquer auprès du réseau des SRH, éditer la liste des admis à suivre la préparation en salle ou par correspondance, etc.

La gestion des salles constitue un sujet de préoccupation constant du bureau de la formation qui ne dispose pas d'un logiciel conçu spécifiquement pour la réservation des salles qui se fait de manière très traditionnelle sur Outlook. Il dispose de 17 salles au centre de documentation de la rue Lobau et de 6 salles à l'EIVP. La maintenance, notamment de la sonorisation, est loin d'être assurée dans des conditions optimales. Compte tenu de cette organisation complexe, il est important que les bureaux de gestion veillent à informer le bureau de la formation en cas d'annulation.

Le recrutement des intervenants et leur accompagnement constitue une activité fort accaparante à la fois en amont, pendant et en aval des préparations :

- Le bureau recourt à l'intranet de la Ville Intraparis et il s'appuie sur les relais et correspondants formation des directions pour inciter les fonctionnaires de la Ville souhaitant assurer des cours de préparation à déposer une candidature. Pour certaines matières le bureau fait toutefois appel à des intervenants extérieurs.
- Le bureau apporte ensuite son soutien logistique aux intervenants tout au long de la préparation (reprographie des supports de cours, planning des devoirs sur tables, etc.) et il contrôle les feuilles d'émergence.

- Le bureau doit enfin veiller à maintenir un niveau de qualité satisfaisant. Ainsi, et cela concerne aussi bien ceux qui interviennent pour les préparations aux concours que pour les formations qualifiantes, il est parfois reproché à certains intervenants de la Ville de Paris de percevoir un niveau de rémunérations accessoires trop élevé et de dispenser des formations dont la pertinence serait discutable.

Le rapport de 2005 du cabinet *Ask Conseil* portant sur « l'analyse du système de formation à la Mairie de Paris » indiquait que le réseau de formateurs internes était assez « opaque » et qu'il devait être revu car il n'offrait pas assez de professionnalisme sur le plan pédagogique. Il était en outre regretté dans ce rapport que les supports de formation à remettre aux agents ne fassent pas l'objet d'exigences précises (notamment en matière de présentation *Power Point*).

C'est une des raisons pour lesquelles le bureau de la formation fait désormais appel aux inspecteurs pédagogiques des Cours municipaux d'adultes pour l'évaluation des professeurs contractualisés (notamment en ce qui concerne les formations en informatique). Cette évaluation porte sur des critères tels que l'accueil, la pédagogie, les conditions matérielles. Ce système devrait être étendu à terme. Au-delà de cette question, c'est celle de l'évaluation de la formation à la Ville de Paris qui est posée, domaine qui est aujourd'hui pratiquement en jachère.

L'efficacité du système de préparation aux concours est difficile à démontrer tant la sélection est rigoureuse. A titre d'exemple, pour préparer le concours interne d'attachés d'administrations parisiennes, la Ville fait préalablement passer des tests. Lors de la dernière préparation organisée par le bureau de la formation, 360 agents s'y sont inscrits et 240 s'y sont présentés. Seule une quarantaine ont suivi la préparation en salle, quelques autres ont suivi une préparation à distance (avec des chances de réussite très faibles). Au final, ce sont 6 fonctionnaires de la Ville ayant suivi la formation qui ont été reçus sur les 10 postes mis au concours interne, les 4 autres étant des fonctionnaires de l'Etat.

Un effort de rationalisation a été entrepris pour diminuer le volume horaire de certaines préparations comme celle du concours d'attachés (ramené de 250 à 180 heures) pour le rapprocher des préparations organisées dans la fonction publique d'Etat ou la territoriale. Par ailleurs, la préparation de certains concours dans les filières techniques s'oriente de plus en plus vers des modalités plus pratiques comme celles de faire travailler les candidats autour de la réalisation d'un projet. Il est en outre évident que la dimension VAE / REP / RAEP¹⁹ est de nature à influencer significativement sur le programme des concours en les rendant plus proches des fonctions réellement exercées par les agents.

L'impact de ces préparations en termes de promotion sociale va bien au-delà des résultats au concours :

- La préparation aux concours ou les cycles de perfectionnement permettent en effet aux fonctionnaires qui les suivent d'élever leur niveau de compétences, même si c'est davantage dans le domaine de la culture générale que dans le champ même de leur activité professionnelle en ce qui concerne la filière administrative ;
- Elle leur offre à terme l'opportunité de donner à leur carrière de nouvelles orientations et de progresser, y compris en dehors des réussites aux concours ou aux examens professionnels ;

¹⁹ VAE : validation des acquis d'expérience - REP : reconnaissance de l'expérience professionnelle - RAEP : reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle.

- De surcroît, dans une problématique de reclassement qui sera évoquée *infra*, la préparation aux concours peut être utilisée très en amont de manière à pouvoir permettre, le moment venu, la reconversion des agents dont on sait que les postes vont disparaître.

⇒ *Des actions spécifiques sur des thèmes ou en faveur de publics particuliers*

Trois types d'actions méritent d'être mentionnés :

- En premier lieu, la formation des agents en situation de handicap constitue une priorité de la collectivité parisienne. A cette fin, un protocole pour l'emploi des personnes handicapées qui engageait à la fois l'administration et les partenaires sociaux a été signé en 2003. Ce protocole avait à la fois un objectif quantitatif visant à aller au-delà de l'obligation légale d'emploi de travailleurs handicapés (6 % des effectifs) et un objectif qualitatif pour favoriser le maintien dans l'emploi de ces agents par la mise à disposition d'aides techniques, de formations adaptées et spécifiques ou encore en favorisant l'aménagement des épreuves des concours.

La Ville a ensuite signé en 2007 une convention pluriannuelle avec le FIPHFP (Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées dans la Fonction Publique) dont l'un des volets porte sur la formation des agents handicapés à travers la mise en œuvre d'actions innovantes.

C'est dans ce cadre que le bureau de la formation organise des formations en direction des agents en situation de handicap ou à destination de ceux qui ont des contacts professionnels avec eux. Il s'agit par exemple de formations bureautiques pour les agents aveugles ou malvoyants, de cours de français lu et écrit pour les malentendants, de langue des signes à la fois pour les malentendants et les entendants, de braille ou des bilans de compétences. Des actions de sensibilisation à l'accueil des personnes handicapées dans les services sont également menées en direction des agents et de l'encadrement. Au total, en 2009, crédits DRH et directions confondus, 497 agents ont été formés pour un montant de 184 058 €.

Selon la Mission handicap et reconversion, il est difficile d'obtenir un bilan global de l'effort de la Ville en faveur des agents handicapés car il n'existe pas de statistiques incluant les formations classiques qu'ils suivent et pas seulement celles qui leur sont spécifiquement destinées.

- En deuxième lieu, on peut signaler les formations d'alphabétisation (une centaine d'agents concernés en 2009) ou de français langue étrangère (70 personnes) pour les agents d'origine étrangère. Ces actions assez lourdes (220 heures) auxquelles l'Inspection générale a consacré un rapport²⁰ s'inscrivent dans le cadre des valeurs mentionnées dans l'accord cadre relatif à la formation professionnelle continue et au développement des compétences pour permettre aux agents qui en ont besoin, d'évoluer professionnellement dans l'ensemble de la catégorie C. Le rapport de l'Inspection générale, s'il portait un regard très positif sur ces formations, soulignait que leur important volume horaire pouvait parfois poser des problèmes d'organisation aux directions concernées.

²⁰ Voir rapport 06-12 de l'Inspection générale de la Ville de Paris d'octobre 2007 relatif à l'évaluation de l'offre de formation linguistique pour les Parisiens maîtrisant mal ou peu le français (pp. 46-48).

Selon les termes de l'accord, « *les actions liées à l'alphabétisation ont pour objectifs de mieux intégrer certains agents dans les services de la ville, d'augmenter leur niveau de compétence, de les aider à progresser dans leur travail ainsi que de faciliter leur vie quotidienne* ». Le public visé pour l'alphabétisation regroupe les agents peu ou pas scolarisés et, pour le français langue étrangère, « *ceux ayant été scolarisés dans leur pays d'origine* ». Cependant, cet objectif nécessite de recenser au mieux les besoins pour y répondre efficacement.

- Enfin, en troisième lieu, la Ville met l'accent sur les actions de sensibilisation des agents à la lutte contre les discriminations (un chargé de mission auprès du DRH est en charge de ce dossier). Il s'agit également d'un des objectifs forts assignés à l'accord cadre relatif à la formation professionnelle continue et au développement des compétences. Ces sessions spécifiques organisées depuis avril 2009 sont, soit liées à des secteurs d'activités bien identifiés comme l'accueil dans les mairies, soit intégrées à toutes les formations initiales obligatoires.

L'objectif est de toucher 800 agents sur trois ans (cadres supérieurs et intermédiaires, gestionnaires de carrière et agents en position d'effectuer des recrutements) mais, jusqu'à la signature de l'accord cadre, ce dispositif avait quelques difficultés à atteindre son régime de croisière (227 agents formés au 8 juin 2010 dont 127 femmes). Une enquête menée en 2010 par l'INED auprès des agents pourrait conduire à en revoir les modalités et les thématiques en fonction des résultats obtenus puisque l'une des questions posées a trait à ce domaine.

2.2.2. Au sein d'un dispositif complexe

2.2.2.1. Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à développer

Le rapport de 2005 déjà cité d'*Ask Conseil* faisait valoir que seule une stratégie de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, par direction et avec l'aide de la DRH, pouvait éclairer les parcours et améliorer l'adaptation des agents à leur poste sur la durée de leur carrière.

A un niveau plus fin, les plans de formation des directions sont, eux aussi, essentiellement quantitatifs et ne mettent guère l'accent sur l'aspect prospectif et pluriannuel en ciblant les publics prioritaires.

Cette situation est fort heureusement en train d'évoluer depuis la création de l'Observatoire des métiers et des compétences d'une part, et la montée en puissance du système d'information RH 21 d'autre part. Le volet 2 de celui-ci, opérationnel à partir de 2011, combiné à la définition d'orientations stratégiques de la formation portant sur la période 2011-2013, devrait faciliter la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences adaptée aux besoins d'une très grande organisation.

⇒ *De la construction de référentiels ...*

La Ville de Paris avait pris en matière de connaissance des métiers et des compétences un retard très important puisque les premiers répertoires avaient vu le jour, dans le secteur privé comme dans le secteur public, au milieu des années quatre-vingt-dix. C'est la raison pour laquelle a été lancée en 2004 la démarche de création d'un Observatoire des métiers et des compétences, opérationnel depuis 2005, chargé à la fois de définir une nomenclature des métiers à la Ville et de construire des référentiels « compétences » avec l'aide de consultants extérieurs.

Ce sont 337 fiches métiers et 3 fiches fonction liées à la déconcentration (coordinateur dans les arrondissements) qui ont été finalisées, la plus grande partie d'entre elles figurant aujourd'hui sur Intraparis. Une table de correspondance a été établie avec les autres codes en vigueur (ROME pour le secteur privé, RIME pour les emplois de l'Etat, les fiches métiers du CNFPT et celles de la fonction publique hospitalière²¹).

La Ville a pris le parti de coller au plus près aux réalités du terrain, ce qui explique le nombre très important d'items de cette nomenclature avec, en perspective, le basculement de ces fiches dans le système d'information RH 21. A terme, il est prévu de réduire le nombre de fiches autour de 210 en agrégeant certains métiers et en les déconnectant de considérations purement statutaires.

La construction d'un référentiel sur les compétences constitue le deuxième volet de cette démarche et elle s'appuie sur les fiches métiers. Ce référentiel vise à définir les savoir faire nécessaires pour exercer les métiers, les compétences professionnelles qui sont mobilisées et, le cas échéant, les habilitations requises.

Cette démarche, qui n'est pas encore aboutie, devrait se traduire par la définition de 150 à 200 compétences et savoir faire suffisamment opérationnels pour être intégrés dans le système d'information RH 21. Ainsi, ces éléments, de même que les formations suivies, figureront à terme dans le dossier individuel de l'agent.

⇒ ... à la mise en œuvre d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences devrait pouvoir se déployer dans le cadre du volet 2 du système d'information RH21 qui sera évoqué dans la 3^{ème} partie du rapport.

2.2.2.2. Un effort de formation encore trop déconnecté de la gestion des carrières

La formation, telle qu'elle est conçue à la ville, est encore trop déconnectée de la gestion des carrières et l'articulation entre les différentes entités concernées par ces questions n'est pas satisfaisante, faute de réflexion globale. Or, la gestion des carrières transcende les frontières administratives entre le bureau du recrutement et des concours, les bureaux de gestion, la Mission handicap et reconversion ou le bureau de la formation.

Seule une meilleure synergie entre les acteurs permettra de construire des parcours individualisés et donc des formations « à la carte ».

En dehors du problème spécifique de l'encadrement qui sera évoqué *infra*, l'articulation de la formation avec les parcours professionnels des agents peut être analysée de deux manières différentes selon que l'on se situe dans le cadre de mobilités choisies et de reconversions volontaires ou dans celui de mobilités contraintes et donc subies.

²¹ La fonction publique hospitalière a été très loin en ce domaine. Son répertoire se situe à mi-chemin entre celui du CNFPT, qui reste assez général pour permettre aux collectivités de l'adapter à leurs besoins, et le RIME de l'Etat qui reste très dépendant des statuts de la fonction publique. Son répertoire, qui comprend 180 métiers, est très opérationnel avec l'utilisation d'applicatifs faisant le lien entre compétences, formation et poste.

⇒ *Des reconversions choisies ...*

Certains agents, assez peu nombreux il est vrai, souhaitent donner une nouvelle orientation à leur carrière, sans rencontrer pour autant de difficultés particulières. Ces reconversions positives concernent plutôt des agents de catégorie C appartenant à des directions techniques et qui aspirent à occuper des emplois administratifs parce qu'ils éprouvent à leur égard une certaine appétence, quelquefois en raison de leur parcours scolaire antérieur. Il s'agit par exemple d'éboueurs ou d'ASEM (agents spécialisés des écoles maternelles) qui voudraient accéder à des emplois dans l'informatique ou l'accueil.

Ce phénomène est encore marginal mais il pourrait devenir important dans les années à venir en raison de l'élévation progressive du niveau de formation initiale des agents, notamment de catégorie B et C, et de l'allongement des carrières. Il nécessite un dialogue étroit entre la DRH *via* le bureau de gestion compétent, la Mission handicap et reconversion ou le bureau de la formation, et la direction concernée. Les directions semblent assez démunies face à ces situations individuelles faute d'avoir pu développer en interne des pôles d'expertise susceptibles de trouver des solutions adaptées et de mobiliser les outils adéquats, notamment en matière de formation.

Mais il peut s'agir aussi d'agents de catégorie A appartenant à des corps monodirectionnels comme les architectes, les ingénieurs économistes de la construction, les conservateurs ou les professeurs de la Ville de Paris qui aspirent à occuper des fonctions d'encadrement dans d'autres directions que celles au sein desquelles ils exercent les fonctions très spécialisées qui sont les leurs. La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique qui permet le détachement de tout fonctionnaire d'un corps dans un autre de catégorie équivalente, sous réserve éventuellement de la possession des diplômes requis, est de nature à amplifier ce phénomène.

La DRH fait observer qu'en gestion rien n'empêche des agents de la catégorie A appartenant à un corps donné, monodirectionnel ou non, d'occuper d'autres fonctions que celles plus ou moins spécialisées qu'ils exercent. Ainsi, plusieurs IST occupent à ce jour des fonctions traditionnellement dévolues à des administrateurs. Il suffit pour cela que la DRH gage l'emploi correspondant, ce qu'elle pratique. La DRH fait par ailleurs remarquer que la promulgation de la loi Mobilité ne s'est pas traduite, ni sur le second semestre 2009 ni sur l'année 2010, par des demandes de détachement dans un corps équivalent.

⇒ *... aux reclassements*

On peut distinguer trois types de situations :

- D'abord, certains agents rencontrent à un moment ou à un autre de leur carrière des difficultés d'ordre physique qui rendent difficile l'occupation de leur poste. Soit celui-ci fait l'objet d'un aménagement, soit ils doivent être reclassés, ce qui nécessite des actions de formation en vue de cette reconversion professionnelle. Cela représentait une population de 2 500 agents en 2009 dont 1 000 qui sont exemptés de certaines tâches, 400 qui sont reconnus inaptes, les autres devant être reclassés et donc bénéficier d'un programme de formation adapté, ce qui est loin d'être le cas.
- Ensuite, la Ville est confrontée à des phénomènes touchant plus particulièrement certaines catégories d'agents, soit en raison de la pénibilité des tâches, soit parce que les postes sont appelés à disparaître. C'est pourquoi a été mis en place un dispositif visant à faciliter les reconversions collectives de certaines catégories de personnels, les « emplois tremplins ». Ils ont été créés en 2006 à la DFPE pour la reconversion des auxiliaires de puériculture.

A cette fin, des fiches de poste virtuelles avaient été élaborées afin de positionner l'agent sur une formation alternée dont les modules étaient conçus par le bureau de la formation. Sur 35 agents ayant bénéficié du dispositif, 19 ont trouvé un poste. En revanche, les éboueurs ont éprouvé plus de difficulté pour trouver des postes administratifs et la DPE s'est retirée de la démarche. Désormais, les emplois tremplins sont transverses, c'est-à-dire que les agents concernés peuvent être recrutés dans une autre direction, ce qui va concerner la DFPE mais aussi la DEVE.

- Enfin, la Ville doit faire face à des situations très difficiles à résoudre concernant des agents les plus éloignés de l'emploi pour des raisons souvent psychologiques ou sociales, et pour lesquels des mesures adaptées en matière de formation doivent être mises en œuvre pour leur permettre de retrouver une certaine « employabilité ». Même après un long parcours de formation, ces agents éprouvent toujours de sérieuses difficultés à retrouver un poste.

Il y a actuellement environ 300 agents qui sont sans affectation à la ville, certains depuis près de dix ans et pour lesquels les procédures classiques de reclassement ont échoué. Il a donc été décidé en 2009 d'actualiser tous les dossiers de ces agents et, une fois les réformes ou retraites décidées, 182 ont été déclarés aptes par le médecin du travail et se sont vus proposer une formation de remise à niveau, notamment en mathématiques et en français, de cinq mois. A l'issue de cette formation, très peu sont en mesure de postuler²² et la plupart ont été repositionnés sur un test d'évaluation pour entrer dans les emplois tremplins transverses ou orientés vers une formation de neuf mois dispensée par l'AFPA pour les réconcilier avec les apprentissages²³.

Selon la responsable de la Mission handicap et reconversion, les directions doivent prendre conscience que ces agents ont accompli un parcours sans faute, que leurs compétences ont été tirées vers le haut, qu'il faut les soutenir et donc les recruter. Il faut en même temps leur laisser un temps suffisant pour faire reconnaître auprès des chefs de bureau ces compétences nouvellement acquises.

Ce double effort de reconversion et de formation se heurte toutefois à la raréfaction des postes de catégorie C qui sont disponibles, ces agents entrant notamment en concurrence avec les agents en situation de handicap, dont il a été question *supra*, pour lesquels les emplois administratifs constituent le débouché naturel pour des raisons évidentes d'aptitude physique. Il faut ajouter à cela le ralentissement des créations de postes lié aux contraintes budgétaires. Ainsi, il n'y avait fin 2009 que 9 postes de catégorie C vacants alors que ce chiffre tournait autour de 90 les années précédentes.

Dans son rapport de janvier 2010 sur « les inaptitudes et le dispositif de reclassement des agents de la Ville de Paris », l'Inspection générale a indiqué qu'un effort très important de recherche de métiers de reclassement, y compris émergents, à la Ville et dans d'autres structures, était indispensable pour sortir de l'unique filière que représentent les adjoints administratifs et tirer au mieux parti des compétences et savoir faire des agents à reclasser. Selon le bureau de la formation, on essaie de conduire tous ces agents vers des emplois administratifs alors qu'il devrait être possible de trouver d'autres « niches d'emplois » à connotation manuelle mais moins exigeants physiquement.

²² Selon le bureau de la formation, cette durée initiale de 5 mois alternant formation de remise à niveau et stage en direction est trop courte pour des agents qui ne sont pas simplement en reconversion comme pour les « emplois tremplins » mais qui doivent réapprendre toutes les bases de la vie professionnelle.

²³ Au final, certains agents auront bénéficié d'une formation de 22 mois à l'issue de cette procédure exceptionnelle de reclassement.

Par ailleurs, les auditeurs ont pu constater des divergences d'approche assez sensibles entre la Mission handicap et reconversion d'une part, le bureau de la formation d'autre part, en ce qui concerne le contenu même des modules de formation dispensés dans le cadre des procédures de reclassement, notamment quant au caractère jugé insuffisamment professionnalisant par la première des formations proposées par le second. Le bureau de la formation fait valoir, pour sa part, que les modules qu'il propose pour les agents qui sont « cassés » physiquement constituent des formations de remise à niveau directement utilisables dans un contexte professionnel (apprendre à se servir d'un ordinateur, à rédiger des textes très simples, à répondre au téléphone, etc.).

L'Inspection générale avait proposé pour sa part, dans son rapport précité de janvier 2010 sur les inaptitudes et le reclassement, de s'appuyer sur le bureau de la formation, dont c'est le métier, pour procéder, en matière de reclassement, de la même manière que pour les « emplois tremplins » en mettant notamment en œuvre un cycle de formation « reconversion professionnelle » qui pourrait être actionné par les directions en fonction des besoins de leurs agents. Le bureau de la formation partage ce point de vue en estimant qu'il serait préférable de travailler en direct avec les SRH des directions.

L'Inspection générale avait encore insisté sur la nécessité de se donner les moyens d'une meilleure prévention et d'un suivi assidu des agents concernés. Il était notamment souligné dans le rapport précité que le reclassement serait d'autant mieux accepté que l'agent aura pu préparer très en amont sa reconversion et que celle-ci sera inscrite dans une véritable gestion prévisionnelle des emplois et compétences. Cette recommandation reste d'autant plus d'actualité que l'articulation entre les différents acteurs concourant à la gestion de ce dossier demeure insuffisante, faute d'une réflexion sur la durée et d'une adaptation permanente des dispositifs à des situations en perpétuelle évolution.

A ce sujet la DRH indique qu'une expérimentation est en cours d'élaboration en partenariat avec la DPE pour mettre en œuvre un parcours de reconversion des éboueurs.

Le bureau de la formation a formulé pour sa part trois observations concernant le dispositif des « emplois tremplins » :

- Il ne reçoit que de simples listes d'agents à former ne comprenant aucune indication sur les affectations actuelles de ces agents, leurs formations, leurs parcours, leurs souhaits, etc.,
- Il ne peut pas suivre individuellement les emplois tremplin en formation, mission dévolue aux directions d'origine au sein desquelles les agents restent affectés.
- Il n'a aucun retour concernant le devenir des agents formés dans le cadre des « emplois tremplins ».

2.2.2.3. Le parcours professionnel des cadres : une stratégie en cours d'élaboration

Le parcours professionnel des cadres est apparu depuis quelques années comme un enjeu de taille au sein de la collectivité parisienne.

La Ville a besoin à la fois d'experts de haut niveau dans des domaines très spécialisés et en même temps elle cherche à encourager la mobilité pour ajuster en permanence ses besoins aux compétences de son vivier de cadres et répondre aux aspirations de ces derniers pour maintenir leur motivation.

Afin de dynamiser le parcours professionnel des cadres, la Ville de Paris a rationalisé son organisation. Ainsi, l'Université des cadres a été créée en février 2011 et intègre la Mission parcours professionnel des cadres et les deux coachs internes. Le chargé de mission « cadres techniques » ne sera pas remplacé après son départ en retraite.

⇒ *Un défi à relever*

La question de la carrière des cadres, entendue au sens d'agents de catégorie A et surtout A+ à l'exclusion des corps monodirectionnels, constitue depuis deux ou trois ans un sujet privilégié de réflexion à la Ville de Paris. On note toutefois que, dans les faits, des agents de catégorie B, et plus rarement de catégorie C, exercent des fonctions d'encadrement. Il y a plusieurs raisons au regain d'intérêt relatif à la gestion de la carrière des cadres :

- La complexité croissante des règles de la gestion publique et des collectivités territoriales en particulier.
- La prise de conscience que la fonction d'encadrant requiert des compétences qui ne sont pas uniquement techniques, juridiques ou financières mais relèvent du management au sens large.
- Le fait que les fonctions d'encadrant constituent, en raison de leur lourdeur même, un obstacle à la formation (fort absentéisme) et que celle-ci est insuffisamment valorisée aux yeux de la hiérarchie.
- L'évolution de la conception même de l'acquisition des compétences nécessaires pour occuper un poste.
- La connaissance insuffisante des parcours, des compétences, notamment transférables, et surtout du potentiel de chaque agent dans la perspective de constituer un véritable vivier de cadres afin de faciliter les mutations internes en cas de vacance de postes.
- Le cloisonnement excessif des corps qui rend difficile la mobilité pour certains cadres supérieurs qui restent cantonnés à un type de fonctions.
- L'amorce d'un processus de déconcentration qui rend indispensable une meilleure prise en considération des parcours des cadres au sein des différents échelons déconcentrés.
- Les difficultés que la fonction publique territoriale et la Ville de Paris, risquent de rencontrer dans les prochaines années pour recruter des encadrants en raison de la concurrence du secteur privé.

Cette démarche a d'abord consisté à substituer à l'entretien de notation un véritable entretien professionnel, d'abord dans quelques directions tests en 2006, puis dans toutes les directions (cadres de niveau n-1 et n-2). Elle devrait être généralisée dans le cadre du volet 2 de RH 21 en 2011. Il est difficile d'en tirer pour l'instant des résultats significatifs en raison du faible taux d'entretiens exploitables (20 % sur 850) et de la très grande hétérogénéité des contextes dans lesquels ils sont réalisés.

Par ailleurs, la Mission parcours professionnel des cadres réalise des entretiens de carrière destinés à certaines catégories de cadres (attachés principaux, ITP divisionnaires et IST) pour connaître leurs aspirations. Parallèlement, la Ville procède à une revue de cadres pour faire le point sur la situation de certains d'entre eux.

⇒ *Une Université des cadres à inventer*

La Ville de Paris a créé en 2011 une « Université des cadres²⁴ » qui a pour objectifs :

²⁴ Ce nom a été déposé par l'IGPDE et devra donc évoluer lors de la phase opérationnelle.

- D'améliorer les conditions dans lesquelles les nouveaux cadres sont accueillis à la Ville (y compris en détachement) en mettant en place un accompagnement personnalisé à la prise de poste, les pratiques étant actuellement très différentes d'un corps à l'autre ;
- De concevoir des cycles professionnalisants, soit thématiques, soit à l'occasion de prises de responsabilités nouvelles (sous-directeur, chef de bureau, etc.), soit lors d'une nomination dans un service déconcentré ;
- D'accompagner la mobilité des cadres à la fois en les aidant mais aussi en sensibilisant les directions qui les recrutent à la nécessité de mieux définir leurs besoins et de sortir de la logique de reproduction (recruter son double et non son complément).

Le projet, dont le Secrétariat général est à l'initiative, a d'abord été piloté par la Mission parcours professionnel des cadres puis par un groupe de travail *ad hoc* constitué de trois hauts fonctionnaires de la Ville issus des filières administrative, technique et sociale.

Cette Université des cadres pourrait fonctionner en partie en s'appuyant sur des groupes de travail transversaux et ouverts sur l'extérieur qui approfondiraient des thèmes identifiés comme prioritaires par les cadres eux-mêmes dans une logique d'échange de pratiques.

L'ouverture vers l'extérieur constitue par exemple l'une des grandes orientations qui ont été fixées à l'IGPDE lors de sa création, à la fois pour sensibiliser les fonctionnaires de Bercy à ce qui se passait en dehors du ministère et pour nouer des contacts avec les milieux économiques et la société civile. Cela permet également de rendre les formations plus attractives et de toucher un public qui hésite parfois à suivre les modules de formation traditionnels.

Cela rejoint également les conclusions d'une récente étude de l'Inspection générale du CNFPT qui montrait que les cadres demandent des formations du type ateliers, groupes de travail (petites séances courtes avec leurs pairs) et souhaitent des formations d'une durée limitée privilégiant le travail en réseau et l'échange d'expériences.

Plus prosaïquement, le positionnement et les moyens de cette structure sans murs ne sont pas encore arrêtés. De telles structures nécessitent généralement une logistique importante et un adossement à un ensemble plus vaste²⁵ comme c'est le cas à l'Etat (ENA, IGPDE, ENPC, etc.), dans la fonction publique territoriale (INET) ou dans la fonction publique hospitalière (EHESP).

In fine, cette question, et plus largement celle de la mobilité des cadres, pose un problème de moyens. L'une des organisations syndicales rencontrées par les auditeurs suggérait ainsi de créer un fonds spécifique géré par la DRH ayant pour objet d'encourager cette mobilité pour permettre à certains d'entre eux de mener à bien des projets de reconversion intéressants pour la Ville mais financièrement onéreux.

⇒ *Le coaching, entre scepticisme et innovation*

Même si cette question est périphérique par rapport à leur problématique générale, les auditeurs ont souhaité évoquer la question du *coaching* à la Ville de Paris car il constitue un outil original, même s'il n'a pas jusqu'ici donné sa pleine mesure²⁶.

²⁵ La perspective visant à rapprocher cette Université des cadres de l'EIVP sera traitée dans la partie 3 du présent rapport.

²⁶ A titre de comparaison, deux autres expériences méritent d'être signalées, celle de l'AP-HP et celle du CNFPT (voir Annexe IV).

Mis en place depuis quelques années à la ville, le *coaching* est destiné aux cadres A s'interrogeant sur l'orientation à donner à leur carrière ou confrontés ponctuellement à des situations managériales particulières (prise de fonction, développement du leadership ou d'une vision stratégique, travail en transverse, gestion de conflits, dépassement d'un obstacle professionnel, gestion du stress et des émotions, etc.).

Deux *coachs* sont en poste à la Ville dont l'un était rattaché encore récemment au Secrétariat général *via* la Délégation générale à la modernisation²⁷, l'autre à la DRH *via* la Mission parcours professionnel des cadres. Jusqu'à présent ces *coachs* ont suivi respectivement 97 et 57 cadres depuis début 2006 pour l'un et mi-2007 pour l'autre, soit environ 20 cadres par an.

Généralement, le *coaching* se déroule dans le cadre d'un contrat tripartite entre le supérieur hiérarchique du cadre, le cadre lui-même qui est volontaire et le *coach*. Toutefois, le supérieur hiérarchique n'est pas tenu au courant du contenu même des séances qui se déroulent sur une période variant de 9 à 12 mois à raison de deux heures tous les quinze jours (avec une séance de cadrage, un point d'étape et un bilan partagé avec le supérieur hiérarchique pour évaluer les changements qui se sont produits).

Le *coaching* à la Ville consiste à aider les cadres concernés à trouver en eux la capacité d'explorer de nouvelles voies ou de surmonter des difficultés passagères dans le cadre d'un lieu neutre, protégé des sollicitations extérieures, et qui ne verse pas dans la psychothérapie. En ce sens, ce n'est pas de la formation au sens strict mais la démarche s'inscrit dans le cadre de parcours professionnels et elle est de nature à susciter des demandes de mobilité, de reconversion et, partant, de formation.

Toutefois, le fait même que les *coachs* soient des agents de la Ville peut poser un problème de positionnement et expliquer une certaine réticence vis-à-vis de cette pratique. Mais en même temps, leur immersion au sein de l'administration peut favoriser un dialogue plus constructif et l'établissement plus rapide d'un contact.

La DRH indique qu'en complément des deux *coachs* certifiés de la Ville (désormais tous deux rattachés à l'Université des cadres, donc à la DRH), les agents peuvent faire appel à des *coachs* externes *via* les marchés de la formation. C'est notamment le cas pour le « *top management* », les directeurs par exemple.

2.2.2.4. De nouveaux outils encore insuffisamment exploités

Comme les services de l'Etat ou les autres collectivités territoriales, la Ville de Paris a été confrontée depuis 2007 à la mise en œuvre de nouveaux outils censés favoriser la formation et la promotion sociale des agents comme le droit individuel à la formation (DIF), la validation des acquis de l'expérience (VAE) et la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (REP/RAEP).

En dépit des efforts consentis par le bureau de la formation, par celui du recrutement et des concours, par les bureaux de gestion et par les directions (VAE), le bilan que l'on peut en tirer, à partir du dépouillement des questionnaires adressés aux directions, est assez décevant. Encore une fois, l'éclatement des responsabilités ne facilite pas les choses : la VAE dépend du bureau de la formation alors que la RAEP relève des bureaux de gestion car elle ne nécessite pas *a priori* la mise en œuvre de sessions de formation.

²⁷ Le transfert de la DGM à la DUCT (Direction des usagers, des citoyens et des territoires) pose le problème non encore résolu à ce jour du rattachement de ce coach.

Ces outils répondent mal en effet aux exigences de la fonction publique car ils méconnaissent à la fois le rôle du concours comme outil de régulation des relations sociales et les règles du paritarisme qui permet d'associer plus étroitement que dans le secteur privé les organisations syndicales à la définition des grands objectifs en matière de gestion des ressources humaines.

C'est la raison pour laquelle l'accord cadre relatif à la formation professionnelle continue et au développement des compétences définit notamment les modalités d'application du droit individuel à la formation pour les personnels de la Ville de Paris et met en œuvre un dispositif de parcours professionnel de promotion sociale.

Enfin, deux autres dispositifs, plus anciens, méritent d'être mentionnés, le Congé individuel de formation et l'apprentissage :

La mise en œuvre à la Ville du Congé individuel de formation relève des bureaux de gestion²⁸. C'est une position administrative permettant le maintien à 85 % du traitement indiciaire, l'agent réintégrant la collectivité à l'issue de son congé. Il est notamment demandé par des agents envisageant de travailler dans le privé et qui éprouvent le besoin de se préparer. Cette perspective n'incite guère les directions à le proposer et l'intérêt pour la Ville est assez limité puisque la formation suivie n'aura pas d'impact si l'agent quitte la collectivité.

L'apprentissage échappe en partie à la DRH dans son organisation ; il recoupe néanmoins la question de la gestion des ressources humaines et de la formation. Sur un plan budgétaire, il représente une enveloppe de 5 M€ dont 4 pour la rémunération, via la DRH, et 1 pour la formation.

La Ville a fait le choix de consentir un effort important dans ce domaine dès 1994, en faisant appel, pour remplir la fonction de maître d'apprentissage auprès des jeunes, à des agents confirmés et en développant des liens étroits avec des Centres de formation d'apprentis au sein desquels la formation théorique est dispensée. Cette politique a d'ailleurs été récompensée puisque la Ville de Paris a obtenu en 2003 le prix Territoria dans le domaine de la Petite enfance.

Ce dossier relève de la compétence de la DDEEES car c'est la question de l'emploi qui prime, en termes de politique publique, sur celle du recrutement et de la formation. Pourtant, le rôle des maîtres d'apprentissage et des tuteurs est fondamental en matière de formation dans toutes les directions.

Sur un plan quantitatif, l'apprentissage représente un effort soutenu puisque chaque année ce sont environ 300 jeunes qui sont accueillis à la Ville et que ce nombre est encore appelé à augmenter à l'avenir dans des proportions importantes pour atteindre 375 cette année et 575 en 2014. L'élévation du niveau de qualification (jusqu'à Bac + 5²⁹) et la diversification³⁰ des filières constituent les autres objectifs de la Ville dans ce domaine, même si les métiers ouvriers doivent rester le cœur du dispositif.

Toutefois, cette ambition risque d'être contrariée par la difficulté de trouver de nouveaux maîtres d'apprentissage de qualité, la question de leur recrutement et de leur formation commençant à se poser avec acuité. La DFPE semble ainsi avoir atteint un palier.

²⁸ Ainsi, le bureau de l'encadrement supérieur a géré 3 CIF en 2009 (un architecte voyer en chef et deux attachés), celui des personnels ouvriers et techniques en a géré 9 (7 C et 2 B).

²⁹ Un poste a par exemple été récemment proposé par la Direction des finances pour un Master dans le domaine financier.

³⁰ On peut citer à cet égard le cas d'un apprenti horloger dans les ateliers de la DPA.

De plus, la Ville recrute désormais un nombre important d'apprentis à l'issue de leur parcours, notamment dans les métiers de la Petite enfance (DFPE) et de l'animation périscolaire (DASCO). L'obstacle du concours dans les autres métiers n'est d'ailleurs pas toujours dirimant dans la mesure où la formation suivie et l'expérience à la Ville constituent de sérieux atouts.

Les auditeurs considèrent que l'effort de la Ville en matière d'apprentissage doit être poursuivi et mieux valorisé, notamment en assurant une formation plus adaptée aux maîtres d'apprentissage et en assurant un suivi statistique des recrutements définitifs d'apprentis dans les directions de la ville.

⇒ *Le droit individuel à la formation*

Le droit individuel à la formation (DIF) a été créé par la loi de modernisation de la fonction publique du 19 février 2007 et inscrit à l'article 22 du statut général de la fonction publique. La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale et le décret du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale sont venus en préciser le contenu.

Chaque agent à temps complet acquiert un droit individuel à la formation à hauteur de 20 heures par année de travail révolue. Les droits peuvent être cumulés sur 6 ans. S'ils ne sont pas utilisés au terme des 6 ans, ils restent plafonnés à 120 heures. Le DIF permet d'accompagner les agents dans leurs projets de formation à vocation professionnelle.

Ne peuvent donc être suivies dans le cadre du DIF que les formations de perfectionnement et les préparations aux concours et examens de la fonction publique inscrites au plan de formation de la collectivité et présentant une utilité professionnelle directe pour elle, mais seul l'agent doit prendre l'initiative d'utiliser son DIF. Le DIF dans la fonction publique est ainsi plus restrictif que dans le secteur privé où pourtant son succès est loin d'être assuré.

En principe, le DIF s'exerce en dehors du temps de travail. Dans ce cas, l'agent perçoit de la collectivité une allocation de formation dont le montant est fixé à 50 % du traitement horaire. A titre dérogatoire, l'autorité territoriale peut décider, après avis du comité technique paritaire, que le DIF s'exercera, en tout ou partie, pendant le temps de service. Lorsque le fonctionnaire quitte sa collectivité, il conserve ses droits.

La DRH fait observer que l'accord cadre sur la formation précise les conditions de mise en œuvre du DIF. Depuis l'accord, la sensibilisation des directions sur ces questions est constante³¹, la procédure d'entretien de formation (couplée avec l'entretien d'évaluation notation) a été relancée en 2010. Les souhaits de formation des agents (DIF ou hors DIF) et ceux correspondant aux besoins des directions ont pu être recueillis à l'automne 2010 et les plans de formation des directions élaborés selon un calendrier avancé.

Surtout, le DIF, droit nouveau pour les agents, est désormais mis en œuvre. Il a été pour la première fois comptabilisé et porté à la connaissance des agents sur leur bulletin de salaire de janvier 2011 pour l'année 2009. Le décompte sera également effectué pour l'année 2010 avant la fin du premier semestre 2011. La mise en œuvre de ce droit est désormais suivie et analysée. 9 855 demandes de DIF étaient enregistrées au 31 mars 2011.

³¹ Avec l'aide du cabinet Interface, la DRH a en effet mis en œuvre une politique de sensibilisation et d'explication auprès des relais et des correspondants de formation des directions avec comme point d'orgue l'organisation à Sciences Po le 2 décembre 2009 d'une journée dédiée à laquelle ont participé des intervenants extérieurs (DGAFP, Ville de Lyon et AP-HP).

⇒ *La validation des acquis de l'expérience*

La validation des acquis de l'expérience (VAE) permet la délivrance de tout ou partie d'un diplôme sur la base de l'expérience de l'agent. Toutes les filières sont *a priori* concernées sur le plan des concours internes et des examens professionnels. La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale permet aux fonctionnaires territoriaux, donc parisiens, de bénéficier du droit à la VAE, entériné dans l'accord cadre du 12 mai 2010.

En 2007, le Secrétariat général avait recensé toutes les demandes de VAE émanant des directions et il avait fixé comme priorités les métiers pour lesquels la Ville de Paris avait un réel besoin (les auxiliaires de puériculture de la DFPE, les ASEM à la DASCO ou les agents de sécurité de la DPP par exemple) et les agents les moins qualifiés.

Le bilan de la DASCO portant sur la période 2003-2009 est très encourageant puisque sur 155 candidates retenues, 131 ont obtenu la validation totale du CAP Petite enfance, 33 nouvelles candidates ayant été retenues en 2010, ce chiffre étant en nette progression par rapport aux années antérieures (entre 23 et 29 depuis 2005).

Par ailleurs, les demandes de VAE individuelles sont aujourd'hui assez faibles à la ville. En effet, plutôt que d'obtenir un diplôme, les agents préfèrent passer les concours dans la mesure où il ne peut pas y avoir de valorisation statutaire (promotion) ou financière (NBI) pour les agents en ayant bénéficié comme cela peut être le cas dans le secteur privé. Il y a toutefois des exceptions :

- La DPP a ainsi financé 11 VAE en 2009 sur ses crédits délégués : 7 bacs professionnels « sécurité prévention » pour 8 960 € et 4 licences professionnelles « sécurité des biens et des personnes » pour 18 275 €. Mais cette direction reconnaît que les agents n'ont pas toujours conscience de l'investissement requis pour mener à bien leur VAE. C'est la raison pour laquelle elle essaye de les préparer le plus en amont possible en recevant individuellement chaque candidat et en assurant une permanence d'une demie journée par semaine sur ce thème.
- De même, la DPE propose à certains de ses agents de préparer le CAP « gestion des déchets et propreté urbaine ». Cette expérience est intéressante car la VAE est susceptible de permettre à ceux qui obtiendraient le CAP de préparer ensuite le concours de chefs d'équipe dans de bonnes conditions. Les chefs d'équipe ont de leur côté la possibilité de passer un bac professionnel ou un BTS par la voie de la VAE dans la même filière.

Pourtant, le besoin est réel, y compris pour l'encadrement supérieur. C'est ainsi que l'IGPDE a passé un accord avec l'Université Paris 9 Dauphine pour permettre à des agents de catégorie A d'obtenir des diplômes universitaires de haut niveau dans le domaine des ressources humaines et de la gestion financière.

Il convient enfin d'indiquer que l'une des organisations syndicales rencontrées par les auditeurs a suggéré que leurs permanents puissent eux aussi bénéficier d'une formation dans ce domaine, compte tenu de la complexité du sujet.

Au total, il apparaît souhaitable de lancer une nouvelle étude sur la V.A.E. afin de recenser les besoins. Cette étude ne devrait pas se contenter de recenser les besoins exprimés par les directions mais porter également sur les souhaits des agents eux-mêmes. Elle devrait également comporter un volet sur l'« aval » de la V.A.E. (conséquences en termes de rémunérations, de promotions ou de changements de postes). Elle pourrait être complétée par une réflexion sur l'organisation de parcours qualifiants en lien avec les lycées technologiques ou professionnels, des GRETA, des universités pour mieux valider certaines formations longues.

⇒ *La reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle ou de l'expérience professionnelle*

La reconnaissance de l'expérience professionnelle (REP) et la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP) sont des dispositifs qui permettent de valoriser des expériences et des situations professionnelles produisant des savoirs et des compétences, qui, à la différence de la validation des acquis de l'expérience, ne débouchent pas sur la délivrance d'un diplôme ou d'une partie de diplôme.

L'expérience peut ainsi être prise en compte dans le contenu des épreuves des concours et examens. Depuis 2009, le concours de secrétaire administratif comporte une épreuve de cette nature³² et elle a concerné sept candidats qui ont présenté cette option à l'oral (sur 62 admissibles, concours interne et troisième concours compris), cinq d'entre eux ayant été admis.

Lorsqu'un diplôme spécifique est exigé, le décret du 13 février 2007 a créé plusieurs commissions chargées de se prononcer sur l'équivalence des expériences professionnelles pour les concours des trois fonctions publiques. Pour chacune d'entre elles, un arrêté fixe la liste des corps ou cadres d'emplois pour lesquels la commission est compétente. Le décret du 27 octobre 2009, a institué auprès du Maire de Paris une commission chargée d'évaluer les expériences professionnelles, l'arrêté de novembre 2009 établissant la liste des corps concernés.

C'est le bureau du recrutement et des concours qui examine les demandes d'équivalence présentées par les candidats et décide de leur recevabilité lors de la procédure classique de visa des candidatures.

Cette commission s'est réunie pour la première fois en septembre 2010. Elle se réunit en moyenne tous les mois. De septembre 2010 à mars 2011 elle a ainsi étudié 277 dossiers déposés pour 17 concours différents. Sur les 277 dossiers étudiés, 68 ont obtenu un avis favorable, soit 24,5 % d'avis positifs. Ceci a déjà permis par exemple à 8 jardiniers qui n'avaient pas le diplôme requis de passer et de réussir le concours d'adjoint technique de 1^{ère} classe en 2010.

La reconnaissance de l'expérience professionnelle ouverte par cette commission est donc effective pour accéder aux concours à la Ville.

Par ailleurs, l'expérience professionnelle peut être prise en compte dans le déroulement de carrière de l'agent aussi bien par la procédure d'avancement de grade que par la promotion interne (articles 33 et 43 de la loi du 19 février 2007). Enfin, en matière de formation, elle permet d'être dispensé d'une partie d'une formation (que ce soit une formation d'intégration ou de professionnalisation).

Pour l'instant, ces dispositifs commencent à se mettre en place à la Ville de Paris mais à dose homéopathique, alors que, contrairement à la VAE, il y a une attente beaucoup plus forte de la part des agents, qu'il s'agisse de la dispense de diplôme, de la dispense d'épreuve ou de la promotion interne, piste qui n'a pas du tout été explorée par la ville.

³² Les candidats ont le choix, pour la première épreuve orale d'admission d'entretien avec le jury, entre un entretien classique et une interrogation de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle reposant sur un dossier fourni par le candidat (dossier retraçant l'expérience professionnelle et pouvant contenir des travaux effectués par le candidat).

Jusqu'alors, la Ville a plutôt fait le choix de rendre les épreuves plus proches des compétences nécessaires pour exercer les fonctions demandées et moins académiques. Selon les premières indications fournies par la DGAFP concernant cette démarche déjà mise en œuvre à l'Etat cela a conduit paradoxalement à rendre les concours plus sélectifs puisque le taux des reçus par rapport aux présents a régressé.

2.3. Les relations entre la DRH et les directions métiers

2.3.1. Une organisation auditée en permanence

Les réflexions sur une réorganisation de la formation à la Ville de Paris ne sont pas nouvelles. La multiplication depuis une dizaine d'années des audits portant sur cette question, notamment sur le bureau de la formation, constitue en soi un symptôme de dysfonctionnement et d'insatisfaction permanente quant à la manière dont cet outil de management est mobilisé en faveur de l'administration et des agents.

Pour autant, à cette interrogation récurrente répond une absence de décisions d'autant plus préjudiciable que le problème demeure et que le bureau n'en est pas responsable. Les auditeurs souhaitent en effet insister tout particulièrement sur l'investissement remarquable consenti par l'ensemble des agents de ce bureau, sur un plan professionnel mais aussi personnel en termes de disponibilité, pour acquérir, parfois en un minimum de temps, les bases d'un métier complexe auquel ils n'avaient pas été préalablement préparés.

C'est une des raisons pour lesquelles les auditeurs ont souhaité opérer une rupture en matière d'analyse de ce problème en ne le polarisant pas sur le seul bureau de la formation mais en resituant ce dossier dans un cadre plus large. Ils ont eu recours pour ce faire à une analyse systémique, certes déjà amorcée dans certains rapports commandés par la Ville de Paris, mais dont les recommandations étaient restées, dans une large mesure, lettre morte.

Ainsi, dans le rapport, déjà cité, du groupe de travail consacré à la formation préparé au sein du Secrétariat général en 2002, il était préconisée la création d'un Service de formation des personnels de la Ville de Paris, rattaché à la DRH mais géographiquement distinct de cette dernière, et englobant le bureau de la formation et fédérant sans les absorber tous les acteurs de la formation dans les directions. L'objectif visait à accroître la fonction de pilotage stratégique du bureau de la formation dont il était clairement dit qu'elle était insuffisante.

Le but ultime, proposé par les rédacteurs de ce document interne au Secrétariat général, était de créer une « Maison de la formation » et un centre de ressources pour les formateurs³³. Ce rapport préconisait enfin la mise en place de groupes ressources sur chaque domaine d'expertise (grands thèmes de la formation, conseil, évaluation, etc.) avec des formateurs occasionnels, temporaires ou permanents susceptibles de concevoir et de conduire des projets de modernisation.

³³ L'éventuel déménagement d'une partie du bureau de la formation dans le nord de la Capitale serait en contradiction avec de tels objectifs et contribuerait à renforcer la marginalisation de ce bureau en l'éloignement des autres entités de la DRH et surtout des agents avec un risque encore renforcé d'absentéisme.

Sensiblement à la même époque, les conclusions de l'étude réalisée en 2001 et 2002 par le cabinet *Algora* sur les possibilités de développement de la formation en ligne demeurent également d'une très grande actualité. Les auditeurs indiquaient en effet que les responsables de formation des directions devaient être des professionnels de l'ingénierie de formation pour que le bureau de la formation devienne une structure d'appui et de conseil, avec un recrutement de responsables pédagogiques « experts en contenus », ce qui fonderait la légitimité de leur expertise. Selon eux, le bureau de la formation restait trop enfermé au sein de la DRH et pas assez à l'écoute des directions, les responsables de formation appartenant à la ligne hiérarchique et manquant de recul.

En 2005, le rapport d'Ask Conseil en Management pointait les difficultés rencontrées par le bureau de la formation pour animer le réseau des acteurs de la formation (relais formation et services de ressources humaines des directions) en dépit d'importants efforts de communication. L'impossibilité pour le bureau de la formation de fonctionner autrement que dans une logique hiérarchique était soulignée. Le rapport d'Ask préconisait que le bureau de la formation se fixe des objectifs de légitimité et de compétence de façon plus lisible et suggérait une approche pragmatique (par ex., revue des supports pédagogiques, évaluation des animateurs) qui n'a reçu une traduction concrète et partielle que récemment.

En 2008, le rapport d'Ineum Consulting, s'il notait le bon positionnement du bureau de la formation au sein du réseau et l'émergence d'un dialogue de gestion structurant les relations bureau de la formation de la DRH / bureaux de la formation des autres directions de la Ville remarquait également le manque de valorisation de la fonction formation, l'obsolescence des outils informatiques dédiés à la formation ainsi que la complexité et les lourdeurs administratives entraînées par la taille même de l'organisation.

Enfin, le rapport d'Interface de 2009 (consacré à la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle tout au long de la vie) insistait sur la difficulté pour le bureau de la formation de jouer un véritable rôle de coordination et de pilotage de la politique de formation de la Ville faute de disposer de données cohérentes et homogènes. Selon le diagnostic établi par Interface, le BF souffre d'un manque de lisibilité sur les formations organisées par chacune des directions sur la base des crédits délégués.

2.3.2. Les services fonctionnels de la formation dans les directions

Le présent rapport s'est efforcé de ne pas se focaliser sur le bureau de la formation de la DRH mais d'intégrer dans son analyse les services de formation des autres directions de la ville. A cette fin, il a exploité les questionnaires (40 items) remplis par 26 directions de la ville. Les auditeurs ont ainsi plus particulièrement étudié les bureaux de formation de la DASCO, de la DPE de la DEVE et de la DASES ainsi que leur articulation avec le bureau de la formation de la DRH.

La place dans l'organigramme, des bureaux de la formation, leur organisation, leurs responsabilités sont évidemment variables selon la taille et la spécificité des directions de la Ville ; leur structuration a été progressive.

La plupart des directions disposent de véritables bureaux de la formation avec des cadres A (dont 18 attachés) à leur tête ; on note, toutefois, que six directions ont des cadres B (secrétaires administratifs), à temps complet ou partiel, pour responsables formation.

Ces bureaux sont généralement rattachés aux services des ressources humaines des directions.

Le nombre de personnes, tous grades confondus, en charge de la formation a été estimé à 60,30 ETP pour l'année 2009. Les relais formation ont été retenus dans ces effectifs dès lors qu'ils sont affectés dans les services centraux. Toutefois, certaines directions utilisent également un nombre très élevé de relais formation, à temps souvent très partiel, dans leurs services déconcentrés (24 à la DVD, 42 à la DEVE, 153 à la DAC, etc.).

Sur la période de l'audit, soit 2004-2009, on observe une très grande stabilité des effectifs des services formation des directions.

Le « turn over » de leurs responsables est là aussi naturellement variable selon les directions mais tend à être important et de ce fait, le maintien des compétences difficile à garantir. L'exploitation du questionnaire a ainsi permis de montrer que six directions avaient connu trois responsables formation en cinq ans et une direction, quatre responsables.

Dans la très grande majorité des cas, les responsables de formation en poste ont suivi des formations professionnalisantes, en lien avec leurs fonctions (analyse des besoins, élaboration des plans de formation, rédaction d'un cahier des charges d'une action de formation...). La formation intitulée « Cœur de métier : responsable de formation » organisée par la DRH de 1998 à 2005 a notamment été suivie par de nombreux responsables de formation. Pour autant, force est de constater que cette formation de qualité n'est plus proposée depuis 2005 et qu'il existe un « déficit » de formation à l'ingénierie pédagogique.

En revanche, dans la grande majorité des cas, les relais formation³⁴ n'ont suivi aucune formation en lien avec leurs attributions.

Dans bon nombre de cas, pour ces relais formation, la formation continue représente d'ailleurs, une fonction annexe (de 10 à 30 % du temps de travail) et il n'est même pas rare que cette charge ne soit pas choisie mais imposée.

Le rôle de ces « relais formation » consiste à recueillir les demandes de formation, participer à l'élaboration des plans de formation par direction, préparer le travail des commissions techniques paritaires qui doivent examiner les orientations de la politique de formation d'une direction et informer sur les possibilités de formation dans les services.

Concernant le dialogue institutionnel au sein des CTP/CHS, les auditeurs ont noté la très grande hétérogénéité des pratiques au sein des directions de la Ville (voir l'analyse des questionnaires adressés aux directions figurant en annexe du présent rapport). C'est ainsi que tous les plans de formation ne sont pas systématiquement soumis pour avis aux CTP.

De même, les pratiques diffèrent en matière de soumission en communication aux CTP des bilans d'exécution des plans de formations. Une telle diversité est également constatée à propos de la consultation des CHS sur la partie des plans de formation relative aux formations hygiène et sécurité. Un effort d'harmonisation s'impose donc. Lorsque l'importance des plans de formation le justifie, il serait même souhaitable de créer des pré commissions dédiées à la formation avant le passage en CTP.

Enfin, le bureau de la formation pourrait présenter en CTP central la synthèse des bilans de formation des directions afin de donner une vision globale de l'effort de la Ville dans le domaine de la formation.

³⁴ Dans d'autres administrations publiques, et selon des intitulés qui varient, on parle de « correspondants locaux de formation » ou de « responsables locaux de formation ». Les dénominations choisies par les directions de la Ville sont également très variables : correspondant formation, assistant formation, correspondant RH, etc.

Dans la majorité des cas, la formation, comme les ressources humaines, au demeurant (même si la situation s'améliore), n'est toujours pas considérée comme un véritable métier.

Il est regrettable, par ailleurs, que les directions de la Ville (même les plus importantes) ne recourent jamais à des prestataires extérieurs pour le recensement et l'analyse de leurs besoins de formation alors que, par ce biais, elles pourraient bénéficier d'un utile transfert de connaissances en matière d'ingénierie de formation.

Ce constat, très général, se retrouve dans les quatre directions étudiées ci-après. Toutefois, ces dernières présentent des points particuliers.

⇒ *DASCO*

Les auditeurs ont noté une forte dichotomie entre le BFP (bureau de la formation des personnels) et le bureau en charge de la formation des professeurs de la Ville de Paris. Au sein du BFP, les chargés de secteur travaillent en « centrale ». Ils prennent en charge les besoins de formation des différents métiers de la DASCO en liaison avec les sous-directions concernées.

Ce sont des agents de catégorie B. Leurs tâches correspondent à celles d'experts en formation : conception, organisation, suivi et évaluation des actions de formation. Ils sont assistés par un ou deux agents de catégorie C.

Comme la DASCO est une organisation déconcentrée, il y a également des relais de formation par secteur (les 9 circonscriptions des affaires scolaires ou CAS). Ils sont réunis par le bureau de la formation des personnels de la DASCO tous les trimestres. En principe, deux relais de formation sont affectés par secteur : un pour le périscolaire et l'autre pour les personnels de service des écoles. Leur rôle consiste à :

- diffuser de l'information et les directives des services centraux,
- participer à la mise au point des stages de formation.

La formation ne représente qu'une petite partie de leurs attributions (de 10 à 20 %). Ils ont été désignés d'office pour cette mission mais sont très sensibilisés aux questions de formation.

Pour le bureau de la formation, le problème des chargés de secteur réside plus dans le renforcement des équipes que dans celui de la substitution progressive de cadres A à des secrétaires administratifs.

Pour la DASCO, la priorité actuelle en terme de professionnalisation du réseau est plus celle de la santé et de la sécurité au travail que celle de la formation.

La déconcentration du dispositif constitue une véritable contrainte (« *tout doit être multiplié par 9* ») et on ne fait pas dans l'« *interconscription* »).

Il est à noter que les chargés de secteur assistent à certaines formations des agents de la direction si le sujet est sensible. Cela permet de bien « cadrer » les messages et d'évaluer les retours des stagiaires.

⇒ *DPE*

A la DPE, les relais formation sont dans les divisions. Jusqu'en 2004, il s'agissait de secrétaires administratifs. A cette date, les attachés responsables des pôles administratifs des divisions sont devenus responsables de la formation. Cependant quand un secrétaire administratif fait preuve d'appétence et d'expérience sur ce thème, la compétence peut lui en être déléguée. Pour le bureau de la formation de la DPE, l'intérêt porté aux questions de formation doit prévaloir sur le grade. Un relais de formation est responsable d'une population de 200 à 300 agents.

Actuellement, peu de formations sont proposées sur le thème de l'ingénierie de la formation. Ce sont donc plutôt les nouveaux arrivants au bureau de formation de la DPE qui en bénéficient plus que les relais formation en place.

Une transposition du système des relais de prévention (qui sont des agents à temps plein) aux relais formation apparaît peu pertinente au bureau de la formation de la DPE car la formule actuelle des responsables administratifs convient bien à l'organisation des divisions. La formation n'occuperait pas une personne à temps complet (30 à 50% d'un ETP étant suffisant).

La fonction de conseil en formation est assurée par le bureau de la formation. En ce qui concerne les relais de formation, la situation est très variable selon leur degré d'implication.

Les auditeurs ont noté les liens étroits entre le bureau de la formation et l'école de la propreté. Les évaluations de cette dernière sont systématiquement exploitées par le bureau de la formation et conduisent à des discussions avec les organismes de formation et, éventuellement, à des modifications de prestations.

Les relations entre le bureau de la formation de la DPE et la DRH permettent un dialogue de gestion de qualité.

L'élargissement des horaires des cours de perfectionnement a notamment rendu plus facile l'accès aux cours des agents travaillant en décalé et loin du centre de Paris.

⇒ *DEVE*

Le récent départ de l'ancien conseiller en analyse et stratégie est susceptible d'avoir un impact sur la réflexion en matière de formation à la DEVE. En effet, celui-ci participait activement à la définition des parcours métiers, notamment à travers l'élaboration de la charte d'accueil.

Les correspondants RH jouent le rôle de relais formation au sein des divisions mais ils ont d'autres attributions (suivi des mutations, des promotions, des rémunérations, de la notation, communication, etc.). Ils jouent un rôle d'interface avec le bureau de la formation de la DEVE. Ce sont aussi bien des agents de catégorie A que B (dépendant dans ce dernier cas, de l'attaché responsable du pôle administratif dans les divisions).

Ils sont associés tout au long de la chaîne d'élaboration du plan formation de la DEVE et sont chargés de procéder au recensement individuel et collectif des besoins. Ils sont réunis plusieurs fois dans l'année par le bureau de la formation de la DEVE. Ils interviennent également pour rechercher des terrains de stages, pour envoyer les copies des convocations, pour retransmettre l'information aux agents ne disposant pas d'une messagerie électronique.

L'objectif, à terme, est de confier ces missions à des agents ayant une vraie appétence pour les questions de formation. Ils devront être formés dans cette perspective. En revanche, le DEVE n'envisage pas de transposer aux relais formation, dont ce n'est pas la seule mission, le principe en vigueur pour les relais prévention qui sont regroupés dans un endroit unique car cela les empêcherait de relayer efficacement l'information.

Il n'est pas envisagé non plus de leur demander d'assister à certaines séances de formation jugées « stratégiques » par leur direction mais ils sont très vigilants quant au respect de la qualité. Le bureau de la formation de la DEVE a entretenu des relations difficiles en 2009 avec le bureau de la formation de la DRH sur le dossier du DIF. Cela dit, le « dialogue de gestion » (portant notamment sur l'utilisation des crédits délégués) est constant.

⇒ DASES

A la DASES, on compte un relais formation par sous - direction. Ils sont tous regroupés dans le même immeuble (Diderot - Mazas).

Les relais formation ne sont pas affectés à temps plein sur des tâches de formation et occupent d'autres fonctions (secrétariat de sous-directeurs, UGD, etc.). Ils sont chargés de la partie purement administrative de la formation. Ils ont une vision globale sur toutes les demandes des agents de leur sous - direction. Ils jouent un rôle très important en matière de transmission des informations : il sont notamment chargés de la communication sur l'ouverture des sessions (alors que le plan de formation est diffusé sur l'Intranet de la DASES depuis 2008). Tous les relais de formation ont suivi des formations Access et e-form net.

L'objectif du bureau de la formation de la DASES est de parvenir à réaliser une planification à six mois et que les calendriers et les contenus en soient diffusés sur l'Intranet de la direction. Sur les crédits délégués, le planning à trois mois est d'ores et déjà placé sur l'Intranet : dès que le bureau de la formation de la DASES connaît les noms des participants, ils sont mis en ligne. L'objectif est de parvenir à une gestion des départs en formation, semblable à celle des départs en congés. Cela devrait permettre de minimiser les absences et les heures de formation perdues.

Le bureau de la formation de la DASES réunit un comité de pilotage pour accompagner toutes les formations transversales (une dizaine par an). Le comité présente l'avantage de mobiliser les chefs de service. Chaque action transversale est ainsi réajustée chaque année dans le contenu et dans la forme.

2.3.3. Le réseau formation

D'une manière générale et comme cela a déjà été indiqué *supra*, un véritable réseau a été mis en place dans le domaine de la formation. Ce réseau permet au bureau de la formation de la DRH de disposer de points d'appui très solides grâce à l'existence dans les services des ressources humaines des directions métiers de correspondants et de relais formation motivés.

Certains fonctionnaires du bureau de la formation considèrent même que les liens qu'ils entretiennent avec les correspondants de ce réseau sont plus étroits que ceux existant avec les autres bureaux ou structures de la DRH.

Pour la très grande majorité des directions, l'offre de formation de la DRH est suffisamment lisible et bien connue des agents. L'intranet de la DRH est une des voies privilégiées d'information de toutes des directions.

Les bureaux de la formation appartenant aux services des ressources humaines des directions métiers sont également en relation, mais à un degré bien moindre, avec le bureau des concours. Ils ne semblent pas, en revanche, travailler avec l'observatoire des métiers et des compétences ni avec la mission Parcours professionnel des cadres.

Les relations ont parfois été difficiles, voire « houleuses », entre les directions et le bureau de la formation de la DRH sur la question du DIF avant la signature de l'accord cadre le 12 mai 2010.

Pour autant, le « dialogue de gestion » initié par l'ancien chef du bureau de la formation lors de la réforme des crédits déconcentrés a toujours été constant.

Le bureau de la formation entretient également un dialogue permanent avec les directions pour estimer le nombre de places correspondant à leurs besoins, sachant que la plupart des marchés sont pluriannuels mais qu'il est impossible de supprimer le risque d'erreurs.

Les auditeurs déplorent, toutefois, que le fonctionnement de ce réseau ne fasse pas l'objet d'une plus grande formalisation (voir notamment l'absence de comptes rendus lors des réunions en principe trimestrielles).

De plus, la lourdeur des tâches logistiques incombant au bureau de la formation empêche ce dernier de suivre les plans de formation des directions et d'opérer un nécessaire travail de synthèse, de coordination et de suivi.

Ce point s'avère particulièrement flagrant pour les CTP et CHS locaux qui devraient constituer une précieuse source d'information (en dépit de la très grande hétérogénéité des pratiques des directions en ce domaine souligné *supra*). Or, ils ne font pas l'objet d'une synthèse pour alimenter les instances centrales.

Le bureau de la formation gère les crédits délégués. Ces crédits permettent aux directions de la Ville de financer les actions de formation relatives à leurs métiers. La délégation de crédits s'opère en deux temps : 50% des crédits sont délégués en début d'année puis, au mois de juin, le bureau de la formation initie un « dialogue de gestion » avec chaque direction pour dresser le bilan des actions de formation financées et définir les projets à venir.

En fonction des projets, l'enveloppe de chaque direction est plus ou moins fortement réévaluée, ce qui doit permettre d'affecter davantage de crédits aux directions qui en ont davantage besoin. Pour l'année 2009, la DRH disposait de 7,1 millions d'euros de crédits ouverts et les autres directions (hors le cas particulier de la DDEES) de 3,6 millions d'euros. Pour les crédits mandatés, la différence était moindre, avec 4,6 millions d'euros pour la DRH et 3,1 millions d'euros pour les autres directions (hors DDEES). Le détail des crédits délégués par direction figure dans le tableau 19 du présent rapport.

Si la plupart des directions de la Ville se déclarent satisfaites du système de crédits délégués mis en place par la DRH, certaines déplorent néanmoins que les crédits soient trop systématiquement reconduits d'une année sur l'autre sans réelle prise en compte des besoins.

Par ailleurs, le manque de retour sur l'utilisation des crédits délégués prive le bureau de la formation d'une vision vraiment globale de l'effort de formation réalisé par la collectivité parisienne.

Au-delà, la « mécanique » des crédits délégués permet à la DRH d'exercer une régulation financière du système de formation. Cette dernière doit, naturellement continuer à s'exercer.

Toutefois, cette régulation s'exerce aujourd'hui dans un cadre très rigide ne permettant pas de mettre en œuvre des projets pluriannuels bénéficiant d'une certaine autonomie financière.

Le principe de pluriannualité des plans de formation, consacré par l'accord cadre du 12 mai 2010, constitue l'occasion pour le bureau de la formation de participer pleinement à la « coconstruction » des plans de formation des directions.

Cette nouvelle stratégie va, en effet, modifier en profondeur les procédures qui étaient jusqu'alors en vigueur car elle va contraindre les directions à être plus réactives en matière de définition de leurs propres plans de formation et le bureau de la formation à jouer un rôle plus affirmé d'aiguillon. Cette stratégie vise à renforcer la synergie entre les différents niveaux de décision.

En effet, à l'heure actuelle, les plans de formation des directions arrivent souvent en retard, ce qui fait perdre jusqu'à un trimestre au bureau de la formation. Si certaines directions essaient de respecter le *planning*, d'autres n'ont toujours pas répondu en décembre aux demandes du bureau, ce qui conduit celui-ci à anticiper le lancement de certaines sessions de formation sans attendre la réponse des directions, ce qui n'est pas acceptable.

Les directions éprouvent en effet les plus grandes difficultés à recueillir, à analyser et à hiérarchiser les besoins individuels et collectifs de formation. Cela tient notamment aux difficultés de mise en œuvre de l'entretien individuel auquel la hiérarchie est insuffisamment préparée, voire même, dans certaines directions, à l'absence totale d'entretiens concernant certaines catégories de personnels.

C'est la raison pour laquelle le bureau de la formation a engagé depuis deux ans une réflexion sur l'amélioration des procédures dans le domaine de la formation avec l'appui du cabinet Interface. Cette réflexion porte notamment sur une meilleure gestion du calendrier et sur la réduction de l'absentéisme :

- En ce qui concerne le calendrier, la DRH a défini un ensemble de séquences dont l'articulation devrait permettre d'éviter les retards dans l'élaboration des plans de formation des directions : cela nécessite, une fois que les orientations stratégiques auront été arrêtées, ce qui sera le cas avec l'adoption du plan triennal, d'entamer un dialogue de gestion avec les directions entre le 15 mai et le 15 juin de l'année N-1, à charge pour ces dernières de procéder au recueil de leurs besoins entre le 15 septembre et le 15 novembre, puis de procéder à l'agrégation synthétique des données entre le 15 et le 30 novembre de manière à ce que les directeurs puissent valider ces plans avant la fin de l'année.
- En ce qui concerne l'absentéisme, le bureau de la formation s'efforce d'envoyer dorénavant les dates de stages deux mois avant à la hiérarchie des agents afin de faciliter l'établissement des plannings et de procéder à des rappels deux semaines avant.

Par ailleurs, le bureau de la formation doit régulièrement intégrer des demandes complémentaires de la part des directions notamment en raison de contraintes réglementaires nouvelles auxquelles elles sont confrontées ou de nouvelles orientations qui apparaissent en cours d'année. Ce travail en flux tendus rend très complexe la tâche du bureau mais on peut raisonnablement estimer que la mise en œuvre d'un plan pluriannuel est de nature à limiter ces contraintes en obligeant les directions à mieux anticiper leurs besoins et à stabiliser dans le temps la définition de leurs propres priorités.

La question de l'absentéisme a été largement traitée dans le présent rapport mais il faut insister sur le fait que les différences de mesure du présentéisme en formation entre le bureau de la formation et les services de ressources humaines des autres directions entretiennent un « dialogue de sourds » permanent (voir les différends sur le problème du « surbooking » dans les inscriptions aux sessions ou sur celui des remplacements des agents absents qui ne sont pas ou ne seraient pas comptabilisés par la DRH).

La mise en œuvre du deuxième volet de RH 21 (prévue pour juin 2011) ne portera tous ses fruits que si elle est accompagnée d'un consensus (sur les définitions et les instruments de mesure) chez tous les acteurs du réseau de la formation.

Au total, les auditeurs ont constaté un certain sous positionnement du bureau de la formation de la DRH au sein de la ville. Ils sont partisans d'un renforcement de cet « espace » central et estiment nécessaire de faire monter en parallèle, le niveau de qualification des services formation des directions

Concrètement, les auditeurs proposent ainsi que tous les agents de la fonction formation se voient proposer un plan individuel pluriannuel de formation. Il est essentiel que tous les agents en charge de la formation et ce, quels que soient leurs grades, bénéficient d'une formation et d'outils méthodologiques communs.

Dans cette perspective de professionnalisation des acteurs de la formation, il apparaît judicieux de recourir à un dispositif de type formation/action.

Cet important chantier devrait concerner tous les acteurs (bureau de la formation de la DRH, services des ressources humaines et relais formation des directions métiers). Il pourrait obéir au schéma suivant :

- Séminaire de présentation,
- Ateliers (innovations pédagogiques, optimisation des processus, réduction de l'absentéisme, évaluation, modes de régulation, etc.),
- Séminaire de synthèse (présentation de la production de chacun des ateliers pour renforcer l'implication de ces derniers).

Tout cela doit déboucher sur la production d'outils (formalisés) communs à tous les acteurs du réseau de formation.

Par ailleurs, les auditeurs suggèrent (au moins à titre expérimental à la DRH) de créer des postes de conseiller en mobilité ayant une connaissance approfondie des métiers de la Ville et capables de bâtir des parcours individualisés au bénéfice des agents en faisant la demande.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DRH souligne qu'un module « acteurs de la formation » de deux jours est désormais proposé au catalogue ; deux sessions ont eu lieu en 2010 et plusieurs sont prévues en 2011.

3. LA FIABILISATION DU SYSTEME D'INFORMATION DEDIE A LA FORMATION

La mission conduite par l'Inspection générale a identifié trois principales sources d'informations relatives à la formation des agents de la collectivité, susceptible de permettre une évaluation de son efficacité et de son efficience :

- Les données de l'application F-WEB administrée par le bureau de la formation de la DRH ;
- Les données figurant dans les bilans sociaux (données d'activité et données relatives au coût de la formation) ;
- Les données financières relatives aux achats de formation et à la rémunération des vacances et communiquées par la DRH (ancien bureau du budget et des marchés et bureau des rémunérations).

Ces sources d'information constituent des données permanentes sur la période d'audit (2004-2009). Elles ont pu être complétées par l'étude réalisée par le cabinet UNILOG MANAGEMENT en 2007 sur la base des données 2006 relatives aux coûts de la formation professionnelle continue.

L'analyse de ces données a montré que le système actuel d'information ne présentait pas toutes les garanties de fiabilité. En outre, comme vu dans la partie 1.1, la méthode de calcul du coût de la formation est insuffisamment transparente. En particulier, l'imprécision quant au périmètre de calcul des coûts ne permet pas d'identifier quelles sont les composantes de la formation prises en compte :

- Distinction entre la formation professionnelle continue des agents de la collectivité d'une part, et les formations initiales d'autre part : scolarités (cursus externalisés, EIVP, etc.), centres de formation (Ecole de la Propreté, Ecole du Breuil, centre de formation de la DPP, etc.) ;
- Nature des charges indirectes intégrées au calcul du coût de formation : charges de personnel du bureau de la formation et du réseau formation des directions, coût des locaux dédiés à la formation (centre de formation de la rue Lobau, centres de formation des directions), locations de salles à l'extérieur, etc.).

L'objet de la mission d'audit n'étant pas de réaliser une étude du coût de la formation, seuls sont présentés ci-après les éléments de coût directement disponibles : achat de prestations de formation et rémunération des vacances.

3.1. Un système d'information peu fiable et peu sécurisé

3.1.1. Le système actuel : la fiabilité des données en question

L'application F-WEB, administrée par le bureau de la formation de la DRH, est depuis 2000 l'outil de recueil et de traitement des données de la formation de la collectivité parisienne. Elle n'est utilisée pour l'ensemble des sessions de formation que depuis 2005 (sessions organisées par la DRH et par les directions). Le bureau de la formation dispose cependant d'un historique depuis 1995, année à compter de laquelle le croisement entre les données de formation et le fichier du personnel a été facilité par la possibilité de télécharger ce dernier.

L'application F-WEB permet également à chaque agent de consulter son cursus individuel de formation à partir de son numéro de SOI. Dans le cadre de la mise en place du DIF, le bureau de la formation a développé une application permettant notamment une saisie et une validation dématérialisées des formations imputables dans le cadre du DIF (application e-form.net).

La mission d'audit a mis en évidence le manque de fiabilité de ces données, compte tenu notamment des éléments suivants :

- ⇒ Les données de formation sont traitées par le bureau de la formation sous format DBASE, format ancien mais encore utilisé car il facilite l'échange de données. Au sein de ce bureau, ce traitement relève de la compétence d'une personne unique, ce qui constitue un risque majeur. Les conditions actuelles d'exploitation des données ne garantissent donc pas leur intégrité.
- ⇒ La fiabilité des données est remise en question en particulier pour les sessions réalisées par les directions. Le questionnaire adressé par l'Inspection générale à l'ensemble des directions de la collectivité fait en effet apparaître l'extrême variabilité des comportements dans l'utilisation de F-WEB.

Les réponses montrent que toutes les directions n'utilisent pas systématiquement F-WEB pour les sessions de formation qu'elles organisent. Près de 80% des directions (soit 20 directions sur les 26 ayant répondu) déclarent l'utiliser systématiquement ; la DJS, la DASCO, la DPP, la DEVE, la DPVI et la DICOM reconnaissent ne pas le faire. Parmi ces six directions, la DASCO constitue un cas particulier puisqu'elle utilise depuis 1998 une application dédiée, FOEDERIS. Depuis 2009, les informations contenues dans FOEDERIS sont exportées hebdomadairement dans F-WEB.

Les autres directions considèrent, quant à elles, que l'utilisation de F-WEB s'avère très « chronophage » pour les services en charge de la saisie des données. Elle implique en amont de la tenue de chaque session de saisir l'ensemble des caractéristiques de ces sessions (intitulé, codification, dates de début et de fin, durée), puis les agents inscrits et leur présence effective. En outre, l'ergonomie générale de l'application est jugée peu facile d'utilisation.

- ⇒ Enfin, l'analyse et le traitement des données, réalisés par les auditeurs à partir du logiciel d'audit IDEA, ont montré qu'il existait de nombreuses incohérences.

Des séries de contrôles ont été réalisées systématiquement sur chaque champ de la base de données formation (données issues de F-WEB) et de la base de données du personnel (données issues des fichiers mensuels de paie). Elles ont révélé des incohérences, portant à la fois sur les données de formation et sur celles du personnel. Celles-ci ont fait, dans la mesure du possible, l'objet de corrections de la part des services concernés (bureau de la formation et département des systèmes d'information de la DRH).

L'extrême hétérogénéité des codifications a en outre rendu difficile la comparaison des données d'une année à l'autre. Les champs concernés sont notamment : les statuts, les corps, les directions et unités d'organisation.

Le dispositif informatique actuel, qui maintient deux applications distinctes non interfacées (F-WEB et RH21), demeure le principal facteur de fragilité du système d'information. Il rend difficile l'obtention d'indicateurs simples tels que le taux d'absentéisme ou le taux de remplissage des sessions. La livraison en 2011 du volet formation de RH21 devrait théoriquement lever les principales contraintes du système actuel. Cela suppose néanmoins qu'un véritable projet dédié ait été mis en place.

Depuis octobre 2010, un comité FMCR (formation, métiers, compétences et recrutement) au sein duquel se réunissent les correspondants de chacune des directions de la Ville se tient tous les mois. Grâce aux comptes rendus mis en ligne sur l'intranet de la Ville, un point régulier est effectué sur l'état d'avancement du projet. En phase opérationnelle, l'exploitation de toutes les possibilités de cette application nécessitera une étroite coordination entre le bureau de la formation et les directions métiers.

3.1.2. Vers une meilleure articulation avec le système d'information des ressources humaines

Le volet 2 du système d'information RH 21, permettant le croisement des données relatives à la formation, aux métiers, aux compétences et au recrutement (FMCR), constituera une avancée vers la mise en œuvre d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Comme cela a été souligné dans la 2^{ème} partie de ce rapport, RH 21 devrait permettre notamment d'objectiver les compétences recherchées pour occuper un poste donné, et ainsi de mieux définir les formations devant être suivies. Le système devrait encourager la mobilité, en rapprochant les compétences des agents des besoins identifiés, et faciliter les reconversions. A cet égard, les auditeurs estiment utile qu'à terme l'application RH 21 permette la création d'un livret informatisé retraçant l'intégralité du parcours de formation de l'agent (programme, nombre d'heures, validation éventuelle, etc.), au sein de la collectivité comme en dehors, afin de faciliter les mobilités tant internes qu'externes.

La DRH a fait remarquer que cela était prévu dans FMCR sous forme d'historique des formations par agent. L'historique pour chaque agent sera disponible avant la fin 2011. Néanmoins, seuls les éléments de formation portés à compter de 2010 pourront faire l'objet d'interrogations et de statistiques collectives.

Pour que les données relatives à la formation puissent être véritablement utiles, il faudra qu'un effort important soit consenti au sein même des directions, afin que les plans de formation soient articulés avec les fiches métiers et les référentiels de compétences. Cette exigence implique en particulier une professionnalisation des agents en charge de la formation dans les directions, afin d'adopter une approche à la fois multidimensionnelle et prospective (et non pas uniquement en fonction des besoins à court terme des agents ou des services).

La DRH a demandé à chaque direction de remplir le métier de l'agent. Par contre, le référentiel de compétences ne pourra être mis en œuvre dans FMCR qu'avec une évaluation de l'agent sur ses compétences. Cela pourrait être effectué lors de la généralisation de « Métiers et compétences » en juin 2012.

3.2. La connaissance des coûts de formation : une méthode à définir

3.2.1. L'étude UNILOG MANAGEMENT réalisée sur la base des données 2006

L'analyse des coûts de la formation a fait l'objet d'une étude en 2007 confiée au cabinet UNILOG MANAGEMENT. Le système de comptabilité analytique retenu a été développé sur la base du modèle de la comptabilité ABC (Activity Based Costing). Il permet en particulier la détermination du coût moyen par jour - stagiaire de formation, soit 298 € en 2006 (contre 291€ en 2007³⁵).

³⁵ Les données 2006 n'ont été actualisées qu'une seule fois (en 2007) par la cellule contrôle de gestion du bureau de la formation de la DRH.

3.2.1.1. Un périmètre d'analyse sensiblement différent de celui retenu dans le bilan social

L'étude réalisée par UNILOG n'intègre pas l'ensemble des composantes de la formation. Ainsi, le montant total des charges prises en compte (charges indirectes et charges directes) s'élève à 34M€ en 2006, contre un coût de la formation affiché dans le bilan social égal à 53,8M€. L'écart de près de 20M€ relèverait de la non prise en compte des formations initiales (scolarités), bien que la notice méthodologique rédigée par le prestataire ne le mentionne pas explicitement.

D'après les données communiquées par le bureau de la formation de la DRH, ce coût s'élèverait en 2006 à 15,36M€ dont 12,34M€ relèvent du maintien de la rémunération des stagiaires.

Tableau 12 : Périmètre de charges retenu par UNILOG MANAGEMENT

Nature de charges	Montant (en €)	En %
Rémunération des stagiaires	21 641 576	64%
Formations externes	4 686 330	14%
Réseau formation	2 691 599	8%
Bureau de la formation	1 833 578	5%
Formations internes	1 605 397	5%
Locations de salles extérieures	1 048 115	3%
Salle de formation internes (y.c entretien et équipement)	529 657	2%
TOTAL	34 036 252	100%

Source : Inspection générale,
d'après l'étude UNILOG MANAGEMENT, données 2006

Tableau 13 : Coût des scolarités - Données 2006

	2006
Coûts pédagogiques directs	3 016 414
Coût lié au maintien des rémunérations des agents en scolarité	12 341 172
<i>Auxiliaires de puériculture</i>	1 800 320
<i>Educateurs jeunes enfants</i>	1 148 480
<i>Infirmières</i>	713 920
<i>Assistantss socio éducatifs</i>	527 680
<i>Puéricultrices</i>	819 000
<i>Cadres de santés</i>	298 872
<i>Techniciens supérieurs</i>	819 000
<i>EIVP</i>	4 380 640
<i>ITP</i>	528 080
<i>IST</i>	528 080
<i>Conservateurs</i>	660 100
<i>Bibliothécaires</i>	117 000
<i>ENA*</i>	-
TOTAL	15 357 586

*Coût inclus dans le coût de la scolarité

Source : Inspection générale d'après les données de la DRH, bureau de la formation

De même, le nombre de jours de formation est sensiblement différent des données présentées dans le bilan social 2006 : 114 376 jours contre 172 247 jours, figurant dans le bilan social.

Tableau 14 : Données comparées entre l'étude UNILOG MANAGEMENT et le bilan social 2006

TYPE DE FORMATION	NBRE DE JOURS	En %	NBRE DE STAGIAIRES	En %
Qualification professionnelle	20 410	18%	10 224	24%
Formations Cadres	710	1%	423	1%
Préparations à concours	15 930	14%	1 339	3%
Remise à niveau	7 126	6%	2 153	5%
PCA	1 917	2%	491	1%
Formations métiers (crédits délégués)	63 680	56%	27 270	64%
Reclassement et aide à la reconversion	4 603	4%	750	2%
TOTAL	114 376	100%	42 650	100%

Source : Inspection générale d'après l'étude UNILOG MANAGEMENT, 2006

	Qualification professionnelle	Promotion individuelle	Bilan social 2006*	Ecart
Nombre de jours de formation	146 428	25 819	172 247	57 871
Nombre de stagiaires	50 931	10 090	61 021	18 371

* Personnel Ville et Département Hors Titre IV

Source : Inspection générale d'après le bilan social 2006

3.2.1.2. Les principaux résultats de l'étude : la détermination d'un coût unitaire de formation

La matrice de calcul des coûts mise en place par UNILOG MANAGEMENT permet notamment le calcul d'un coût par jour - stagiaire selon le type de formation.

Tableau 15 : Coût par type de formation

TYPE DE FORMATION	Coût total	Nombre de jours	Coût moyen / jour	Ecart / moyenne (en %)
Qualification professionnelle	7 258 713	20 410	355,64	20%
Formations Cadres	445 369	710	627,28	111%
Préparations à concours	3 638 374	15 930	228,40	-23%
Remise à niveau	1 626 220	7 126	228,21	-23%
PCA	819 300	1 917	427,39	44%
Formations métiers (crédits délégués)	18 867 934	63 680	296,29	0%
Reclassement et aide à la reconversion	1 380 341	4 603	299,88	1%
TOTAL	34 036 251	114 376	297,58	0%

Source : Inspection générale, d'après l'étude UNILOG MANAGEMENT

Plusieurs axes d'analyse sont envisagés pour expliquer les écarts de coût par rapport à la moyenne: la part de l'externalisation, la durée moyenne d'une session de formation, le nombre moyen de stagiaires par session et la part respective des agents de catégories A et C. Les constats suivants sont réalisés :

- ⇒ Pour les formations cadres, la part des formations externalisées est de 100% et la part des stagiaires de catégorie A est proche de 90%. Le maintien de la rémunération des stagiaires est donc un des facteurs permettant d'expliquer l'écart à la moyenne.

- ⇒ Pour les plans collectifs d'amélioration (PCA), le facteur « externalisation » explique également l'écart de coût, de même que la part des stagiaires de catégorie A. En outre, l'exemple du PCA de la direction de la voirie et des déplacements (DVD) montre qu'un des facteurs explicatifs du coût unitaire de formation est le faible nombre de stagiaires par jour. Celui-ci est notamment lié à la prise en compte des jours de réunions de diagnostic, de pilotage de la mission et de bilan qui ne relèvent pas strictement d'actions de formation, mais davantage d'activités de conseil.
- ⇒ Pour la qualification professionnelle, le recours à des prestataires extérieurs explique principalement l'écart de coût. Inversement, les formations du type promotion individuelle (préparation à concours et remise à niveau) sont principalement réalisées en interne (dépenses de vacances).

3.2.1.3. Les apports et les limites du modèle de comptabilité analytique défini

L'étude réalisée par UNILOG MANAGEMENT a permis le calcul d'un coût unitaire moyen de formation (par jour - stagiaire), équivalent à celui constaté pour les services de l'Etat : 307€ par jour - stagiaire (*source : DGAFP*). La comparaison avec les données de la DGAFP montre également que la part des formations dites spécifiques (formations métiers) est sensiblement la même : 57% des formations recensées par la DGAFP sont des formations spécifiques aux missions de chaque ministère (contre 55% pour les formations métiers réalisées par les directions de la Ville). 18% des formations DGAFP sont des formations pour l'ensemble des ministères contre 17,8% pour les formations de type qualification professionnelle organisées par la DRH.

En outre, le modèle de comptabilité analytique de type ABC a nécessité la définition de processus de formation, eux-mêmes découpés en activités. Cette approche pourrait s'avérer pertinente dans une perspective de contrôle interne (cartographie des risques propres à la fonction formation et mise en place des procédures qui en découlent).

Cependant, plusieurs limites existent :

- ⇒ La comptabilité ABC est complexe dans sa définition et dans sa mise en œuvre. Ainsi, le système de calcul des coûts défini par UNILOG MANAGEMENT comprend 56 objets de coûts, 27 activités de niveau 1 et 40 activités de niveau 2. La matrice ainsi définie s'avère difficile à actualiser et sa permanence demeure soumise aux aléas liés aux changements d'organisation.
- ⇒ La différence de périmètre entre l'étude réalisée et le bilan social constitue une limite dans la mesure où l'un comme l'autre n'ont pas fait l'objet d'une définition précise. La DRH n'a pas communiqué à l'Inspection générale le cadre méthodologique de définition du coût de la formation tel qu'il figure dans les bilans sociaux.

Compte tenu de ces limites, l'Inspection générale préconise que soit défini un cadre méthodologique précis, commun aux bilans sociaux et aux analyses de coût. Si le modèle dit de comptabilité ABC aide à la compréhension initiale de la formation des coûts par le découpage en processus et en activités, ce modèle est excessivement complexe. Le nouveau cadre méthodologique devra tendre vers une plus grande simplicité, facteur essentiel de la permanence du système de comptabilité analytique.

Ainsi, le calcul du coût de la formation pourrait se rapprocher des principes retenus par le bureau du contrôle de gestion de la direction des finances pour les analyses qu'il réalise. Ces derniers relèvent davantage d'une approche en coût direct, les charges indirectes faisant l'objet d'une évaluation sans être intégrées dans le calcul d'un coût unitaire.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DRH indique que dans FMCR, les coûts de formation seront établis pour chaque agent (sans préciser toutefois le périmètre des coûts pris en compte).

3.2.2. L'évolution des crédits sur la période 2004-2009

Les formations organisées par la DRH et par les directions sont dispensées soit par des organismes de formation, titulaires de marchés publics, soit par des agents de la collectivité (titulaires, contractuels ou stagiaires), et dans une moindre mesure extérieurs à la collectivité (vacataires), rémunérés sous la forme de vacations.

L'hétérogénéité des sources d'informations (voir *infra* : 3.2.2.1. *Les achats de formation*) ne permet pas d'établir précisément quelle est la part des formations dispensées par des organismes de formation et celles réalisées par les vacataires. Selon les données du bilan social 2009, la part des formations externalisées est largement prépondérante puisqu'elle représente 89% du volume de formation (en euros). Pour UNILOG MANAGEMENT qui exclut les scolarités, cette part s'établit à 78% (constante entre 2006 et 2007)

Tableau 16 : Part des formations internes (vacations) et externes (achats de formation) - Données 2009

	2 009	En %
Formations internes (vacations)	1 210 083	11%
Formations externes (achats de formation)	10 121 895	89%
TOTAL COUTS PEDAGOGIQUES DIRECTS	11 331 978	100%

Source : Inspection générale d'après les données de la DRH, Mission Analyses, prévisions et emplois

Tableau 17 : Part des formations internes (vacations) et externes (achats de formation) hors scolarités selon l'étude réalisée par UNILOG MANAGEMENT - Données 2006 et 2007

	2 006	En %	2 007	En %
Formations internes (vacations)	1 605 397	22%	1 561 888	22%
Formations externes (achats de formation) hors scolarités	5 698 986	78%	5 415 127	78%
TOTAL COUTS PEDAGOGIQUES DIRECTS HORS SCOLARITES	7 304 383	100%	6 977 014	100%

Source : Inspection générale d'après l'étude UNILOG MANAGEMENT mise à jour en 2007 par le bureau de la formation de la DRH

3.2.2.1. Les achats de formation

Les achats de formation réalisés par la DRH et par les directions sont budgétairement imputés sur l'article 6184 - Chapitre 11. Depuis 2010, les marchés publics relatifs à ces achats sont confiés à la direction des achats (DA).

Les crédits de la DRH ouverts en 2009 s'élèvent à 10,4M€ contre 10,2M€ en 2005. Cette stabilité masque cependant une baisse continue des crédits mandatés sur la même période qui évoluent de 10,4M€ en 2005 à 7,5M€ en 2009 (soit -27,5%). Le taux de consommation des crédits s'établit en 2009 à 72% (contre 89% en 2008).

Le tableau ci-après présente l'évolution de ces crédits. Les auditeurs tiennent à souligner l'hétérogénéité des sources d'informations :

- Pour les années 2005 à 2007, les données ont été transmises à l'Inspection générale par l'ancien bureau du budget et des marchés de la DRH. Pour ces trois années, la répartition des crédits par direction (crédits délégués) n'a pas été communiquée par la DRH (service des ressources humaines et des finances).

- Pour les années 2008 et 2009, les données sont issues de l'infocentre ALIZE.

Tableau 18 : Evolution des crédits de formation de la DRH
(y compris crédits délégués aux directions) Article 6184 - Chapitre 11

	Crédits ouverts	Crédits mandatés
2 005	10 182 330	10 393 240
2 006	10 566 715	10 533 528
2 007	9 900 550	8 587 135
2 008	9 579 162	8 513 918
2 009	10 421 723	7 536 133

Source : Inspection générale d'après les données de la DRH, bureau du budget et des marchés pour les années 2005 à 2007 et d'après les données de la DF, Infocentre ALIZE pour les années 2008 et 2009. Les montants excluent en particulier les crédits des directions et les crédits inscrits sur les ESA. En 2009, ces crédits mandatés s'élevaient respectivement à 1,12M€ et 0,04M€.

⇒ *Les crédits de formation alloués aux directions*

La répartition des crédits de la DRH et des directions montre que le montant des achats de formation des directions rapporté à leurs effectifs s'établit en moyenne à 64,4 euros par agent³⁶. Pour 7 directions, la valeur de ce ratio est très supérieure à la moyenne (écart à la moyenne supérieur à 100%) ; ces directions sont la DAJ, la DF, la DLH, la DPVI, la DSTI, la DU et l'IG.

³⁶ Hors DRH et DDEES qui constituent des cas particuliers à exclure du périmètre : la DRH a en charge l'ensemble des formations dites transversales (hors formations métiers financées sur crédits délégués) et la DDEES gère l'ensemble des formations relevant des dispositifs d'aide à l'emploi et à l'insertion économique.

Tableau 19 : Répartition des crédits de formation par direction
Exercice 2009 - Ville et département (hors ESA) - Article 6184, Chapitre 11

	Crédits DRH		Crédits des directions		TOTAL		Effectif 2009	Ratio crédits / effectif	
	Crédits ouverts	Crédits mandatés	Crédits ouverts	Crédits mandatés	Crédits ouverts	Crédits mandatés		Crédits ouverts	Crédits mandatés
CAB	9 233	6 730	0	0	9 233	6 730	210	44,0	32,0
DAC	102 372	96 749	0	0	102 372	96 749	3 396	30,1	28,5
DAJ	52 325	49 384	0	0	52 325	49 384	76	688,5	649,8
DILT	45 891	31 239	47 515	45 216	93 406	76 455	1 932	48,3	39,6
DASCO	554 989	482 481	6 500	3 925	561 489	486 406	8 678	64,7	56,1
DASES	427 235	392 610	146 863	85 356	574 098	477 966	4 018	142,9	119,0
DUCT	49 509	23 678	82 930	69 709	132 439	93 387	1 454	91,1	64,2
DEVE	222 100	143 271	0	0	222 100	143 271	4 013	55,3	35,7
DF	107 107	68 457	0	0	107 107	68 457	249	430,1	274,9
DFPE	420 402	386 460	0	0	420 402	386 460	7 684	54,7	50,3
DICOM	33 527	29 439	0	0	33 527	29 439	252	133,0	116,8
DJS	72 965	72 021	0	0	72 965	72 021	2 633	27,7	27,4
DLH	68 680	59 666	0	0	68 680	59 666	377	182,2	158,3
DPA	120 980	119 223	0	0	120 980	119 223	1 383	87,5	86,2
DPE	312 120	301 925	11 960	11 960	324 080	313 885	8 021	40,4	39,1
DPP	109 971	109 081	0	0	109 971	109 081	1 065	103,3	102,4
DPVI	13 008	11 952	0	0	13 008	11 952	80	162,6	149,4
DSTI	284 947	274 766	0	0	284 947	274 766	342	833,2	803,4
DU	90 882	84 249	0	0	90 882	84 249	487	186,6	173,0
DVD	140 028	139 483	1 144	1 134	141 172	140 618	1 483	95,2	94,8
IG	25 817	17 695	1 519	1 519	27 336	19 214	49	557,9	392,1
SG	21 056	5 855	0	0	21 056	5 855	240	87,7	24,4
SGCP	13 097	4 960	0	0	13 097	4 960	498	26,3	10,0
SOUS-TOTAL DIRECTIONS*	3 298 241	2 911 374	298 431	218 820	3 596 672	3 130 195	48 620	74,0	64,4
DRH	7 111 969	4 613 253	0	0	7 111 969	4 613 253	572	NS	NS
DDEEES	11 513	11 506	1 215 269	907 662	1 226 782	919 168	242	NS	NS
TOTAL GENERAL	10 421 723	7 536 133	1 513 700	1 126 482	11 935 423	8 662 615	49 434	NS	NS

* Hors DRH et DDEEES. Ces deux directions sont isolées dans la mesure où elles constituent des cas particuliers : la DRH a en charge l'ensemble des formations dites transversales et la DDEEES gère les formations relevant des dispositifs d'aide à l'emploi et à l'insertion économique.

Source : Inspection générale, d'après les données de la DF, Infocentre ALIZE

L'étude d'UNILOG MANAGEMENT citée précédemment avait également mis en évidence le coût élevé par jour - stagiaire³⁷ pour certaines directions présentant un écart à la moyenne supérieur à 230%. Parmi ces directions, figurent également : la DAJ, la DF, la DPVI, la DSTI, la DU et l'IG.

³⁷ Coût de revient complet calculé pour les formations métiers financées sur crédits délégués.

Tableau 20 : Coût moyen d'un jour - stagiaire par direction pour les formations métiers d'après l'étude réalisée par UNILOG MANAGEMENT

Directions	Coût moyen d'un jour - stagiaire
CAB	1 230,9
DAC	267,5
DAJ	683,4
DILT	504,5
DASCO	270,7
DASES	287,3
DDEEES	515,7
DEVE	231,4
DF	955,1
DFPE	273,2
DICOM	248,7
DJS	311,2
DLH	508,7
DPA	310,7
DPE	255,6
DPP	352,8
DPVI	719,9
DRH	472,9
DSTI	772,9
DU	774,7
DUCT	596,2
DVD	326,0
IG	836,4
SG	687,3
SGCP	352,0
MOYENNE	296,3

Source : Inspection générale, d'après la synthèse de l'étude réalisée par UNILOG MANAGEMENT. Les directions en jaune sont les directions dont le coût par jour - stagiaire est supérieur de 230% par rapport à la moyenne, selon le seuil défini par UNILOG MANAGEMENT.

Les facteurs explicatifs des coûts constatés pour ces directions tels qu'ils sont présentés par UNILOG MANAGEMENT sont principalement :

- Le faible nombre de stagiaires par session ;
- Une majorité de stagiaires de catégorie A, concourant à augmenter le coût de maintien de la rémunération ;
- Le coût élevé des formations externalisées et des locations de salles.

⇒ *Les marchés publics de prestations de formation*

La cartographie des achats de formation communiquée par la DRH à l'Inspection générale regroupe l'ensemble des marchés notifiés par la direction sur la période 2004-2009. L'année 2004 a cependant été exclue de la période d'analyse car celle-ci ne semblait pas complète au regard du faible nombre annuel de marchés.

Sur la base de l'objet des marchés, les procédures de consultations ont été classées par type de formation et par thème. La typologie adoptée est inspirée de celle retenue par la société UNILOG MANAGEMENT dans l'étude précitée.

Tableau 21 : Montant notifié par année et par type de formation³⁸

	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009	Total
Qualification professionnelle	7 754 605	3 724 291	1 994 948	2 381 762	8 890 336	24 745 942
Reclassement et aide à la reconversion	1 355 280	0	1 206 383	0	0	2 561 663
Préparation à concours et aux examens professionnels	910 032	508 141	258 091	745 969	0	2 422 232
Formations initiales	2 325 142	0	0	0	0	2 325 142
Formation cadres	0	21 528	0	372 779	1 783 100	2 177 407
Projets collectifs d'amélioration	103 700	44 400	214 017	422 082	19 500	803 699
Total	12 448 759	4 298 360	3 673 438	3 922 592	10 692 936	35 036 086

Source : Inspection générale, d'après les données communiquées par la DRH

Les formations liées à la qualification professionnelle représentent 71% du montant total notifié, soit la période 2005-2009 (83% en 2009). Parmi celles-ci, les achats de formations relatives à la santé et à la sécurité au travail constituent la majorité des achats (60% sur la période). Ces marchés sont quasi exclusivement des marchés reconductibles 3 fois (soit une durée totale de 4 ans). Leur durée explique que les volumes d'achat en 2005 et 2009 soient supérieurs à ceux des autres années.

³⁸ Le montant total notifié correspond :

- au prix global et forfaitaire lorsque le marché est à prix forfaitaire ;
- au montant maximal du marché lorsque le marché est à prix unitaire (marché à bon de commande) ;
- à la somme du prix forfaitaire et du montant maximal du marché lorsque le marché est mixte.

Pour certains marchés, il n'existe pas de montant total notifié : il s'agit notamment des marchés relatifs aux préparations aux concours et aux bourses pour lesquels les montants minimum et maximum ne sont pas définis.

Tableau 22 : Montant notifié pour les formations de type « qualification professionnelle »

	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009	TOTAL
Santé et sécurité au travail	3 351 198	2 710 232	1 090 178	783 045	6 815 363	14 750 016
Environnement administratif et méthodes de travail	1 632 560	0	0	0	1 839 600	3 472 160
Achats et marchés publics	626 800	0	176 530	1 411 184	0	2 214 514
Utilisateurs de logiciels	1 624 393	0	0	0	0	1 624 393
Micro-informatique	0	308 712	0	0	0	308 712
Formations budgétaires et comptables	0	234 894	0	0	0	234 894
Droit et réglementation	0	164 790	0	0	0	164 790
Lutte contre les discriminations	519 655	305 664	728 240	187 533	235 373	1 976 465
TOTAL	7 754 605	3 724 291	1 994 948	2 381 762	8 890 336	24 745 942

Source : Inspection générale, d'après les données communiquées par la DRH

Les organismes titulaires de ces marchés figurent tous parmi les 20 premiers fournisseurs (sur 70 recensés) de prestations de formations de la collectivité sur la période 2005-2009.

Tableau 23 : Liste des 20 premiers organismes titulaires de marchés de formation

FOURNISSEUR	THEME DE FORMATION	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Socotec	Santé et sécurité au travail	1 666 267				2 757 258	4 423 526
Apave	Santé et sécurité au travail	559 393	485 193		783 045	734 105	2 561 736
Stratégie Consultants	Environnement adm. / méthodes de travail	635 920				1 839 600	2 475 520
Obea	DPE				180 000		180 000
	Management opérationnel					1 738 400	1 738 400
Ergonalliance	Santé et sécurité au travail	305 560				1 850 000	2 155 560
Bureau Véritas	Santé et sécurité au travail	819 978		1 090 178			1 910 156
Demos	Achats et marchés publics	399 464		176 530	700 282		1 276 276
	Formations budgétaires et comptables		234 894				234 894
Adhoc	Santé et sécurité au travail					1 474 000	1 474 000
Didaction Conseil	Prise de poste	1 397 885					1 397 885
Orchestra Consultants	Santé et sécurité au travail		1 379 610				1 379 610
Inergie Formation	Environnement adm. / méthodes de travail	563 040					563 040
	Prise de poste	454 000					454 000
Axes Management	Achats et marchés publics	227 336			710 902		938 238
Société d'Etudes et de formation	Concours "administratifs"	645 252					645 252
Association Entre Aide Vivre	Bilans professionnels	803 280					803 280
	Lutte contre les discriminations	59 952					59 952
Cofisec	Santé et sécurité au travail		845 428				845 428
Senanque	Bilans professionnels			685 583			685 583
SOUS - TOTAL		8 537 326	2 945 126	1 952 291	2 374 229	10 393 363	26 202 335
TOTAL Rappel		12 448 759	4 298 360	3 673 438	3 922 592	10 692 936	35 036 086

Source : Inspection générale, d'après les données communiquées par la DRH

3.2.2.2. Les vacances de formation

Les vacances concernent la correction de devoirs, la rédaction de fascicules et la réalisation de cours ou formations. Les règles afférentes à ces vacances sont prévues par la délibération D.426 du 24 mars 1980 (modifiée par la délibération du 20 septembre 1993) relative à la rémunération des personnes, fonctionnaires ou non fonctionnaires, assurant à titre accessoire soit une tâche d'enseignement soit le fonctionnement des jurys de concours à la Ville de Paris.

Les données présentées ci-après concernent uniquement les vacances gérées par le bureau de la formation de la DRH, à l'exclusion des rémunérations versées aux formateurs et professeurs de l'Ecole du Breuil³⁹, de l'Ecole de la Propreté et du centre de formation de la DPP.

Tableau 24 : Masse salariale des agents affectés au centre de formation de la DPP, à l'Ecole de la Propreté et à l'Ecole du Breuil

	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009	TOTAL
Centre de formation de la DPP	21 549	330 251	311 501	418 084	328 372	324 477	1 409 757
Ecole de la propreté	738 157	629 977	579 127	652 306	640 951	608 613	3 240 519
Ecole du Breuil*	339 524	282 371	176 547	178 852	188 004	177 288	1 342 584

* Coût des heures d'enseignement uniquement

Source : Inspection générale, d'après les données communiquées par la DRH, bureau des rémunérations

Les analyses réalisées par l'Inspection générale permettent d'évaluer le volume globale des vacances et son évolution sur la période 2004-2009, et de déterminer les caractéristiques des agents dispensant des vacances de formation (par corps et par direction). En revanche, l'absence de dispositifs de pilotage au sein de la DRH ne permet pas de connaître précisément la part des vacances destinées aux formations de la DRH et celles destinées aux formations métiers des directions.

De même, la réalisation de vacances au-delà de 60 heures par agent ne semble pas être contrôlée. Aucun dispositif d'alerte permanent ne semble exister.

⇒ Le volume des vacances

En 2009, le montant total des vacances s'élève à 1 170,3K€, en forte réduction par rapport à l'année 2004 (1 705,5K€, soit une baisse de plus de 30%). Cette diminution n'est cependant pas constante sur la période. En effet, l'année 2008 marque un pic dans l'évolution des crédits exécutés pour atteindre un niveau équivalent à celui de 2004 (1 761,8K€). L'augmentation des dépenses constatée en 2008 pourrait être liée au déploiement de l'application ALIZE au sein des directions de la collectivité.

Les vacances relatives aux cours constituent l'essentiel du montant total des vacances (85% en 2009, niveau stable sur la période d'analyse). Les vacances relatives à la rédaction de fascicules et aux corrections de devoirs constituent une part plus marginale.

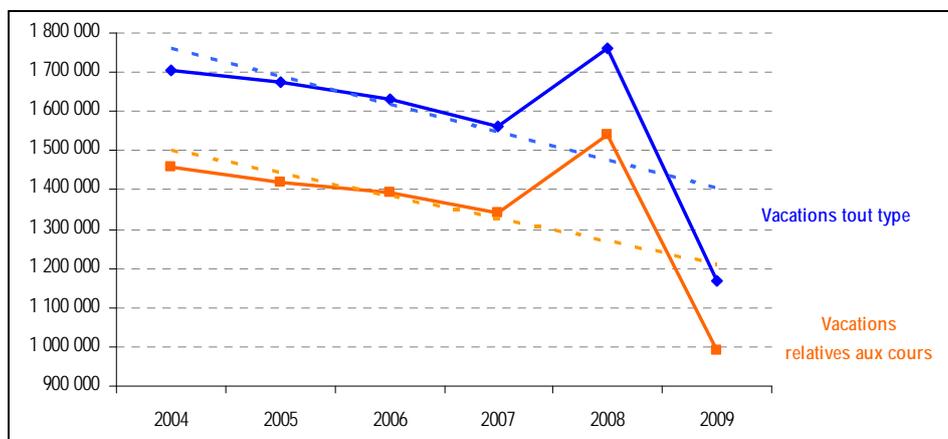
Tableau 25 : Montant et volume horaire des vacances sur la période 2004-2009

	Montant total	Montant relatif aux cours	Volume horaire	Taux horaire moyen
2004	1 705 543	1 458 099	51 700	28,20
2005	1 672 562	1 418 365	51 393	27,60
2006	1 630 901	1 391 450	54 002	25,77
2007	1 561 700	1 340 253	71 181	18,83
2008	1 761 837	1 540 999	55 496	27,77
2009	1 170 296	992 516	38 884	25,53

Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH, bureau des rémunérations

³⁹ Les formations dispensées au sein de l'Ecole du Breuil ne correspondent que de façon très marginale à des formations dispensées aux agents de la Ville pour la taille et le soin des arbres.

Graphique 14 : Evolution des crédits de vacances sur la période 2004-2009

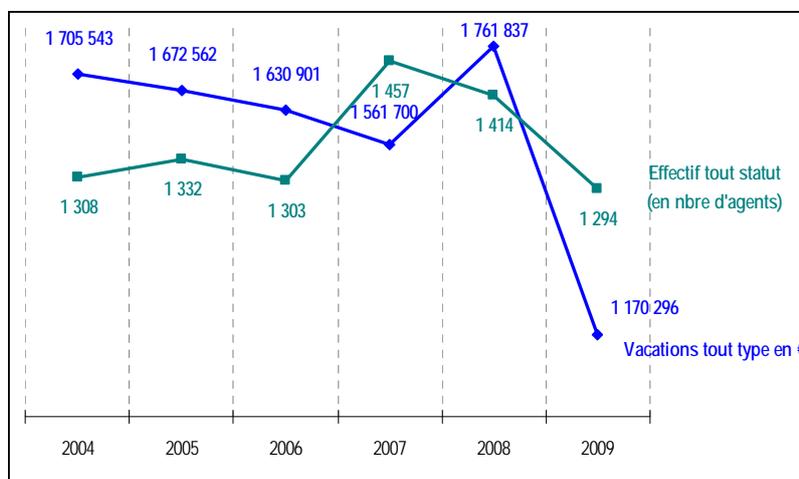


Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH, bureau des rémunérations

⇒ L'effectif des agents réalisant les vacances de formation

Le nombre d'agents rémunérés sous la forme de vacances, quel que soit le type (rédaction de fascicules, corrections de devoirs, cours) est stable sur la période 2004-2009 : 1 294 en 2009 contre 1 308 en 2004 (tous statuts confondus). Cependant, cet effectif a connu une augmentation en 2007 et en 2008 (+12% en 2007 par rapport à l'année précédente), comme le montre le graphique ci-après.

Graphique 15 : Evolution comparée des effectifs et du montant des vacances sur la période 2004-2009



Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH, bureau des rémunérations

Sur l'ensemble des agents concernés, la part que représentent les agents de la collectivité (titulaires, contractuels ou stagiaires) est prépondérante par rapport à celle des vacataires : 85% en 2009. Cette part a tendance à s'accroître sur la période 2004-2009 (78% de l'effectif en 2004).

Tableau 26 : Evolution des effectifs par statut et rémunération moyenne par agent sur la période 2004-09

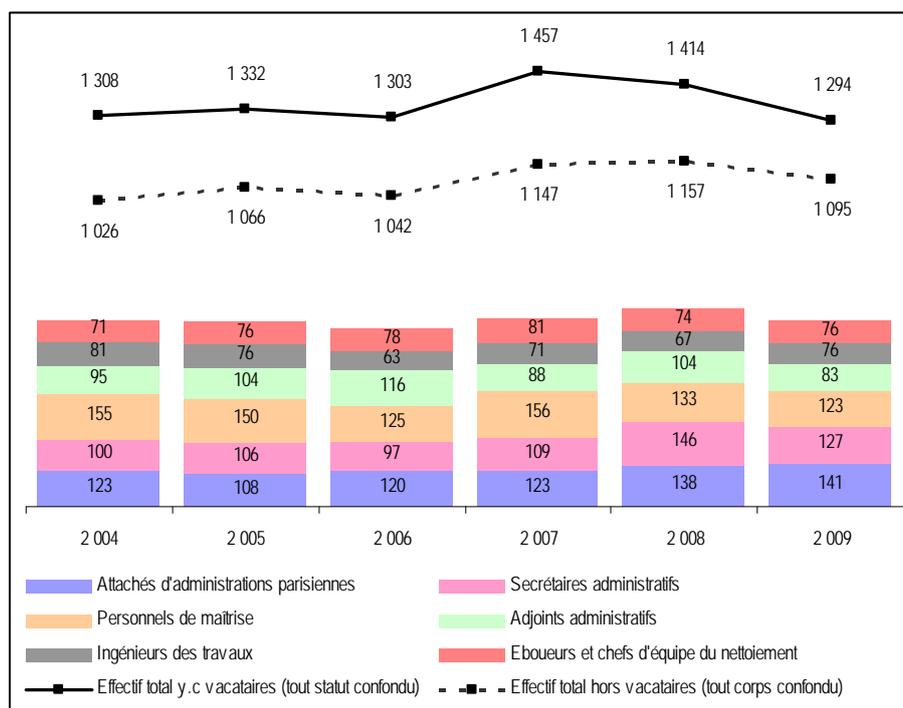
	Montant total	Titulaires et autres statuts		Vacataires		Ensemble des agents	
		Effectif	Rémunération moyenne	Effectif	Rémunération moyenne	Effectif	Rémunération moyenne
2004	1 705 543	1 026	745	282	3 337	1 308	1 304
2005	1 672 562	1 066	750	266	3 281	1 332	1 256
2006	1 630 901	1 042	776	261	3 150	1 303	1 252
2007	1 561 700	1 147	657	310	2 607	1 457	1 072
2008	1 761 837	1 157	825	257	3 142	1 414	1 246
2009	1 170 296	1 095	819	199	1 375	1 294	904
MOYENNE ANNUELLE	1 583 806	1 089	762	263	2 815	1 351	1 172

Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH, bureau des rémunérations

Six corps (sur 61 concernés) représentent en moyenne près de 60% des effectifs des agents de la collectivité (hors vacataires) ayant réalisé des vacances de formation :

- Catégorie A : Attachés d'administration et Ingénieurs des travaux ;
- Catégorie B : Secrétaires administratifs et Personnels de maîtrise ;
- Catégorie C : Adjoints administratifs, éboueurs et chefs d'équipe du nettoyage.

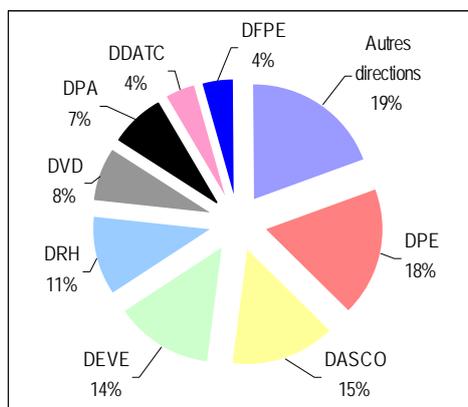
Tableau 27 : Evolution des effectifs pour les principaux corps représentés parmi les agents titulaires et contractuels de la Ville de Paris



Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH, bureau des rémunérations

Comme le montre le graphique ci-après, 8 directions représentent 81% des agents de la collectivité assurant des vacances de formation (hors vacataires)

Tableau 28 : Effectifs par direction (données 2009)



Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH, bureau des rémunérations

Tableau 29 : Détail des effectifs par corps et directions pour les corps et les directions les plus représentatives (données 2009)

	DASCO	DDATC	DEVE	DFPE	DPA	DPE	DVD	DRH	TOTAL	TOTAL TOUTES DIRECTIONS
Attachés d'administrations parisiennes	15	15	11	2	7	9	5	23	87	141
Chargés de mission cadres supérieurs	5	1	3		3	3		7	22	37
Chefs d'exploitation			6		1	3	7		17	22
Formateurs contractuels								19	19	19
Ingenieurs des services techniques			7		4	1	5	3	20	27
Ingenieurs des travaux	1		11		7	14	27	5	65	76
Professeurs de la ville de paris	32								32	32
Cadres de santé				16					16	16
SOUS - TOTAL CAT. A	53	16	38	18	22	30	44	57	278	370
Agents d'encadrement du nettoyage						13			13	13
Personnels de maîtrise			35		22	39	15	3	114	123
Secrétaires administratifs	14	17	8	2	6	10	7	27	91	127
Secrétaires des services extérieurs	28							1	29	29
Techniciens de la surveillance spécialisée			7						7	8
Techniciens supérieurs	4		3	1	6	7	6	4	31	37
Educateurs jeunes enfants				12					12	12
SOUS - TOTAL CAT. B	46	17	53	15	34	69	28	35	297	349
Adjoints administratifs	14	12	5	1	7	3	5	16	63	76
Adjoints d'animation et d'action sportive	36								36	36
Adjoints techniques			25		9	6	1	1	42	47
Agents d'accueil et de surveillance			7						7	9
Conducteurs d'automobile						8			8	8
Eboueurs et chefs d'équipe du nettoyage						74		1	75	83
Auxiliaires de puériculture et de soins				6					6	6
SOUS - TOTAL CAT. C	50	12	37	7	16	91	6	18	237	265
TOTAL	149	45	128	40	72	190	78	110	812	984
TOTAL TOUS CORPS	160	46	149	46	80	196	84	120	881	1 095

Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH, bureau des rémunérations

La concentration des agents effectuant des vacances par corps et par direction ne doit cependant pas laisser supposer une faible rotation des agents. En effet, le cas particulier des vacances de cours montre que le taux annuel de rotation varie sur la période 2004-2009 entre 29% et 40%.

Tableau 30 : Taux de rotation annuelle des effectifs réalisant des vacances de cours

	2 005	2 006	2 007	2 008
Nombre d'agents	1 313	1 293	1 442	1 403
Nombre d'entrées	478	417	487	535
Nombres de sorties	437	338	574	578
Taux de rotation	35%	29%	37%	40%

Source : Inspection générale,
d'après les données de la DRH, bureau des rémunérations

En outre, plus de la moitié des agents (tous statuts confondus y compris les vacataires) ont réalisé des formations une année seulement au cours de la période. Parmi eux, plus d'un tiers concerne l'année 2009. Ils ne sont que 3% à avoir exercé cette activité chaque année entre 2004 et 2009.

Tableau 31 : Nombre d'années de présence des agents exerçant des vacances de cours sur la période 2004-2009

	Nombre d'agents de la collectivité (titulaires et autres statuts)		Nombre d'agents vacataires		EFFECTIF TOTAL	
		En %		En %		En %
6 ans	101	3%	36	5%	137	4%
5 ans	251	8%	58	8%	309	8%
4 ans	302	10%	33	4%	335	9%
3 ans	298	10%	69	9%	367	10%
2 ans	508	17%	127	17%	635	17%
1 an	1 503	51%	433	57%	1 936	52%
TOTAL	2 963	100%	756	100%	3 719	100%

Source : Inspection générale, d'après les données de la DRH, bureau des rémunérations

Certains agents peuvent effectuer plus de 60 heures de vacances de cours par an en raison par exemple de la nécessité de former de très nombreux agents à des outils de travail tels que Alizé ou GO. Mais la réglementation prévoit qu'au-delà de 60 heures, la rémunération versée est très nettement minorée.

En 2009, le nombre d'agents titulaires et non titulaires ayant réalisé plus de 60 heures de vacation de cours s'établit à 107 agents, en diminution sur la période 2004-2009.

Tableau 32 : Agents dépassant 60h de vacances par an

	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009
Nombre d'agents titulaires et non titulaires ayant réalisé plus de 60 heures de vacances	110	128	140	224	151	107
Nombre maximum d'heures réalisées	130	150	606	861	158	154

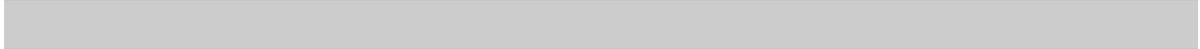
Source : Inspection générale d'après les données communiquées par la DRH, bureau des rémunérations

⇒ La dispersion des rémunérations

La rémunération moyenne par agent (tous statuts confondus) s'élevait en 2009 à 904€, en baisse sensible par rapport à l'année 2004. L'analyse des rémunérations perçues par les agents de la collectivité (titulaires, contractuels et stagiaires) en 2009 montre que pour 68% d'entre eux les indemnités de vacances étaient inférieures à 1 000€ par an ; la totalité percevait des indemnités annuelles inférieures à 10 000€ (à l'exception de l'année 2006 au cours de laquelle un agent contractuel a perçu 38 491,68€ au titre de vacances de cours).

65% des vacataires en 2009 percevaient une rémunération annuelle inférieure à 1 000€, part équivalente à celle des agents de la collectivité (titulaires, contractuels et stagiaires). En 2009, deux agents vacataires ont perçu une rémunération annuelle supérieure à 10 000€ (respectivement 10 020,15€ et 10 247,14€ au titre de la correction de devoirs).

Pour la DRH, les exemples de montants importants de vacation versés ne sont pas pertinents car il s'agit non pas de vacations versées à des agents en plus de leurs rémunérations mais de la totalité de la rémunération de quelques professeurs vacataires.



4. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE EFFICIENCE DES FORMATIONS A TRAVERS DIFFERENTS LEVIERS D'ACTION

4.1. La promotion d'une démarche qualité : la labellisation et la certification

L'impératif de professionnalisation des formations impose plus que jamais aux opérateurs publics de formation de justifier et de matérialiser la pertinence et la qualité de leur offre.

Dès lors que la formation devient un facteur de plus en plus structurant des politiques de ressources humaines, les exigences des directions de la Ville et de leurs agents sur sa qualité et sa reconnaissance se révèlent d'autant plus fortes.

La qualité des formations doit être matérialisée, voire garantie, à l'égard des commanditaires et des stagiaires.

A cette fin, il est souhaitable que le bureau de la formation développe la labellisation de ses formations et se lance dans une démarche d'assurance qualité de ces dernières.

Ces deux démarches sont complémentaires par leur objet.

4.1.1. Obtenir la labellisation des principales formations

La Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a engagé dans le cadre de « l'école de la GRH »⁴⁰ une démarche de labellisation de formations correspondant à certains référentiels « emploi - compétence - formation » du répertoire interministériel des métiers et des emplois (RIME) dans le champ des ressources humaines.

Le label attribué à une formation, pour une durée de deux ans, témoigne de la qualité de sa conception, de la pertinence de son contenu et de sa correspondance avec les exigences du référentiel métier visé.

Le bureau de la formation pourrait se rapprocher de l'« école de la GRH » voire en devenir membre pour la partie formation. Il pourrait également s'inspirer de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) dont la formation intitulée « mettre en place une gestion prévisionnelle des ressources humaines » a obtenu le label de l'« école de la GRH » à l'issue d'un processus sélectif où seulement 5 formations sur une trentaine ont été retenues.

Pour la deuxième campagne de labellisation, l'IGPDE a présenté un nouveau dossier portant cette fois non pas sur une formation classique mais sur le cursus métier de « responsable de formation », d'une durée de neuf jours et qui couvre 80% du référentiel formation de ce métier.

La labellisation d'un cursus élaboré par le bureau de la formation pourrait impulser le développement de la professionnalisation du réseau des acteurs de la formation de la Ville de Paris. Le bureau de la formation a, par ailleurs, le projet de faire certifier le parcours de formation des chefs de bureau et responsables techniques en situation d'encadrement.

⁴⁰ Pilotée par la DGAFP, l'« école de la GRH » vise essentiellement à animer le réseau des praticiens de la GRH et de la formation des trois fonctions publiques en favorisant la circulation d'expériences, en mutualisant les ressources et en construisant des référentiels de formation.

4.1.2. S'engager dans une démarche d'assurance qualité des formations.

La labellisation reste, par ses conditions de mise en œuvre, limitée à un petit nombre de cursus. Garantir la reconnaissance, la visibilité et la qualité de la formation permanente impose donc de développer une démarche plus générale.

L'accréditation, entendue comme la procédure par laquelle un organisme faisant autorité reconnaît formellement qu'un opérateur est compétent pour dispenser des formations de qualité, peut satisfaire ce besoin. Elle n'existe toutefois pas dans la formation continue publique, notamment en raison des spécificités de ce secteur qui ne sont pas prises en compte par les organismes d'accréditation existants.

Le réseau des écoles de service public (RESP) s'est, cependant, doté d'un référentiel qualité adapté aux spécificités des écoles de la fonction publique et qui a donné lieu à des autoévaluations pour certaines écoles ainsi qu'à des audits croisés.

Le bureau de la formation pourrait s'inscrire dans une démarche de ce type en se faisant aider par un consultant pour l'évaluation de la qualité, dans ses dimensions pédagogiques et logistiques, des formations qu'il propose.

4.2. Le développement de l'évaluation

S'il est important d'évaluer la qualité du processus de formation, il faut avoir conscience des limites de cette vision. La qualité est un outil au service de la performance. La certification qualité permet de garantir la constance dans le déroulement d'un processus. Mais elle ne préserve en rien de la performance finale de celui-ci.

Il est en effet possible d'imaginer une formation ayant parfaitement respecté le processus idéal mais cela ne suffit pas à garantir que ce stage de formation contribue à l'accroissement de la performance de l'agent concerné, à court ou à long terme.

Il convient, donc, de compléter une démarche de certification par l'évaluation de la qualité des stages de formation, celle des contenus des formations et celle de leur appropriation par les stagiaires.

⇒ *Les limites des évaluations « à chaud »*

Il convient, cependant de remarquer que près des trois quarts des directions de la Ville ont mis en place des outils pour évaluer la satisfaction des stagiaires ayant participé à une action de formation organisée par elles-mêmes.

C'est le premier niveau de l'évaluation, celui qui consiste à mesurer « à chaud » la satisfaction du stagiaire. Cette évaluation revêt la forme d'un questionnaire distribué et rempli immédiatement après la session de formation. Cela permet de recueillir l'avis des participants sur toutes les composantes du stage : qualité pédagogique du ou des intervenants, logistique, degré de couverture des thèmes abordés, etc.

Les évaluations dites « à chaud » doivent être systématiques et faire l'objet de synthèses figurant dans les bilans de formation présentés au CTP.

Toutefois, l'intérêt de ce type d'évaluation reste limité : la plupart du temps, les stagiaires expriment leur satisfaction quant à la qualité de la prestation du formateur et sur l'organisation matérielle du stage mais ne peuvent évidemment pas formuler de jugement sur l'impact prévisible de la formation sur leur travail ou sur le fonctionnement de leur service.

Surtout, la véritable limite de ce type d'évaluation réside dans le fait que les services de ressources humaines concernés peuvent rarement les utiliser en aval, soit pour modifier les cahiers des charges, soit, plus fondamentalement, pour redéfinir la stratégie de formation des agents.

Bref, les résultats de ces évaluations sont rarement réinvestis sauf lorsque les questionnaires révèlent un dysfonctionnement majeur (du type incompétence manifeste du formateur). Dans ce dernier cas, il ressort des témoignages recueillis que les services de formation (de la DRH ou des autres directions de la Ville) sont très « réactifs ».

Certaines directions de la Ville ont, toutefois, réfléchi à cette question clé de l'évaluation et émis des propositions.

La DASES a ainsi suggéré que lors de l'évaluation « à chaud » demandée aux stagiaires en fin de session, trois questions soient systématiquement posées : Qu'est-ce que vous avez appris ? Qu'est-ce que vous avez découvert ? Qu'est-ce qui vous a déçu ?

⇒ *Des outils de mesure d'impact à construire*

Dans l'idéal, c'est par le biais des évaluations « en différé » ou « à froid » qu'il est possible de mesurer les acquis de la formation en situation de travail.

Ce type d'évaluation, réalisé quelques mois après la formation, implique également les responsables hiérarchiques ainsi encouragés à s'intéresser au développement des compétences de leurs collaborateurs.

Un niveau d'évaluation encore plus ambitieux permettrait de mesurer l'efficacité globale de la formation qui devrait mettre en rapport les coûts de la formation et ses effets positifs.

Selon les objectifs assignés à la formation par l'administration, qu'il s'agisse d'aider à la progression interne des agents, de faciliter l'adéquation des compétences à l'évolution des besoins ou d'accompagner des réformes, les indicateurs seront pertinents s'ils mesurent les effets de la formation sur l'atteinte de ces objectifs finaux.

L'évaluation des préparations à concours internes devrait également être conduite, ne serait-ce que pour apprécier l'adéquation des programmes aux objectifs de la municipalité, celle des lauréats aux cibles visées, bien entendu celle des formations aux attentes du jury et enfin celle de l'élévation du niveau général des agents concernés.

La prise en compte des objectifs stratégiques de l'administration dans la politique de formation devrait pouvoir être analysée (les indicateurs quantitatifs étant complétés par des enquêtes qualitatives y compris auprès des usagers).

Dans cette perspective, il conviendrait que les directions renforcent, dans leurs plans de formation, l'aspect prospectif et pluriannuel en ciblant davantage les publics prioritaires et les résultats qui sont attendus de la formation (certains plans actuels privilégiant encore trop le quantitatif en se focalisant uniquement sur le nombre d'agents à former dans l'année).

La note de cadrage du Secrétariat général ne peut que rester très générale dans la description des objectifs qu'elle assigne aux directions (nécessité d'établir des priorités par grands pôles administratifs).

On notera que l'accord cadre retient quatre priorités stratégiques pour la période 2011-2013 :

- Accompagner l'innovation, le changement et renforcer l'efficacité du service public parisien
- Conforter les pratiques managériales

- Renforcer les dispositifs d'amélioration de la santé, l'hygiène et la sécurité
- Favoriser l'égalité des chances.

Une démarche aussi ambitieuse de mesure de l'impact de la formation n'a pas été mise en œuvre au sein de la Ville de Paris où l'évaluation demeure le « parent pauvre » de la formation (situation qui se rencontre également au sein des fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière, à quelques exceptions près).

De fait, seule une direction de la Ville déclare avoir défini des méthodes permettant d'évaluer l'impact à court et moyen terme des formations dispensées sur l'acquisition des compétences des agents : la DILT (ex-DALIAT) ; cette évaluation est limitée aux TAM et effectuée pour les formations suivies auprès de prestataires extérieurs.

Une autre méthode, peu dispendieuse en moyens, pourrait être utilisée en complément. C'est ainsi qu'à la demande de la DASES, l'organisme qui assure les formations informatiques des agents de cette direction met en œuvre un système d'évaluation « à froid ». Son questionnaire d'évaluation est envoyé aux participants quelques semaines après le stage sous forme de test Excel. Les résultats permettent à l'organisme d'évaluer le niveau d'acquisition de connaissances par les stagiaires.

Il pourrait être envisagé de faire figurer une clause de ce type sur les cahiers des charges de certains organismes de formation (lorsque naturellement, les programmes s'y prêtent).

On notera toutefois que les formations informatiques posent des problèmes particuliers dans la mesure où les stagiaires sont formés à l'utilisation des plus récentes versions des logiciels de base de la bureautique alors qu'ils ne disposent que de versions plus anciennes sur leurs postes de travail. Dès lors, une partie de l'investissement formation est gaspillé puisque les agents n'ont pas la possibilité de mettre en œuvre dans leur travail les fonctionnalités les plus avancées des logiciels sur lesquels ils ont été formés au cours de leurs stages. Les enjeux sont considérables car dans la filière utilisation des logiciels, 3532 agents ont été formés en 2009 (contre 4004 en 2008). En parallèle, trois directions (DDATC devenue DUCT, DASES, DEVE) ont passé des marchés pour la formation de 1500 agents supplémentaires.

Les difficultés rencontrées pour mettre sur pied des groupes de formation homogènes (du point de vue de la maîtrise des outils informatiques) rendent également plus difficile la tâche des formateurs et donne l'impression à certains stagiaires de perdre leur temps alors que d'autres « décrochent » rapidement faute de maîtriser suffisamment les bases. L'idéal serait de permettre l'autoévaluation des élèves grâce à un contenu plus détaillé des programmes de cours ou par le recours à une plate-forme de formation (avec tests de niveau en ligne avant inscription).

Pour sa part, la DASCO a favorisé un retour sur les pratiques avec les agents de service, le formateur et la hiérarchie. Cela a conduit à faire évoluer les stages : les agents de ménage étaient initialement formés en deux jours ; aujourd'hui, les stages durent deux jours et sont complétés par une troisième journée quelques semaines plus tard.

Cette direction a également fait évoluer son bilan de formation dans un sens plus qualitatif en y incluant des informations sur les taux de réussite à certains examens (comme, par exemple, le BAFA) et le choix des prestataires de formation.

L'évaluation des projets collectifs d'amélioration (PCA) pourrait constituer une voie prometteuse pour préciser les liens entre l'efficacité de la formation et certains objectifs de service. Les projets collectifs d'amélioration constituent une formation action collective. C'est une procédure propre à la Ville de Paris qui a été lancée en 2001. Bon nombre des premiers PCA visaient à améliorer l'accueil des publics, souvent « difficiles » dans des mairies d'arrondissement ou des services de la ville.

Ils ont aussi concerné l'amélioration des méthodes de travail des magasiniers de la DPA, la communication interne à la DVD, etc. Le PCA que vient de lancer la DPE est destiné au personnel d'encadrement du Service Technique de la Propreté de Paris (sa particularité réside dans le fait qu'il associe trois filières distinctes : administrative, technique et ouvrière).

Jusqu'à présent, le bilan qui a été dressé de chaque PCA est resté très sommaire.

Il ne faut, toutefois, pas sous-estimer la difficulté technique de cette évaluation car de nombreux facteurs autres que la formation entrent en jeu pour expliquer le succès d'un PCA (implication de la hiérarchie, conditions matérielles, moyens en personnels, etc.). Cela fait partie de la formation envisagée globalement.

Au total, s'il n'est évidemment pas réaliste de prétendre évaluer toutes les actions de formation, la Ville doit, pour autant, s'assurer que pour les formations qu'elle juge « stratégiques » le transfert de connaissances s'est bien opéré. Elle pourrait ainsi présenter au comité de suivi prévu à l'accord cadre les expérimentations à lancer sur certains projets majeurs. Quant au bilan de ces actions, réalisé par des experts extérieurs à la Ville (pour des raisons d'indépendance), il serait présenté devant le comité technique paritaire dédié à la formation.

Enfin, il apparaît souhaitable de mener une enquête de satisfaction auprès des usagers de la formation afin de recueillir directement l'avis des agents de la Ville et leur hiérarchie. Les auditeurs suggèrent donc d'intégrer un volet formation à l'enquête « baromètre social » que réalise régulièrement la Ville de Paris.

⇒ *L'évaluation des formateurs à développer*

Dans son domaine, la DRH a procédé à l'évaluation d'une vingtaine de professeurs contractualisés (dont 10 professeurs d'informatique) sur des critères tels que l'accueil, la pédagogie, les conditions matérielles, en ayant recours aux inspecteurs pédagogiques des cours municipaux d'adultes (CMA).

Même si cela soulève des difficultés méthodologiques, il faut s'efforcer de distinguer ce qui relève de l'évaluation des formations de ce qui concerne l'évaluation des intervenants.

Un stage de formation des formateurs est prévu dans le catalogue mais il n'est pas imposé et seulement proposé à des enseignants maîtrisant bien leur domaine de compétence technique mais pouvant éprouver des besoins de formation en termes de didactique ou d'utilisation de supports pédagogiques.

D'une manière générale, le besoin d'une charte du formateur est manifeste. Dans ce document seraient rappelées les principales règles qui garantissent la déontologie de la formation, la transparence des procédures et des contenus ainsi que la qualité des intervenants. Une attention particulière doit être portée à cette question clé de l'évaluation des formateurs. Elle doit faire l'objet d'une concertation approfondie avec ces derniers.

Pour les préparations à concours, on notera que le bureau de la formation organise toujours une réunion de cadrage avec les enseignants, revoit les groupes à la mi-course et dresse un bilan avec les élèves et les professeurs. Le bureau de la formation est pleinement conscient des enjeux de l'évaluation mais, faute de temps et de moyens, n'a pas pu en faire une de ses priorités.

4.3. La réduction de l'absentéisme en formation

Les auditeurs proposent d'utiliser trois leviers d'action :

⇒ *L'accompagnement des préparations aux concours*

Compte tenu de l'importance de l'absentéisme constaté dans les formations de préparation aux concours et aux examens professionnels, il convient d'optimiser l'accompagnement des agents.

Cet accompagnement pourrait faire l'objet d'une contractualisation entre les formateurs et les agents (amélioration de l'orientation initiale et renforcement du suivi individuel).

⇒ *Des procédures plus formalisées*

A l'heure actuelle, 80% des directions ont mis en place des procédures de contrôle pour les formations individuelles demandées par les agents (20 directions sur les 25 ayant répondu à la question 25 a-1). On note un pourcentage quasi similaire (soit 76%) de directions ayant défini de telles procédures lorsque les formations sont des formations collectives rendues obligatoires par la direction.

Les auditeurs préconisent de généraliser ce type de procédures dans l'ensemble des directions de la Ville. Il apparaît également important d'améliorer les courriers de convocation des stagiaires en les sensibilisant aux enjeux de l'absentéisme.

Dans la même perspective, il convient d'insister sur le fait que la procédure de convocation doit permettre la transmission des informations à l'agent et à sa hiérarchie le plus en amont possible de la session de formation. Le bureau de la formation s'efforce ainsi d'envoyer dorénavant les dates de stages deux mois avant à la hiérarchie des agents afin de faciliter l'établissement des plannings et de procéder à des rappels deux semaines avant.

L'échange d'informations sur l'absentéisme et les refus de départ en formation (les deux phénomènes étant partiellement liés comme cela a été décrit dans la première partie du rapport) doit être amélioré dans le cadre d'un groupe de travail permanent du réseau DRH / correspondants formation des directions métiers (voir 2.2.3. *Le réseau formation*)

Le présent rapport dans sa deuxième partie propose de mettre en place une formation-action au bénéfice de l'ensemble des acteurs de la formation à la Ville de Paris : l'un des ateliers prévus pourrait concerner le thème de l'absentéisme en formation sous ses différents aspects (mesure du phénomène, analyse des causes, actions correctives).

L'établissement de statistiques de suivi de l'absentéisme doit devenir l'un des objectifs des services de ressources humaines des directions. A ce sujet, on rappellera que l'accord cadre du 12 mai 2010 prévoit la tenue d'indicateurs portant sur la fréquentation des formations. De fait, « *l'Administration s'engage à comptabiliser le nombre des absences et à en préciser les motifs* ».

La DRH a déjà entrepris une action de responsabilisation de l'encadrement de la Ville en matière de prise en compte des besoins de formation, et une première étude de l'absence en formation est en cours de finalisation.

Cette action doit être poursuivie et amplifiée. On constate encore une grande hétérogénéité des pratiques du management intermédiaire en termes de « portage » de la formation. La remarque vaut également pour la hiérarchie des services centraux qui impose souvent à un cadre A de participer à une réunion « urgente », quitte à annuler sa participation à une session de formation et « cautionne » ainsi l'absentéisme.

La pratique de l'échange d'informations (« debriefing ») entre la hiérarchie et l'agent lors d'un retour de formation de ce dernier doit être encouragée pour les formations les plus importantes. Cette pratique favorisera, en outre, la réalisation du bilan des formations suivies lors du volet formation de l'entretien annuel

⇒ *L'amélioration de l'offre de formation*

Trois axes d'action pourraient être retenus :

- Faciliter l'accès à la formation à la fois en termes de localisation et de programmation (voir les remarques de la DVD sur la formation aux certificats d'aptitude à la conduite d'engins en sécurité réalisée sur le site du prestataire à Roissy dont l'éloignement pose problème) ;
- Favoriser le développement des nouveaux « formats présentiels » de la formation (projets collectifs d'amélioration, formation en mode projet, formation « in situ », partage d'expériences, travaux menés en équipe, constitution de réseaux professionnels, etc.) plus adaptés aux souhaits et aux contraintes des cadres A ;
- Investir dans l'ingénierie de formation (notamment l'appréciation des besoins et la structuration de l'offre) au bénéfice des agents du bureau de la formation (DRH) et du réseau des correspondants formation afin de réduire l'écart entre l'offre proposée, les choix de formation exprimés par les agents et les réalités des compétences à acquérir.

Au-delà, et sans doute plus fondamentalement, il importe que la hiérarchie soit à même de proposer des perspectives (d'évolution, de mobilité, de reconversion) aux agents.

Cela suppose de mettre en place une gestion des compétences reposant sur des entretiens d'évaluation permettant de mesurer les progrès réalisés. A cette condition, pourra être organisée une communication interne et externe valorisant la formation suivie par les agents.

4.4. La mutualisation accrue des moyens

D'une manière générale, la recherche d'une plus grande mutualisation des moyens apparaît souhaitable dans le domaine de la formation.

Des formations ouvertes aux agents de différentes directions sur une problématique commune permettent, en effet, un « brassage des cultures » bénéfique à la fois aux personnels et aux services.

Une mise en commun des moyens de plusieurs directions de la Ville offre également l'occasion de réaliser des économies d'échelle (en mettant en commun formateurs et outils) ou d'atteindre la masse critique pour des formations très « pointues ».

Enfin, une mutualisation plus poussée constituerait une piste pour faire bénéficier les agents d'établissements publics liés à la Ville (Caisses des écoles, certains EPL notamment dans le champ culturel, etc.) des formations destinées aux agents de la Ville.

Les auditeurs suggèrent que la DRH monte un groupe de travail sur ce thème, dans une optique d'accroissement de l'effort de formation.

Cette mutualisation des moyens est susceptible de revêtir diverses formes.

On observe ainsi que, même si la plupart des directions regrettent de ne pas avoir suffisamment connaissance des formations organisées par d'autres directions, les actions de formation communes à plusieurs d'entre elles ont tendance à se multiplier. On peut ainsi citer :

- DFPE/DASES : formations destinées aux personnels de statut commun des deux directions (médecins, psychologues, travailleurs sociaux) ;
- DJS/DEVE : formations sur le thème des terrains naturels et des espaces verts ;
- DJS/DPE : formations à la prévention de l'alcoolisme ;
- DASES/DFPE/CASVP/DASCO : accueil des nouveaux travailleurs sociaux, protection de l'enfance, prise en charge des situations de violences conjugales, prévention des mariages forcés.
- DSTI : accord cadre concernant l'ensemble des formations sur les systèmes et techniques de l'informatique et des télécommunications.
- DPP/DDATC/CASVP : réseau d'aide aux victimes d'infractions pénales ;
- DPP/DASES : toxicomanie et marginalisation ;
- DPP/DAC : rédaction de fiches événements pour l'observatoire de la tranquillité publique.

Le développement de tels stages communs devrait être encouragé. On pourrait, dans cette perspective, envisager de recenser les besoins de formation prioritaires intéressant l'ensemble des fonctionnaires d'un territoire considéré (ex. : arrondissement ou quartier politique de la ville) et de structurer la réponse à certaines problématiques en mutualisant les compétences des différentes directions.

D'autres stages communs pourraient correspondre au nouveau regroupement en quatre pôles des directions de la Ville.

Comme pour les autres formations, l'important est d'identifier les missions et les domaines pour lesquels une formation transverse est la plus pertinente : le réseau DRH/Directions métiers devrait jouer un rôle clé dans l'identification de ces besoins.

La DRH a indiqué qu'elle travaille avec la direction des achats à l'élaboration d'une nomenclature par catégorie d'achat (cartographie). Celle-ci doit permettre de mutualiser l'offre de formation proposée à l'échelle de la Ville et d'optimiser les coûts directs et indirects de la formation. La mise en place de cette cartographie d'achat devrait permettre d'améliorer la qualité des formations grâce à une meilleure connaissance des prestataires et aussi d'avoir une meilleure lisibilité des besoins de formation à l'échelle de la collectivité.

Un autre aspect très important de la mutualisation des moyens est celui relatif aux salles de formation. C'est ainsi que la DILT (ex-DALIAT) a été chargée par le Secrétariat Général (novembre 2009) de réaliser une étude sur les possibilités de mutualisation de ces locaux pour l'ensemble des directions.

Cette étude devrait permettre une diminution du recours à la location ponctuelle de locaux. Elle est rendue complexe par le fait qu'il convient de tenir compte du taux d'occupation de ces salles et de leur localisation (situées au milieu de services, elles ne peuvent, en effet, être utilisées en permanence par d'autres directions sous peine de créer des dérangements excessifs).

Enfin, une utilisation optimisée (car plus intensive) des salles de formation implique un effort accru en termes de logistique (réservation des salles, informatique, entretien, etc.).

4.5. La mobilisation plus importante des écoles municipales

Les auditeurs proposent également d'impliquer davantage certaines écoles de la Ville dans la stratégie de formation continue de cette dernière afin de valoriser l'outil intellectuel et matériel exceptionnel que ces écoles représentent.

Dans cet esprit, le bureau de la formation s'est donné pour objectif de monter un réseau Ville avec les cours municipaux d'adultes (CMA) de la DASCO, l'école des ingénieurs de la Ville de Paris (EIVP), les écoles Duperré et du Breuil, l'école de la propreté de la DPE, etc. A titre d'illustration, on peut citer le cas déjà évoqué *supra* du recours aux inspecteurs pédagogiques des CMA pour l'évaluation des professeurs contractualisés d'informatique de la DRH.

Il est naturellement possible d'aller plus loin.

De fait, l'EIVP n'est pas utilisée pour des formations techniques à la Ville alors qu'en raison de sa spécialisation en génie urbain, elle se situe en « pointe » en matière de maîtrise des technologies de développement durable.

De plus, l'EIVP pourrait être utilisée comme l'un des supports logistiques de la future Université des cadres. Sans naturellement préjuger de la forme que prendra cette institution, les auditeurs préconisent d'étudier la possibilité de confier à l'EIVP (tout ou partie) de la gestion matérielle de l'Université des cadres en allant jusqu'à la constitution d'un « département d'études » (établissement des programmes, recrutement des intervenants, etc.). L'EIVP peut en effet se prévaloir de nombreux atouts (expérience en matière de formation d'ingénieurs sur des spécialités très demandées, qualité du corps professoral, rattachement à l'école des Ponts et Chaussées Paris Tech, nombreux contacts avec l'extérieur y compris sur le plan international, etc.).

L'outil est à l'heure actuelle sous-utilisé par la Ville de Paris. Dans sa réponse au rapport provisoire, la DRH indique que les modalités de partenariat sont en cours d'étude. Toutefois, l'Université des cadres s'adresse naturellement à tous les cadres de la Ville et du Département et non aux seuls ingénieurs et un rapprochement trop fort avec l'EIVP risque d'être connoté « cadres techniques ».

Pour sa part, l'école du Breuil joue un rôle essentiel dans la formation continue des agents de la DEVE. L'évolution de son catalogue lui permet de mieux refléter les orientations stratégiques de cette direction et sa proximité ainsi que sa réactivité constituent de précieux atouts pour cette dernière. Le bureau de la formation du SRH de la DEVE a souligné le rôle d'expertise et d'appui technique que joue auprès de lui le pôle formation continue de l'école.

Enfin, et comme le soulignait le rapport de l'Inspection générale sur l'école Du Breuil (avril 2008), « *il existe un consensus très important à la DEVE, sans parler de l'école du Breuil, pour ouvrir les formations que cette dernière dispense aux agents, à d'autres directions de la Ville (la question du végétal en milieu urbain, par exemple, pour la Direction de l'Urbanisme ou celle de la Voirie et des déplacements)* ».

Toutefois, le même rapport insistait sur la nécessité de renforcer la structure organisationnelle de l'école et, surtout, d'engager un programme de travaux afin que cette dernière dispose d'un outil adapté sur le plan pédagogique et accueille ses élèves dans de bonnes conditions d'hygiène et de sécurité.

Les auditeurs ont également eu l'occasion de rencontrer les responsables de l'école de la propreté de la DPE. L'école, créée en 1991, dispose de 14 permanents dont 5 éboueurs chargés des formations théoriques et pratiques (initiales et continues) relatives au métier d'éboueur (ainsi que, mais sur une plus petite échelle, des formations initiales des chefs d'équipe de nettoyage ou des conducteurs d'engins de nettoyage des trottoirs).

Certaines formations sont mutualisées (voir celle sur alcool/toxicomanie dispensée avec le BPRP, le Service Santé Amitié, l'association Emergences et la Préfecture de Police).

L'école de la propreté est disposée à accueillir d'autres formations sur des thématiques qu'elle maîtrise (voir notamment les interventions sur l'espace public par des directions comme la DEVE, la DVD, la DPE, etc.). Il apparaît, toutefois, indispensable de doter au préalable l'école de la propreté de moyens de vidéo projection pour toutes ses salles de cours.

La réussite d'un plan ambitieux de formation passe par la mobilisation des acteurs concernés et par l'appropriation des objectifs.

Dans cette perspective, il est intéressant de rappeler qu'une grande majorité des acteurs responsables en matière de formation dans les trois fonctions publiques sont réunis dans une structure informelle qui a déjà acquis de solides méthodes de travail et qui a vocation à favoriser la réflexion sur les sujets d'intérêt commun : le réseau des écoles de service public (RESP).

Les auditeurs jugent utile d'encourager la mise en place rapide, sous l'égide du bureau de la formation, d'un groupe de travail (DRH, écoles spécialisées et leurs directions de tutelle) qui traiterait des différentes questions relatives à l'intégration plus poussée des écoles municipales dans la stratégie de formation de la Ville de Paris.

Ce groupe de travail aurait ainsi pour missions d'établir une cartographie des compétences au sein de chaque école et de prendre en considération les spécificités et les contraintes propres à chaque établissement afin d'enrichir l'offre de formation proposée aux personnels de la Ville de Paris.

4.6. L'ouverture sur l'extérieur : les coopérations envisageables entre la Ville de Paris et le CNFPT

La question de la coopération entre la Ville de Paris et le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) en matière de formation est complexe et délicate et ce pour plusieurs raisons :

- La Ville, parce qu'elle dispose d'un statut dérogatoire pour ses personnels (article 118 de la loi du 26 janvier 1984 et décret d'application du 24 mai 1994) ne cotise pas, contrairement aux autres collectivités territoriales et aux établissements publics qui leur sont liés, au CNFPT. La perspective d'un rapprochement doit donc être envisagée en tenant compte de cette situation statutaire, à laquelle le personnel des administrations parisiennes est très attaché.
- La Ville de Paris s'est totalement organisée pour gérer en propre tout ce qui relève de la carrière de ses agents, qu'il s'agisse du recrutement, de la promotion interne ou de la formation et toute ouverture sur l'extérieur constitue une révolution culturelle difficile à mettre en œuvre.
- Enfin, sur un plan juridique, le CNFPT, en dépit de son statut d'établissement public financé par les collectivités territoriales, se trouve en concurrence avec les autres organismes privés ou publics qui répondent aux appels d'offres de la Ville de Paris. Cet obstacle pourrait être levé à partir du moment où les deux entités s'associeraient pour lancer des appels d'offres communs.

Pour autant, la convergence des métiers entre la Ville de Paris et les autres grandes collectivités rend indispensable des rapprochements à la fois pour réaliser des économies d'échelle et pour faire bénéficier chaque partenaire des expériences de l'autre ou pour faciliter le dialogue entre deux mondes qui ont eu, au moins jusqu'à une période récente, tendance à s'ignorer ou à mal se connaître.

Cette démarche de coopération entre la Ville de Paris et le CNFPT pourrait prendre plusieurs formes :

- La Ville de Paris pourrait d'abord permettre à des fonctionnaires territoriaux de bénéficier de formations continues dispensées dans certaines de ses écoles (EIVP et Ecole Du Breuil). En ce qui concerne les ingénieurs, le CNFPT est en effet confronté à un phénomène important d'« évaporation » vers le secteur privé. Une réflexion commune serait probablement de nature à ralentir cette évolution en facilitant les parcours et en offrant des débouchés plus intéressants aux uns et aux autres. En ce qui concerne les métiers de l'horticulture, l'Inspection générale avait déjà recommandé une telle évolution dans son rapport d'avril 2008⁴¹.
- La Ville de Paris et le CNFPT pourraient ensuite envisager une collaboration sur certains métiers comme celui des auxiliaires de puériculture. Le CFA que le CNFPT, dont ce n'est pourtant pas la mission, a ouvert en collaboration avec la Région d'Ile-de-France voit par exemple un tiers de ses diplômées rejoindre la Ville. Il pourrait également y avoir une coopération entre le CNFPT et la Ville pour assurer des formations communes aux attachés territoriaux et aux attachés de la Ville de Paris⁴² comme cela est le cas pour les administrateurs (6 mois de formation commune sur les politiques publiques entre l'ENA qui forme les administrateurs de la Ville de Paris et l'INET qui forme les administrateurs territoriaux, dont trois mois de stage).
- Le CNFPT pourrait encore mettre à disposition de la Ville de Paris les formations continues dispensées par l'INET à destination des cadres de catégorie A+ et pas seulement les administrateurs (médecins, conservateurs des bibliothèques ou du patrimoine notamment). La future université des cadres de la Ville de Paris aurait tout à gagner à envisager des rapprochements avec l'INET.
- Le CNFPT et la Ville de Paris pourraient aussi engager une réflexion sur la mise en œuvre d'échanges de fonctionnaires entre collectivités territoriales pour des missions de courte durée.
- Il serait logique enfin qu'il y ait une analyse commune des besoins à l'échelle du bassin d'emploi francilien où la Ville représente environ un quart des territoriaux⁴³ (70 000 sur 300 000). **La formation pourrait constituer un outil puissant pour permettre à l'encadrement supérieur des collectivités adhérentes de Paris Métropole de partager des valeurs communes.** On pourrait organiser dans cette perspective des séminaires avec des intervenants de haut niveau, des formations, des voyages d'étude à l'étranger dans de grandes métropoles, etc.

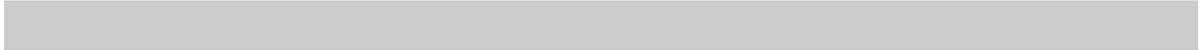
⁴¹ « Audit général de l'Ecole Du Breuil - Arts et techniques du paysage », rapport n° 06-27-01.

⁴² Des collaborations pourraient aussi voir le jour pour des préparations à concours comme celui de conservateur des bibliothèques (ENACT de Nancy) ou d'administrateur (ENACT d'Angers).

⁴³ Une Conférence régionale pour l'emploi et la formation d'Ile-de-France s'est tenue le 24 mars 2006 associant le CNFPT, le Conseil régional d'Ile-de-France, la Ville de Paris, l'INSEE, les centres interdépartementaux de gestion de la Petite et de la Grande couronne et le centre de gestion de la Seine-et-Marne.

Cette collaboration entre la Ville de Paris et le CNFPT pourrait prendre la forme d'une convention.

Des contacts ont déjà été noués entre le Président du CNFPT et l'adjointe au Maire de Paris en charge des ressources humaines, d'une part, entre le Directeur général du CNFPT et la Secrétaire générale de la Ville de Paris, d'autre part. L'Inspection générale propose que des négociations officielles puissent s'engager dès 2011 pour dresser une liste des domaines qui pourraient faire l'objet d'un rapprochement entre la collectivité territoriale et l'établissement public dans le domaine de la formation.



5. LE COMBLEMENT DU RETARD DE LA VILLE DE PARIS EN MATIERE DE NOUVELLES TECHNOLOGIES ET DE PRATIQUES INNOVANTES

5.1. Mettre les ressources de la technologie au service de la formation

D'après les résultats du questionnaire adressé aux directions, le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication apparaît très limité puisque seules trois d'entre elles les utilisent à des fins de formation : DU, DA, DAC. On notera toutefois que la DRH a mis en ligne en 2010 une quinzaine d'audio-conférences portant sur des thématiques très variées (attributions de la Cour et des Chambres régionales des comptes, le développement durable, le dialogue social dans la fonction publique, etc.). Ce nouvel outil mis à disposition des agents doit les aider à préparer des concours et examens professionnels ou contribuer à leur culture personnelle.

De même, en matière d'innovation pédagogique, seules six directions déclarent mettre en place des dispositifs de formation originaux tels que l'accompagnement individuel ou le tutorat.

Or, il convient aujourd'hui de former des publics toujours plus nombreux avec des contraintes fortes de délais. Tout en restant la règle générale, l'organisation classique de formations sur site, en vis-à-vis avec les enseignants, ne permet pas toujours de répondre à des besoins massifs de formation, soumis de surcroît aux exigences d'un calendrier très resserré. Complémentaire des formes « traditionnelles » de formation auxquelles elle n'a pas vocation à se substituer, la « e-formation » (formation en ligne) :

- Offre une plus grande souplesse dans le rythme de formation des agents, en facilitant l'étalement dans le temps des cursus et le retour sur des points précis nécessitant un approfondissement et ce, afin de personnaliser la formation en fonction des besoins de chacun ;
- Permet de répondre à des besoins de formation non satisfaits actuellement du fait de leurs spécificités ;
- Contribue, compte tenu de la dispersion géographique des établissements de certaines directions de la Ville, à une formation de proximité en rapprochant la formation des personnels. Elle représente un moyen supplémentaire, notamment pour les « exclus » de la formation, de se libérer des contraintes de temps ou de lieu ;
- Place le stagiaire au centre du dispositif en le faisant bénéficier d'un accompagnement personnalisé tout au long de sa formation.

Les auditeurs ont été amenés à constater que l'IGPDE, principal opérateur de formation continue au sein de la fonction publique d'Etat, avait joué un rôle pionnier dans l'introduction de la « e-formation » au sein des administrations publiques françaises.

Compte tenu des résistances culturelles à surmonter, la démarche d'introduction de la « e-formation » au sein des directions du ministère de l'économie et des finances a été très progressive.

Trois périodes peuvent ainsi être distinguées :

⇒ **2003-2004** : l'introduction de la formation en ligne a été précédée d'un débat avec les organisations syndicales. Puis un « cadre de référence » a été élaboré afin de préciser la doctrine d'emploi des tuteurs, de sensibiliser l'encadrement non seulement à l'intérêt d'utiliser cette technique de formation mais à la nécessité de respecter un temps de formation des agents sur le lieu même de travail, etc. L'IGPDE a joué un rôle de coordination en matière d'utilisation de la « e-formation » dans les différentes directions du ministère de l'économie et des finances.

Au départ, l'institut s'est contenté d'acheter des produits pédagogiques (bureautique, cours d'apprentissage des langues étrangères) « sur étagère » car c'était la solution la plus simple mais a toujours fait accompagner les agents par des tuteurs en application du cadre de référence. L'accompagnement pouvait être « synchrone » ou « asynchrone » (courriels, téléphone, etc.).

⇒ **À partir de fin 2004**, des produits sur mesure ont été développés. La « e-formation » a commencé à être utilisée pour l'acquisition de pré requis jugés essentiels (par exemple, mise au point d'un produit d'initiation à la LOLF ; idem pour la formation au contrôle de gestion et aux achats publics).

Une plate-forme multimédia a été acquise en 2005 (elle a été développée ultérieurement avec l'école des mines de Douai et l'université de technologie de Compiègne).

⇒ **Depuis 2010**, c'est l'utilisation du web 2.0 qui facilite les interactions entre utilisateurs et exploite les effets réseaux.

L'IGPDE déploie depuis 2010 un module en ligne de simulation de la conduite de l'entretien d'évaluation annuel, fondé sur la technologie des « jeux sérieux » (« *serious games* »). Cette technologie permet à l'apprenant de s'exercer à la conduite de l'entretien d'évaluation à travers un personnage animé virtuel, tandis qu'un « avatar » représentant l'évalué réagit en fonction de règles du jeu définies à l'avance.

L'IGPDE ne se contente plus de la simple acquisition de logiciels. L'institut se livre à un très important travail de refonte de produits standards en liaison très étroite avec ses prestataires afin de mettre à la disposition des directions du ministère de l'économie et des finances des outils de formation adaptés à leur fonctionnement et à leurs pratiques de gestion.

Pour sa part, la fonction publique territoriale recourt également de plus en plus à la « formation en ligne ».

C'est ainsi que le CNFPT a ouvert un centre de formation ouverte à distance (FOAD) à Nancy. Le centre mutualise toutes les initiatives ayant lieu dans les régions. Il utilise la même plate-forme de formation à distance que l'IGPDE, à savoir SYFADIS.

Des préparations à concours (attaché, technicien supérieur, rédacteur⁴⁴) ont été mises en ligne. Au catalogue, on ne trouve pas tous les métiers mais ceux correspondant aux effectifs les plus importants.

⁴⁴ Le cadre d'emploi des rédacteurs correspond au corps des secrétaires administratifs (B).

De la même façon, des espaces de « e-ressources » (dont les informations mises en ligne sont certifiées par le CNFPT) ont été créés pour mettre de la documentation à disposition des agents. Des espaces collaboratifs par métiers permettent également aux agents d'échanger. A terme, l'objectif du CNFPT est de créer un grand portail de FOAD qui lui permettrait de répondre aux objectifs de la loi de 2007.

Les auditeurs préconisent l'expérimentation du « e-learning » à la Ville. Toutefois, compte tenu du coût élevé de cette technologie qui suppose de lourds investissements en conception (voire le recours à une ingénierie pédagogique très développée) et de maintenance, ils rappellent que l'utilisation du « e-learning » n'a de sens que si elle s'applique à des produits de grande diffusion destinés à des catégories d'agents suffisamment nombreuses et ciblées (voir notamment des modules de préparation à certains examens et concours). Dans cette perspective, il apparaît judicieux de rechercher des synergies en développant des projets communs avec d'autres institutions (ministères, CNFPT).

Cette coopération pourrait éventuellement revêtir la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP).

Enfin, la mise en place de cet outil doit être progressive en intégrant le fait que la culture d'auto formation reste encore peu développée au sein de la Ville (voir les difficultés rencontrées, il a quelques années par la DSTI pour la « e-formation » de ses propres agents). Préalablement à son utilisation, un « cadre de références » pourrait être défini avec les organisations syndicales.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DRH souligne que 15 nouvelles conférences audio seront prochainement mises en ligne. Elle souhaite développer d'autres actions liées aux nouvelles technologies :

- la mise en place d'actions de formation sous la forme de « serious games », ces nouveaux dispositifs d'apprentissage sous la forme d'e-learning devraient permettre aux agents de se former et d'acquérir des compétences sous la forme de simulations virtuelles. Une action de formation portant sur l'entretien de notation et d'évaluation a déjà été présentée au réseau des correspondants formation ;
- des ateliers dans le cadre de la Santé Sécurité au travail sont en cours de réalisation afin que des modules de e-learning ou des formules mixtes incluant le e-learning soient mis en œuvre à destination des chefs d'établissement dans le cadre du management de la SST ;
- des possibilités de diagnostics en ligne sont disponibles depuis janvier 2011 et seront accessibles aux directions dans le cadre de la filière « utilisateurs de logiciels ».

5.2. Encourager les innovations pédagogiques

Si la formation professionnelle peut se renouveler grâce au recours à la formation en ligne (ou plus généralement aux « e-ressources ») qui ouvre de grandes possibilités, on observe, parallèlement, une montée en puissance des nouvelles approches pédagogiques aussi bien dans les entreprises que dans les administrations.

Pourtant alors que l'offre pédagogique s'élargit, la Ville privilégie encore une approche très classique de la formation (résumée par la formule « une salle, un formateur, des apprenants »).

Ces formations dites « présentiels » conservent ainsi toujours une situation de quasi-monopole dans le champ de la formation continue, surtout pour les agents des catégories B et C mais également pour ceux de la catégorie A.

On note, pourtant, une appréciation très positive, lorsque le tutorat existe, de ce mode d'accompagnement d'un nouvel agent dans ses premières responsabilités par un agent plus expérimenté, disponible et reconnu comme tel dans ses fonctions d'assistance pédagogique ; il apparaît souhaitable d'encourager son développement et de le structurer.

Ainsi, l'école de la propreté qui relève de la DPE met en œuvre un système d'accompagnement des nouveaux éboueurs par un coach (de l'école ou d'une division de la DPE) qui a été formé à la transmission des connaissances. Dans chaque secteur, un référent pédagogique a été désigné pour suivre le stagiaire et, notamment, la qualité de son accueil.

D'une manière générale, le recours à des formations actions ou en mode projet doit être encouragé afin de réduire le décalage existant entre les formations dispensées et les situations réelles que connaissent les agents dans leur travail.

Les formations *in situ*, comme celle organisée par le bureau de la formation à la demande du Secrétariat général répondent à ce besoin.

Il en va de même pour les nouveaux formats présentiels fondés notamment sur le partage d'expériences, les travaux menés en équipe, la constitution de réseaux professionnels.



LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Assurer la transparence sur les coûts de la formation.

- En affichant le cadre méthodologique retenu pour le calcul du coût complet de la formation tel qu'il figure dans les bilans sociaux.

Recommandation n° 2 : Conforter le positionnement stratégique du bureau de la formation.

- En maintenant l'unité géographique de ce bureau (éviter le déménagement d'une partie de ses services sur un site éloigné) ;
- En prévoyant une formation systématique et de haut niveau à l'ingénierie de la formation pour tous les cadres de ce bureau ;
- En allégeant ses tâches logistiques (externalisation de certaines fonctions logistiques, déjà réalisée pour certaines tâches de location de salles).

Recommandation n° 3 : Développer la qualité du système de formation.

- En s'engageant dans une démarche de labellisation et d'assurance qualité de la formation ;
- En mettant en place une déontologie de la formation continue, notamment par l'élaboration d'une charte du formateur garantissant la transparence des procédures et des contenus ainsi que la qualité des intervenants ;
- En systématisant les évaluations de formation dites «à chaud» dont les synthèses figureraient dans les bilans de formation présentés aux CTP ;
- En prévoyant des formations informatiques sur les versions de logiciels utilisées par les agents de la Ville de Paris ;
- En permettant l'auto évaluation des élèves grâce à un contenu plus détaillé des programmes de cours informatiques ;
- En enrichissant le volet évaluation des projets collectifs d'amélioration (PCA) par le recours à des consultants extérieurs ;
- En évaluant systématiquement les transferts de compétence pour les projets de formation jugés stratégiques par la municipalité avec une présentation des objectifs desdits projets devant le comité de suivi de l'accord cadre avant lancement et une présentation des résultats devant le CTP central ;
- En menant une enquête de satisfaction auprès des usagers de la formation et de leur hiérarchie. A cette fin, un volet formation devrait être intégré à l'enquête «baromètre social» que réalise régulièrement la Ville de Paris.

Recommandation n° 4 : Encourager la professionnalisation des acteurs de la formation.

- En proposant un plan pluriannuel de formation à l'ingénierie pédagogique à tous les acteurs de la formation (DRH et responsables de formation des directions métiers ainsi qu'une formation / action aux membres du réseau).

Recommandation n° 5 : Développer un système d'information des ressources humaines intégrant pleinement la formation.

- En poursuivant la mise en place d'un projet dédié pour la conception et la réalisation d'un système d'information spécifique à la politique de formation, dans le cadre de RH21, ce projet étant fondé sur une collaboration étroite entre la DRH et les directions métiers.

Recommandation n° 6 : Maîtriser les coûts de la formation par une mutualisation accrue des moyens.

- En développant des projets de formation communs à plusieurs direction de la Ville en réponse à des problématiques partagées et après le recensement des besoins en formation prioritaires intéressant l'ensemble des fonctionnaires d'un territoire donné (exemple : arrondissement ou quartier Politique de la Ville) ;
- En encourageant la mutualisation des salles de formation, au besoin en utilisant un logiciel de gestion des salles ;
- En montant un réseau DRH/écoles de la Ville et leur directions de tutelle s'inspirant du réseau des écoles de service public (RESP) afin d'impliquer davantage les écoles municipales dans la stratégie de formation continue de la Ville de Paris et afin «d'enrichir» l'offre de formation proposée aux personnels de la Ville de Paris ;
- En mettant à niveau l'équipement de certaines écoles (notamment l'école du Breuil et l'école de la propreté) afin qu'elles disposent d'outils adaptés sur le plan pédagogique et accueillent leurs élèves dans de bonnes conditions d'hygiène et de sécurité.

Recommandation n° 7 : Favoriser l'ouverture sur l'extérieur.

- En établissant une convention cadre avec le CNFPT afin de permettre aux agents de la Ville de Paris de bénéficier des formations offertes par cet établissement public et d'ouvrir aux agents territoriaux certaines des formations dispensées par des écoles telle que l'EIVP et du Breuil ;
- En engageant une réflexion sur la meilleure façon d'intégrer dans un parcours de formation cohérent l'actuel système d'échange de fonctionnaires avec des collectivités françaises pour des missions de courte durée ;
- En développant les programmes d'études et de recherches sur la formation à la Ville de Paris avec des partenaires extérieurs (notamment universités).

Recommandation n° 8 : Favoriser la réalisation des objectifs de réduction des inégalités d'accès à la formation.

- En développant une batterie d'indicateurs de taux d'accès à la formation (proportion d'agents ayant bénéficié d'une formation au cours de l'année, selon le sexe, le statut, la catégorie mais aussi le métier, etc.) ;
- En recensant les besoins en matière d'alphabétisation ou de français langue étrangère afin de bâtir un plan de formation plus ambitieux ;
- En redéfinissant (notamment à la lumière de l'enquête réalisée par l'INED) les modalités de la formation visant à sensibiliser les agents à la lutte contre les discriminations.

Recommandation n° 9 : Faciliter les reconversions.

- En étoffant le pôle «conseil aux directions - reconversion» du bureau de la formation;
- En améliorant l'information transmise au bureau de la formation sur les agents bénéficiant des « emplois tremplins », notamment en complétant la liste des agents à former par leur affectations, leurs formations antérieures, leurs parcours, leurs souhaits, etc. ;
- En prévoyant une information systématique du bureau de la formation sur le devenir des agents formés dans le cadre des « emplois tremplins » ;
- En reprenant les conclusions de l'audit de l'Inspection générale sur le dispositif de reclassement visant à diversifier les « niches d'emploi » susceptibles de convenir à des agents devant se reconverter ;

- En utilisant très en amont les préparations aux concours dans une problématique de reclassement.

Recommandation n° 10 : Développer le dialogue institutionnel au sein des CTP/CHS.

- Par une présentation systématique pour avis des plans de formation des différentes directions devant leurs CTP/CHS (homogénéisation des pratiques des directions) ;
- Par une évolution dans un sens qualitatif des bilans de formation présentés en CTP ;
- Par une présentation en CTP central de la synthèse des bilans de formation présentés devant les CTP des directions.

Recommandation n° 11 : Réduire l'absentéisme en formation.

- En mettant en place un accompagnement (amélioration de l'orientation initiale et renforcement du suivi individuel) devant faire l'objet d'une contractualisation entre les formateurs et les agents pour certaines préparations à concours ;
- En généralisant dans toutes les directions les procédures de contrôle des présences pour les formations individuelles ou collectives ;
- En poursuivant la politique de maîtrise des délais de convocation engagée par la DRH ;
- En établissant des statistiques de suivi de l'absentéisme dans les directions ;
- En développant les échanges d'information entre la hiérarchie et l'agent lors des retours de formation (pour les formations les plus importantes) ;
- En constituant un groupe de travail du réseau DRH / correspondants de formation des directions sur le thème de l'absentéisme en formation (dans le cadre de la formation action préconisée supra) ;
- En facilitant l'accès à la formation à la fois en termes de localisation et de programmation ;
- En favorisant le développement de formats présentiels plus adaptés aux souhaits et aux contraintes des cadres A.

Recommandation n° 12 : Mettre en synergie la formation avec la gestion des carrières.

- En intégrant la formation dans des plans de GPEEC ;
- En créant des postes de conseillers mobilité carrière à la DRH ;
- En créant un fonds spécifique, géré par le bureau de la formation, dont la mission serait de financer des actions de formation indispensables à la réalisation des projets de mobilité des cadres.

Recommandation n° 13 : Promouvoir les nouvelles technologies et les innovations pédagogiques.

- Par l'expérimentation de la formation en ligne (« e-learning ») en recherchant des synergies avec d'autres institutions (ministères, CNFPT, etc.) grâce au développement de projets communs ;
- Par le développement du tutorat et de méthodes pédagogiques innovantes (formation en mode projet, formation in situ, nouveaux formats présentiels, etc.).

Recommandation n° 14 : Donner un nouvel élan au dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE).

- Lancement d'une étude sur la VAE (recensement des besoins des directions et des agents eux-mêmes et réflexion sur l' « aval » de la VAE : conséquences en termes de rémunérations, de promotions ou de changements de postes) ;
- Réflexion sur l'organisation de parcours qualifiants en lien avec les lycées technologiques ou professionnels, des GRETA et des universités afin de mieux valider certaines formations longues ;
- Effort accru d'information dans les directions les plus concernées par ce dispositif de formation.

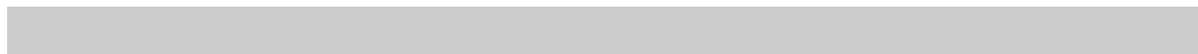
Recommandation n° 15 : Valoriser l'effort de la Ville en matière d'apprentissage.

- En mettant en place des modules de formation spécifiques destinés aux maîtres d'apprentissage des différentes directions de la Ville (outils et méthodes d'organisation et de planification des tâches, relations avec l'apprenti, évaluation et bilan des acquis de la formation) ;
- En assurant un suivi statistique des recrutements définitifs d'apprentis dans les directions de la Ville.

GLOSSAIRE

AFPA	Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes
AP/HP	Assistance Publique des Hôpitaux de Paris
ASEM	Agent Spécialisé des Ecoles Maternelles
BAFA	Brevet d'Aptitude aux Fonctions d'Animateur
BPRP	bureau de la Prévention des Risques Professionnels
CAFERUIS	Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsabilité d'intervention sociale
CAP	Commission Administrative Paritaire
CASVP	Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris
CFA	Centre de Formation d'Apprentis
CMA	Cours Municipaux pour Adultes
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
CSE	Conseiller Socio Éducatif
CSP	Centre de Services Partagés
CTP	Comité Technique Paritaire
DAC	Direction des Affaires Culturelles
DALIAT	Direction des Achats, Logistique, Implantations Administratives et Transports
DASCO	Direction des Affaires Scolaires
DASES	Direction de l'Action Sociale, de l'Enfance et de la Santé
DDATC	Direction de la Décentralisation et Relations avec les Associations, les Territoires et les Citoyens
DDEEES	Direction du Développement Economique, de l'Emploi et de l'Enseignement Supérieur
DEVE	Direction des Espaces Verts et de l'Environnement
DGAFP	Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique
DGM	Délégation Générale à la Modernisation
DFPE	Direction des Familles et de la Petite Enfance
DIF	droit Individuel à la Formation
DILT	Direction de l'immobilier, de la logistique et des transports
DJS	Direction de la Jeunesse et des Sports
DPA	Direction du Patrimoine et de l'Architecture
DPP	Direction de la Prévention et de la Protection
DRH	Direction des Ressources Humaines
DSTI	Direction des Systèmes et Technologies de l'Information
DUCT	Direction des Usagers, des Citoyens et des Territoires
DVD	Direction de la Voirie et des Déplacements
EHESP	Ecole des Hautes Etudes de Santé Publique
EIVP	Ecole des Ingénieurs de la Ville de Paris
ENA	Ecole Nationale d'Administration
ENACT	Ecole Nationale d'application des Cadres Territoriaux
ENPC	Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

ERF	Espace Recherche Formation
ESA	Etats spéciaux d'arrondissement
FIPHFP	Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées dans la Fonction Publique
FMCR	Formation, Métier, Compétences et Recrutement
FOAD	Formation Ouverte et à Distance
IGPDE	Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique
INET	Institut National des Etudes Territoriales
IRA	Institut Régional d'Administration
IST	Ingénieurs des Services Techniques
LOLF	Loi Organique Relative aux Lois de Finances
NBI	Nouvelle Bonification Indiciaire
PCA	Projet Collectif d'Amélioration
RAEP	Reconnaissance des Acquis de l'Expérience Professionnelle
REP	Reconnaissance de l'Expérience Professionnelle
RESP	Réseau des Ecoles du Service Public
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
RIME	Répertoire Interministériel des Métiers
ROME	Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois
SRH	Service des Ressources Humaines
STPP	Service Technique de la Propreté de Paris
TAM	Transports Automobiles Municipaux
UGD	Unité de Gestion Directe
VAE	Validation des Acquis de l'Expérience



LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

- Adjointe au Maire de Paris, chargée des ressources humaines, de l'administration générale et des relations avec les mairies d'arrondissements :
 - Mme Maité ERRECART
- Cabinet du Maire
 - Mme [.....]
- Cabinet de l'Adjointe au Maire
 - M. [.....]
 - Mme [.....]
- Directions de la ville
 - M. [.....], Chef du bureau de la comptabilité et des marchés à la DLH (au titre de ses anciennes fonctions à la DRH)
 - M. [.....], Inspecteur général, IG
 - M. [.....], Chef du service des ressources humaines, DASCO
 - M. [.....], Inspecteur général, IG
 - Mme [.....], Responsable du pôle Conseil aux directions / reconversion, bureau de la formation, DRH
 - Mme [.....], Sous directrice de l'administration générale, DASES
 - M. [.....], Responsable de l'observatoire des métiers et compétences, DRH
 - Mme [.....], Chef du bureau du recrutement et des concours, DRH
 - Mme [.....], Chef du département des systèmes d'informations, DRH
 - M. [.....], Responsable de l'apprentissage, bureau de l'apprentissage, des stages et des contrats aidés, DDEEES
 - Mme [.....], Responsable du pôle personnel ouvrier, technique, surveillance, bureau de la formation, DRH
 - Mme [.....], Chef de la mission handicap et reconversion, DRH
 - Mme [.....], Coach certifié, mission parcours professionnel des cadres, DRH
 - M. [.....], Inspecteur général, IG
 - M. [.....], Chef de la mission parcours professionnel des cadres, DRH
 - Mme [.....], Chef du bureau de la formation, service des ressources humaines, DRH
 - M. [.....], Chef de la mission analyses et prévisions, DRH
 - M. [.....], Directeur adjoint, DRH
 - Mme [.....], Chef du bureau de l'encadrement supérieur, DRH
 - M. [.....], Chef du bureau de l'apprentissage, des stages, et des contrats aidés, DDEEES
 - Mme [.....], Chef de projet (schéma directeur des implantations administratives), DALIAT
 - M. [.....], Mission parcours professionnel des cadres, DRH
 - Mme [.....], Chef du bureau de l'Administration des infocentres et des outils de pilotage, DRH
 - Mme [.....], Chef du bureau de la Formation, DASES

- M. [...], Sous directeur de l'administration générale et de la prévision scolaire, DASCO
- M. [...], Directeur des ressources humaines, DRH
- M. [...], Adjoint au chef de service de l'école de la propreté, DPE
- M. [...], Responsable du pôle encadrement supérieur, bureau de la formation, DRH
- M. [...], Adjoint au chef du bureau de la formation, DRH
- Mme [...], Chef de bureau des personnels ouvriers, DRH
- Mme [...], Chef de bureau de la formation, DEVE
- Mme [...], Chef de bureau de la formation, DRH
- M. [...], Ecole Du Breuil, DEVE
- Mme [...], Chef du bureau des rémunérations, DRH
- Mme [...], Responsable de l'Espace recherche et formation, DPP
- M. [...], bureau des rémunérations, DRH
- Mme [...], Sous directrice du développement des ressources humaines, DRH
- Mme [...], Chef de bureau de la formation des personnels, DASCO
- M. [...], ex Directeur adjoint, DRH
- M. [...], Chef du service des ressources humaines, DEVE
- M. [...], Chef du service des affaires juridiques et financières, DJS
- M. [...], Directeur de l'EIVP, DDEEES
- M. [...], Responsable de la cellule informatique et communication des ressources humaines, DRH
- M. [...], Chef du service de l'école de la propreté, DPE
- M. [...], Chef du bureau des personnels de l'enfance, de la santé, sociaux et de sécurité, DRH
- M. [...], Chargé de mission assurant une mission d'accompagnement personnalisé auprès des cadres, en liaison avec la DRH, DGM
- M. [...], ex Directeur des ressources humaines, DRH
- **Organisations syndicales**
 - CFDT :
 - Mme [...]
 - M. [...]
 - Mme [...]
 - CFTC :
 - M. [...]
 - M. [...]
 - Mme [...]
 - Mme [...]

- SUPAP - FSU : Mme [.....]
Mme [.....]
- UCP : M. [.....]
Mme [.....]
Mme [.....]
Mme [.....]
- UNSA M. [.....]
Mme [.....]
Mme [.....]
- **Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi**
- M. [.....], Directeur de l'Institut de gestion publique et du développement économique
- **Direction générale de l'administration et de la fonction publique**
- M. [.....], Chef du bureau des politiques de recrutement et de formation
- **Assistance publique des hôpitaux de Paris**
- Mme [.....], Chef du département du développement professionnel de la direction des ressources humaines
- M. [.....], Délégué au management et à la conduite du changement
- **Centre national de la fonction publique territoriale**
- M. [.....], Inspecteur général
- M. [.....], Conseiller spécial du président, chef de l'Inspection générale
- **Cabinet Interface**
- M. [.....], Directeur général

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit de la politique de formation mise en œuvre au sein de la collectivité parisienne a été transmis le 11 janvier 2011 à la Direction des ressources humaines.

- La réponse au rapport provisoire de la Direction des ressources humaines a été adressée par courrier le 21 mars 2011

Réponse au rapport provisoire
de la Direction des ressources humaines en date du 21 mars 2011

Paris, le **21 MARS 2011**

Note à l'attention de Madame
Directrice générale de l'Inspection Générale

Réf : Votre transmission du 10 janvier 2010

Objet : Observations/Rapport provisoire IG sur la politique de formation

PJ : Une annexe

Vous m'avez adressé le rapport provisoire établi par l'inspection générale sur la politique de formation mise en œuvre au sein de la collectivité parisienne.

Si les recommandations faites au terme de cette étude ne peuvent qu'être partagées par la direction des ressources humaines, certains constats et analyses qui figurent dans le corps du rapport doivent être précisés, nuancés voire réfutés. En effet, cette inspection, débutée en mars 2009, peut difficilement faire des constats qui seraient toujours les mêmes pour 2010 alors même qu'au cours de cette période une impulsion considérable a été donnée par la Ville et en particulier la DRH à ces questions. Il me semble que votre rapport susceptible d'être diffusée en 2011 peut difficilement faire abstraction de l'année 2010.

Ainsi, un certain nombre de vos préconisations sont d'ores et déjà en cours de mise en œuvre. En effet, et comme vous l'indiquez dès l'introduction de votre rapport, un accord cadre relatif à la formation professionnelle continue et au développement des compétences a été signé avec quatre organisations syndicales le 12 mai 2010. Cependant, les évolutions importantes engagées depuis un an à présent ne sont que très faiblement mises en relief ensuite par votre rapport qui tend davantage à faire référence à des éléments largement passés.

L'accord formation réaffirme les orientations stratégiques de la formation jusqu'en 2013. Ainsi, les quatre axes autour desquels doit s'organiser la formation au sein de la collectivité sont les suivantes : accompagner le changement et renforcer l'efficacité du service public parisien, renforcer les dispositifs d'amélioration de la santé, l'hygiène et la sécurité, conforter les pratiques managériales et détailler l'égalité des chances.

L'accord précise les conditions de mise en œuvre du DIF et fait connaître l'ensemble des dispositifs de formation et notamment celui de la validation des acquis professionnels. Il structure également le travail et la collaboration de l'ensemble des services de formation. Enfin, il prévoit une augmentation des moyens consacrés par la collectivité à la formation des agents.

Depuis l'accord, la sensibilisation des directions sur ces questions est constante, la procédure d'entretien de formation (couplé avec l'entretien de notation/évaluation) a été relancée en 2010. Les souhaits de formation des agents (DIF ou hors DIF) et ceux correspondants aux besoins des directions ont ainsi pu être recueillis à l'automne dernier et les plans de formation des directions élaborés selon un calendrier avancé. Une analyse de ceux-ci a par conséquent pu être conduite cette année ; ce travail servira de fondement aux critères d'attribution des crédits délégués aux directions.

Surtout, le DIF, droit nouveau pour les agents, est désormais mis en œuvre. Il a été pour la première fois comptabilisé et porté à la connaissance des agents sur leur bulletin de salaire de janvier dernier pour ce qui concerne l'année 2009. Le décompte sera également effectué pour l'année 2010 dans les prochaines semaines. La mise en œuvre de ce droit est désormais suivie et analysée.

Aussi, votre chapitre 2 relatif à la nécessité d'une meilleure intégration stratégique de la formation dans la politique de ressources humaines me paraît-il largement obsolète, de même que vos observations sur le pilotage de la politique de formation par le secrétariat général et la DRH ainsi que le positionnement du bureau de la formation.

Je souhaite préciser les actions qui ont d'ores et déjà été initiées ou sont en cours de mise en œuvre.

1) En ce qui concerne *la fiabilisation des données*, l'outil FMCR, en cours d'élaboration, sera déployé, pour la première « vague », au 1^{er} juillet prochain. Il s'agit d'un outil collaboratif qui favorisera en outre un meilleur partage de l'information, une meilleure sécurité des données et une plus grande lisibilité des parcours (*recommandation n°5*). La mise en fonction de FMCR permettra, à terme, de dégager les agents du bureau de la formation de certaines activités logistiques au profit de l'ingénierie de formation. Je précise à cet égard que certaines tâches logistiques (locations de salles) ont déjà fait l'objet d'un transfert auprès de nos prestataires (*recommandation n°2*). Par ailleurs, l'outil FMCR devrait permettre aux agents de valoriser à terme leur parcours de formation dans le cadre de leur mobilité (*recommandation 5*).

2) Vous évoquez également *la maîtrise des coûts de formation*. La DRH en collaboration étroite avec la direction des achats travaille à l'élaboration d'une nomenclature par catégorie d'achat (cartographie). Celle-ci doit permettre de mutualiser l'offre de formation proposée à l'échelle de la ville et d'optimiser les coûts directs et indirects de la formation. La mise en place de cette cartographie d'achat devrait nous permettre d'améliorer la qualité des formations grâce à une meilleure connaissance des prestataires et aussi d'avoir une meilleure lisibilité des besoins de formation à l'échelle de la collectivité (*recommandation n°6*).

3) En matière de *structuration des besoins de formation*, l'ensemble des plans de formation des directions pour 2011 ainsi que le catalogue général des formations transverses ont été organisés selon les quatre objectifs stratégiques définis par l'accord cadre formation.

Cette présentation lisible pour les agents et plus homogène et a été essentielle dans l'analyse que nous avons menée, pour la première fois cette année, de la politique de formation de la ville de Paris. Une nouvelle matrice de présentation des plans de formation devrait nous permettre à l'avenir, de mesurer mieux encore, l'effort conduit sur le plan quantitatif et qualitatif, par direction, tant en faveur de chacun des objectifs stratégiques de l'accord cadre que pour la mise en œuvre du DIF.

4) S'agissant du *dialogue institutionnel avec les organisations syndicales*, je tiens à préciser que deux réunions de suivi de l'accord-cadre, avec les organisations syndicales signataires, ont été organisées (*recommandations n°3 et 10*). Par ailleurs chaque direction dans le cadre de son CTP a présenté, pour avis, son plan de formation 2011 ainsi que le bilan de l'année 2010. Cette procédure, inscrite dans l'accord formation, sera reconduite chaque année pour la période 2012 -2013 (*recommandation n°10*).

5) En ce qui concerne la *professionnalisation des acteurs de la formation*, un nouveau module est proposé au catalogue à destination de l'ensemble du réseau formation (*recommandation n°4*). Le module "acteurs de la formation" (EM 41 catalogue) est conduit sur deux journées. Il est assuré par un organisme extérieur "stratégie consultant". Deux sessions ont eu lieu en 2010 et plusieurs sont prévues en 2011.

6) En matière de *reconversion*, une expérimentation est en cours d'élaboration en partenariat avec la DPE afin de prévenir les inaptitudes au travail (totales ou partielles). Nous avons constitué à cet effet un groupe de travail chargé de mettre en œuvre un parcours de reconversion des éboueurs. Au moment du recrutement, il est envisagé de constituer un dossier par agent indiquant ses diverses compétences professionnelles (CAP de menuiserie ; électrotechnique ...) et de lui proposer au cours de sa carrière, via la formation, un entretien ou une remise à niveau de ses compétences initiales afin de pouvoir les utiliser dans le cadre d'une éventuelle reconversion professionnelle. (*recommandation n°9*)

7) La *démarche d'ouverture vers l'extérieur* est amorcée à travers plusieurs rencontres ayant eu lieu ou programmées avec l'école de la GRH et le CNFPT. Un accord pourrait être envisagé avec ce dernier qui concrétiserait notamment un partenariat autour des questions d'ingénierie de formation (*recommandation n°7*).

8) Enfin les préconisations du rapport portent notamment, sur *le développement de formations innovantes et des nouvelles technologies (recommandation n°13)*. En la matière, nous avons mis en ligne au printemps dernier 15 conférences audio qui seront prochainement suivies de 15 autres.

Nous souhaitons mettre en œuvre et développer d'autres actions liées aux nouvelles technologies :

- la mise en place d'actions de formation sous la forme de « Serious games », ces nouveaux dispositifs d'apprentissage sous la forme d'e-learning devraient permettre aux agents de se former et d'acquérir des compétences sous la forme de simulations virtuelles. Une action de formation portant sur l'entretien de notation et d'évaluation a déjà été présentée au réseau des correspondants formation ;
- des ateliers dans le cadre de la Santé Sécurité au travail sont en cours de réalisation afin que des modules de e-learning ou des formules mixtes incluant le e-learning soient mis en œuvre à destination des chefs d'établissement dans le cadre du management de la SST ;
- des possibilités de diagnostics en ligne sont disponibles depuis janvier 2011 et seront accessibles aux directions dans le cadre de la filière « utilisateurs de logiciels ».

9) L'élaboration d'outils de mesure de la qualité et des volumes de la formation (indicateurs), prévue par l'accord formation, est en cours de réflexion. Ce travail sera partagé avec les directions (*recommandation n°8*). D'ores et déjà une première étude de l'absence en formation est en cours de finalisation (*recommandation n°11*).

La réflexion engagée dans le cadre de la carte stratégique au sein de la direction devrait permettre de croiser les réflexions autour de la gestion des ressources humaines et en particulier de la formation pour aller vers une plus forte cohérence entre carrière et formation, point sur lequel insiste le rapport.

Enfin, vient d'être installé au sein de la direction « l'université des cadres » dont la création entérinée par le CTP de la DRH du 10 février dernier, a vocation notamment à assurer l'accompagnement des cadres et répondra ainsi à votre recommandation n°12.

Au-delà de cet important travail engagé pour améliorer les processus de formation au bénéfice des agents et de la collectivité, je ne méconnais pas les démarches encore possibles dont certaines figurent dans vos recommandations et que la DRH va expertiser et intégrer à son action. Cependant, il me semble que la tonalité générale du rapport est excessivement négative, eu égard aux projets engagés, du fait d'une analyse décalée dans le temps.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance en réponse à votre rapport provisoire relatif à la politique de formation de la collectivité parisienne.

Directeur des ~~ressources~~ humaines

Copie : Mme
Secrétaire Générale

Annexe : Passages du rapport sur lesquels la DRH formule des observations ou suggère des modifications

page 3 : L'affirmation « pour autant plus de 6 000 agents... n'ont suivi aucune formation sur la période de l'audit, soit 2004-2009 », mériterait d'être relativisée : par année et par rapport au nombre total d'agents de la collectivité parisienne.

page 5 : Absentéisme en formation : la DRH a entamé une réflexion sur le sujet afin de mesurer la réalité du phénomène et de proposer des axes d'actions. Ces travaux devront être partagés avec les services formation des directions et évoqués avec les organisations syndicales.

page 9 : Effort de formation : la DRH va approfondir le travail entrepris sur le périmètre et le mode de calcul de l'effort de formation. Il s'agit bien là d'un effort, donc d'une valorisation de coûts et non de coûts proprement dits. Ainsi, une diminution du taux d'absentéisme en formation permettrait d'augmenter la valorisation et non les coûts.

page 10 : L'affirmation : « la dépense moyenne par agent (hors maintien des rémunérations) est très largement supérieure » mérite d'être nuancée. Il s'agit là en effet (cf. supra) de valorisation et non de coûts. La « dépense » reflète plus ici l'effort fait par la DRH pour valoriser la formation plutôt que les sommes réellement engagées.

L'effort de formation de la Ville intègre aussi à la fois de la formation initiale (paiement de scolarité) et de la formation continue. Cette nuance doit être prise en compte dans la comparaison.

page 11 : 3ème §. Il n'est pas si évident que le renseignement du champ relatif au mode de changement de grade permettrait d'identifier les agents ayant changé de grade suite à une formation. On peut en effet imaginer des formations suivies une année donnée bien que sans rapport avec le changement grade suite à examen professionnel. La concomitance fortuite des deux événements ne peut pas être exclue et est même peut-être fréquente.

page 16 : « La capacité de formation perdue » mérite d'être nuancée du fait de procédures mises en place de style surbooking.

page 28 : « L'absence de pilotage centralisé »

Ce constat mérite d'être relativisé. Tout d'abord, comme indiqué dans le rapport, par la mise en œuvre de l'accord cadre et par les orientations stratégiques de la formation 2011-2013 qui le complètent. Ensuite, par une offre de formation structurée autour de ces grandes orientations stratégiques. Enfin, par des plans de formation des directions analysés et structurés autour des priorités précisées et arbitrées désormais par le Secrétariat Général.

page 30 : « Positionnement du bureau de la formation... »

Ce titre est sans fondement. Le bureau de la formation occupe une place essentielle au sein de la DRH. Il a été la « cheville ouvrière » de l'élaboration de l'accord cadre et des orientations stratégiques. Il échange avec l'ensemble des bureaux de la DRH.

page 30 : - 2.2.1.1. Certes le Bureau de la formation et les bureaux de gestion ne sont pas regroupés au sein de la même sous direction mais pour autant il n'est pas possible d'affirmer qu'ils ne sont pas regroupés dans la même "entité" : ils relèvent bien tous de la DRH.

page 31 : Le bureau de la formation doit à la fois investir le domaine de l'ingénierie pédagogique, mais aussi veiller aux grands équilibres budgétaires, comptable, juridique (marchés publics) de son action. Il ne peut se départir de sa nécessaire activité administrative. Confronté à l'importance et au volume des actions de formation, il inscrit nécessairement son action dans une activité de production. Le développement de son action passe par une maîtrise parfaite des marchés en lien avec la DA, domaine dans lequel des progrès considérables ont été faits au cours des derniers mois, de l'avis même de la DA qui se félicite du partenariat avec la DRH dans le champs de la formation.

page 32 : - 2.2.1.3. Le rapport regrette sous le § 3 que la réorganisation du BF n'ait pas été accompagnée d'une modification concomitante des missions des bureaux de gestion visant à les rendre plus proches des préoccupations des agents en matière de carrière.

Cette formulation ne paraît pas très conclusive dès lors que l'IG n'indique pas en quoi et comment les bureaux de gestion auraient pu ou dû s'adapter à la nouvelle organisation du BF.

En outre, il convient de remarquer que les bureaux de gestion ont toujours développé un aspect de gestion individuelle des carrières au-delà de la seule perspective collective et statutaire. C'est d'ailleurs ce qui a, par exemple, conduit le PACNT à mettre en place une cellule d'accompagnement

des agents concernés par les réorganisations de l'administration (DA, CSP comptables notamment) avec un réel succès. De même, les emplois tremplins visent bien à permettre à des agents, à titre individuel, à changer d'orientation professionnelle avec l'appui des bureaux de gestion et du BF.

page 33 : Sur les remarques de l'organisation du BF. Si les bureaux de gestion sont en effet tournés vers la gestion des corps, ils n'en sont pas moins tournés également vers la carrière des agents. L'un n'exclut pas l'autre. Le nombre d'entretiens individuels, menés dans chacun des bureaux de gestion, en atteste. Les agents des bureaux de gestion attachent une grande importance à ce rôle.

page 37 : Des préparations aux concours très lourdes à mettre en œuvre

Les questions de logistiques et en particulier de location de salles ne sont pas à sous estimer cependant certaines allégations qui ont certes pu être avancées ne contribuent pas à l'avancée de la réflexion (cf. dernière phrase avant dernier paragraphe).

page 40 : L'affirmation « la Ville de Paris se heurte dans la définition de ses priorités en matière de formation... à l'absence de véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences » est inexacte. Les priorités en matière de formation sont clairement établies désormais et correspondent aux besoins notamment en matière de management, de reconversions de certain personnel, ce qui entre pleinement dans le champs de la GPEC.

En effet, comme le souligne le rapport, la Ville a des outils comme l'Observatoire des métiers et des compétences ou la Mission Analyses, Prévisions et Emplois. Mais aussi, à la DRH, au sein même des bureaux de gestion, il est procédé à une analyse fine des besoins et des services pour calibrer les recrutements (par concours ou sélection professionnelle). La Ville dispose également d'un système d'évaluation pour ses cadres et d'un accompagnement à la mobilité (speed dating). Il est envisagé enfin, dans la future application FMCR, de disposer d'éléments d'information sur les parcours et les profils (CVthèque).

page 41 : Une GPEC en construction

L'Observatoire des métiers et des compétences figure t-il pour les auditeurs comme une avancée en la matière (dernier paragraphe) ou comme peu pertinent dans la démarche de GPEC (premier paragraphe) ?

page 41 : 2.2.2.2. - 2ème §. Le manque de synergie entre les services (BCR, MHR, BF, Bureaux de gestion) dénoncé par l'Inspection Générale ne doit pas occulter les échanges fréquents entre les services incriminés et encore moins laisser penser que ces échanges n'existent pas même s'ils peuvent bien sûr être renforcés. Ces services travaillent ensemble très régulièrement.

page : 42 - 4ème §. En gestion, rien n'empêche des agents de catégorie A appartenant à un corps donné (monodirectionnel ou non) d'occuper d'autres fonctions que celles, plus ou moins spécialisées, qu'ils exercent. Ainsi plusieurs IST occupent à ce jour des fonctions traditionnellement dévolues à des administrateurs : il suffit pour cela que la DRH gage l'emploi correspondant ; ce qu'elle pratique.

Il est fait par ailleurs remarquer que la promulgation de la loi Mobilité ne s'est pas traduite, ni sur le second semestre 2009, ni sur l'année 2010, par des demandes de détachement dans un corps équivalent. A notre connaissance, jamais un Professeur de la Ville ou un IEC n'a demandé à être accueilli dans un autre corps de catégorie A.

Le seul exemple, porté par la DASES et le CASVP, est celui des CSE dans le corps des attachés mais un obstacle juridique s'y oppose : le statut fixé par décret en CE ne le permet pas et cela malgré la loi Mobilité (niveau de recrutement et fonction).

page 45 : - 3ème §. L'IG affirme que le dispositif des emplois tremplins serait plus efficace si les tests étaient assurés par le BF mais il ne démontre pas en quoi l'efficacité en serait accrue.

Il peut être au contraire logiquement considéré que les Bureaux de gestion - auxquels le rapport reproche par ailleurs une approche trop statutaire - connaissent bien et mieux que le BF les corps concernés et les compétences nécessaires pour remplir les missions qui sont dévolues aux personnels en cause. Cette affirmation apparaît à la fois comme paradoxale et non démontrée.

pages 46/47 : Le parcours professionnel des cadres

Le parcours professionnel des cadres n'est pas spécialement "étroitement corrélé à la formation" : la démarche va beaucoup plus loin, elle consiste à identifier des parcours, des postes clés, à définir des durées d'occupation optimales, à suivre les cadres concernés, y compris lorsqu'ils partent en mobilité pour intégrer les compétences acquises dans ces cadres ; ainsi, une fois ces parcours proposés, et à l'occasion d'un changement de poste par exemple, la formation est un levier de qualification possible, mais d'autres formes d'accompagnement existent comme le coaching ou encore le partage d'expériences.

Il n'est pas exact de dire que "la Ville favorise la spécialisation pour répondre aux défis de la gestion publique" dans ce chapitre consacré aux cadres (c'est peut-être plus réaliste pour les corps de catégorie C dans le cadre de la création des CSP par exemple) ; au contraire, toutes les dernières notes et instructions de la SG vont en faveur de la mobilité des cadres.

La situation décrite pour les différents bureaux ayant à connaître du dossier correspond à un constat 2010 aujourd'hui dépassé : l'Université des Cadres a été créée en février 2011 et intègre la mission parcours professionnel des cadres, le chargé de mission "cadres techniques" ne sera pas remplacé après son départ en retraite imminent, le second coach est affecté à la DRH depuis juillet 2010 et les deux coachs sont désormais rattachés à l'UdC.

pages 48/49 : Une université des cadres à inventer

De nouveau, des décalages entre le constat et la situation actuelle

Il est étrange de souligner que "la conception (de l'UdC) échappe totalement au bureau de la formation". En effet, il est écrit juste au-dessus que le projet a été piloté par un groupe de travail ad hoc, il "n'échappe" dès lors pas plus au bureau de la formation qu'à l'ensemble des autres bureaux concernés, ce groupe de travail composé de 3 cadres de profils et de directions différentes étant par essence "hors structures existantes".

En note de renvoi n° 25, est annoncé un paragraphe sur la perspective d'un rapprochement entre UdC et EIVP. Ce sujet est en effet rapidement évoqué en page 93 ; on peut indiquer à titre d'éléments de réponse que les modalités de partenariat sont en cours d'étude. Toutefois, l'UdC s'adresse naturellement à tous les cadres de la Ville et du Département et non aux seuls ingénieurs et un rapprochement trop fort avec l'EIVP risque d'être connoté "cadres techniques"

La proposition des auditeurs de "création d'un fonds spécifique géré par la DRH pour encourager la mobilité" est peu précise en l'état et mériterait d'être illustrée par quelques exemples.

pages 49/50 : Le coaching, entre scepticisme et innovation

Sous ce titre "accrocheur", une description factuelle (définition du coaching, données statistiques sur les agents coachés...) plutôt positive du dispositif ; on peut juste ajouter, en réponse au dernier paragraphe de la page 49, qu'en complément des deux coachs certifiés de la Ville (désormais tous deux rattachés à l'UdC donc à la DRH), les agents peuvent faire appel à des coachs externes via les marchés du bureau de la formation. C'est notamment le cas pour le top-management (les directeurs par exemple).

La création de l'UdC et le positionnement des deux coachs au sein de cette structure répondent aux propositions du haut de la page 50.

pages 49/50 : L'apprentissage, un effort à amplifier

Ce paragraphe, qui concerne l'ensemble des agents de la Ville, est curieusement positionné dans ce chapitre consacré aux parcours professionnels des cadres...

page 52 : Le droit individuel à la formation

Cette très brève allusion au DIF est également bien datée, tant d'actions ayant été menées depuis décembre 2009.

page 53 : La validation des acquis de l'expérience professionnelle

La comparaison avec le secteur privé ne paraît pas très pertinente, de même que la référence curieuse à la NBI et la demande de formation à la VAE d'une organisation syndicale.

pages 54/55 : La reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle ou de l'expérience professionnelle

Les deux derniers paragraphes de cette page semblent faire l'amalgame entre deux dispositifs différents ouverts par l'article 31 de la loi du 19 février 2007 : d'une part l'équivalence du diplôme requis avec un autre diplôme et/ou une expérience professionnelle pour s'inscrire à un concours sans avoir le diplôme requis (disposition précisée par le décret du 13 février 2007). Ceci correspond à la commission d'équivalence mise en place à la ville depuis septembre 2010 (voir ci-dessous). La deuxième possibilité ouverte par le même article de la loi précitée ("les épreuves de ces concours peuvent tenir compte de l'expérience professionnelle") porte sur la possibilité d'instaurer dans les concours des épreuves RAEP permettant d'évaluer l'expérience professionnelle des candidats. Ceci a été mis en place sur le concours de SA comme cela est précisé dans le rapport à la même page.

Cependant, en aucun cas l'expérience professionnelle ne peut dispenser d'épreuves du concours comme cela est dit dans le dernier paragraphe p.54. Ceci serait contraire au principe même du concours qui est l'égalité de traitement entre tous les candidats.

Suite à la sortie des textes réglementaires permettant de l'instituer, la Commission d'équivalence pour l'accès aux organisations parisiennes s'est réunie pour la première fois en septembre 2010. Elle se réunit depuis en moyenne tous les mois. De septembre 2010 à mars 2011 elle a ainsi étudié 277 dossiers déposés pour 17 concours différents. Sur les 277 dossiers étudiés, 68 ont obtenu un avis favorable, soit 24,5% d'avis positifs. Ceci a déjà permis par exemple à 8 jardiniers qui n'avaient pas le diplôme requis d'être reçus au concours d'adjoint technique de première classe de 2010. La reconnaissance de l'expérience professionnelle ouverte par cette commission est donc effective pour accéder aux concours et entrer à la ville.

page 69 : Cela est prévu dans FMCR, sous forme d'historique des formations par agent. L'historique pour chaque agent sera disponible avant 2011, néanmoins seul les éléments de formation portés à compter de 2010 pourront faire l'objet d'interrogation et de statistiques collectives,

page 70 : Il a été demandé à chaque direction de remplir le métier de l'agent. Par contre le référentiel de compétences ne pourra être mis en œuvre dans FMCR qu'avec une évaluation de l'agent sur ces compétences. Cela pourrait être effectué lors de la généralisation de métiers et compétence en juin 2012.

page 70 : - 3.2.1 Les coûts de formation seront établis dans FMCR pour chaque agent

page 85 : S'agissant des vacances de formation, il n'est pas exact d'affirmer qu'aucun suivi n'est effectué par la DRH. Il n'est pas plus exact d'affirmer qu'un agent ne peut pas effectuer plus de 60 heures de cours par an, certains le font ou l'ont fait en raison par exemple de la nécessité de former de très nombreux agents à de nouveaux outils de travail tels qu'alizé ou GO par exemple ; par contre la réglementation prévoit qu'au-delà de 60 heures la rémunération versée est très nettement minorée. Les exemples de montants importants de vacances versés ne sont pas pertinents car il s'agit non pas de vacances versées à des agents en plus de leur rémunération, mais de la totalité de la rémunération de quelques professeurs vacataires.

pages 105 et suivantes : Liste des recommandations

recommandation n°2 :

Le dispositif de coaching consistant à une approche "sur mesure" qui en fait toute sa spécificité et compte tenu de son intervention possible dans le déroulement de parcours professionnels, comme l'ont du reste souligné les auditeurs, il est plus cohérent de positionner les coachs au sein de l'UdC plutôt qu'au sein du bureau de la formation.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- **Annexe I** : Accord-cadre relatif à la formation professionnelle continue et au développement des compétences (12 mai 2010).
- **Annexe II** : Questionnaire administré par l'Inspection générale auprès des directions de la Ville et du Département de Paris.
- **Annexe III** : Synthèse des réponses des directions au questionnaire de l'Inspection générale.
- **Annexe IV** : Le coaching à l'AP-HP et au CNFPT.
- **Annexe V** : Document de synthèse des plans de formation 2011 par la DRH.

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes II à V. Celles-ci sont consultables sur demande écrite adressée au service de documentation de l'Inspection générale.

Annexe I :

Accord-cadre relatif à la formation professionnelle continue
et au développement des compétences (12 mai 2010)



Accord cadre
relatif à la formation
professionnelle continue
et au développement
des compétences

12 Mai 2010

Préambule	4
Objectifs de l'accord	6
Objectifs de la formation	7
Un pilotage rénové	8
3.1 - Plans de formation	8
3.2 - Indicateurs de suivi	9
3.3 - Information des agents	10
Des voies d'accès à la formation diversifiées	11
4.1 - Entretien annuel	11
4.2 - Outils et dispositifs de formation	11
4.2.1 - Les formations métier et formations initiales (hors DIF)	11
4.2.2 - Le Droit Individuel à la Formation	12
4.2.3 - Les périodes de professionnalisation	12
4.2.4 - Les préparations aux concours	13
4.2.5 - Les cours de remise à niveau et de perfectionnement	13
4.2.6 - Le bilan de compétences	14
4.2.7 - La validation des Acquis de l'Expérience	14
4.2.8 - Le congé de formation professionnelle	15
4.2.9 - Les Projets Collectifs d'Amélioration - PCA	15
Actions ciblées	16
L'efficacité des actions de formation	17
Durée et suivi de l'accord	18
Signatures	19
<i>Annexe 1</i> : les plans de formation	21
<i>Annexe 2</i> : les modalités de mise en œuvre du DIF	24
<i>Annexe 3</i> : les modalités de prise en compte des droits pour les préparations à concours, les cours de perfectionnement /remise à niveau, le parcours professionnel de promotion sociale (3PS)	27
<i>Annexe 4</i> : la prise en compte de l'expérience professionnelle	32

La Ville de Paris, depuis de nombreuses années, développe une politique de la formation dynamique et volontaire pour répondre au mieux aux besoins des agents et des services. Chaque année, environ un agent sur deux bénéficie d'au moins une session de formation. Ce chiffre montre bien l'importance de l'effort engagé par la collectivité parisienne autour de la formation.

Cet effort doit être maintenu et consolidé car la formation tout au long de la vie est un outil essentiel pour diversifier les parcours professionnels des agents, améliorer le service rendu aux parisiens, accompagner la modernisation de l'administration parisienne et anticiper les changements. La mise en place du DIF doit permettre une augmentation du volume et de la qualité de la formation. Le coût global de la formation atteindra l'objectif de 3% de la masse salariale en 2010, de 3,3% en 2011 et de 3,5% en 2012.

La formation s'adresse à l'ensemble des agents pour conforter leurs connaissances tout au long de leur carrière, leur faire acquérir des compétences nouvelles, élargir leur horizon professionnel et améliorer leurs conditions de travail. Composante essentielle de la politique des ressources humaines, la formation est une voie de convergence pour mieux répondre aux engagements de la mandature et aux aspirations des agents de la Ville de Paris.

La formation est un élément majeur du dialogue social. Les organisations syndicales soulignent la qualité et la pluralité des formations qui sont à ce jour proposées aux agents. Elles affirment leur attachement à ce que ce potentiel soit maintenu et renforcé dans le contexte de l'actuelle évolution de la réglementation sur la formation.

La formation est aussi un effort partagé car une action de formation n'est réussie que si la collectivité et l'agent en sont acteurs et en retirent un bénéfice mutuel.

Les éléments de contexte

Le présent protocole s'inscrit dans un contexte marqué par différents types d'évolutions :

➤ L'accord du 21 novembre 2006 sur la formation, la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et ses décrets d'application n°2007-1470 du 15 octobre 2007, et n°2007-1942 du 26 décembre 2007, réforment en profondeur le champ de la formation au sein de la Fonction publique de l'État en instituant notamment, le Droit Individuel à la Formation (DIF)

➤ La modernisation de la gestion des ressources humaines de la collectivité parisienne, par le biais de la mise en place d'un nouvel outil informatique incluant la formation ; par la constitution d'un répertoire des métiers et d'un référentiel des compétences, outils indispensables pour définir des parcours

professionnels, et des parcours de formation permettant une véritable gestion prévisionnelle. Les fiches métiers, qui seront réactualisées, aideront à préciser les savoir-faire et connaissances professionnelles associés.

La prise en compte de ces dispositions se traduira par un élargissement des moyens et de l'offre de formation proposée par la collectivité parisienne.

Les valeurs

L'évolution du droit à la formation professionnelle permet à la Ville de Paris de rappeler les valeurs fondamentales qui structurent sa politique de formation.

- ❑ Permettre l'accès de tous les agents à tous les outils de la formation quels que soient leur sexe, leur âge, leurs fonctions, leur corps, leur grade, leur lieu de travail...
- ❑ Améliorer l'efficacité des agents et donc le service rendu aux usagers.
- ❑ Promouvoir l'égalité réelle d'accès aux différents grades et emplois, et faciliter la progression des moins qualifiés.
- ❑ Favoriser le développement professionnel des agents, tout au long de leur carrière, et aider au choix d'un autre parcours professionnel.
- ❑ Permettre aux agents qui en ont besoin, grâce aux actions d'alphabétisation et de remise à niveau, d'évoluer professionnellement dans l'ensemble de la catégorie C.
- ❑ Favoriser le développement personnel des agents pour leur permettre d'acquérir de nouvelles compétences et leur permettre d'évoluer.
- ❑ Concrétiser l'opportunité pour l'agent d'accéder, par la formation, à une "deuxième chance".

Le périmètre de l'accord

Le présent accord s'applique aux agents de la Ville et du Département de Paris :

- ❑ les fonctionnaires,
- ❑ les contractuels dès lors qu'ils sont en activité dans la collectivité a minima sur la durée de la formation et que la Ville est leur employeur principal.
- ❑ les vacataires ayant travaillé 12 mois au cours des 18 derniers mois, cette condition s'appréciant au 31 décembre de l'année, dès lors qu'ils sont en activité dans la collectivité a minima sur la durée de la formation et que la Ville est leur employeur principal.

Le contenu de l'accord

Le présent accord est composé du texte même de l'accord et de ses annexes, au nombre de 4, qui font partie intégrante de l'accord.

1 - Objectifs de l'accord

Les signataires conviennent par cet accord de donner une impulsion nouvelle et partagée à la politique de développement des compétences et des qualifications par la formation.

Cet accord a pour ambition de :

- donner une référence collective et formalisée sur les éléments fondamentaux relatifs à la formation ;
- définir les conditions permettant de faciliter l'accès à la formation ;
- garantir la cohérence et la complémentarité des dispositifs de formation existants ;
- inscrire la formation dans des perspectives d'organisation et d'évolution des carrières, des filières et des métiers, d'acquisition de compétences, de qualification, de mobilité, d'anticipation des reconversions, d'aide au reclassement, d'évolution personnelle ;
- définir les bases d'une évaluation qualitative et quantitative de la formation ;
- établir les modalités du dialogue social en la matière notamment en déterminant les moyens de suivi de la mise en œuvre de la politique de formation et du présent accord ;
- favoriser la lisibilité du dispositif de formation ;
- améliorer le niveau d'informations des personnels.

2 - Objectifs de la formation

Les objectifs de la formation fixent le cadre de référence dans lequel viendront s'inscrire les priorités annuelles applicables aux plans de formation. La formation tend à :

- fournir aux agents les connaissances théoriques et pratiques nécessaires à l'exercice de leurs fonctions Il s'agit de maintenir l'excellence du service par l'adaptation des compétences, d'aider à la prise de poste par des formations accueil et par le tutorat ;
- faciliter l'évolution des emplois et anticiper les besoins de compétences découlant des évolutions technologiques, d'organisation et de modernisation du service. Anticiper et préparer le renouvellement des compétences, assurer efficacement la transmission des savoir-faire, s'adapter aux évolutions du service public ;
- favoriser le déroulement des carrières. Soutenir la logique de filières en adaptant la formation aux métiers existants en lien avec le référentiel des métiers et des compétences ;
- favoriser la mobilité, la reconversion, les changements de grades et/ou de catégorie par l'acquisition et la valorisation des compétences ;
- faciliter pour chaque agent la conduite de son projet professionnel grâce à une meilleure information sur l'offre et les dispositifs de formation mis en œuvre ;
- Accompagner et favoriser le projet professionnel des agents.

3 - Un pilotage renouvelé

3.1 - Plans de formation

3.1.1 Principes généraux

Orientations

Un plan de formation central élaboré par la DRH, reflètera les choix politiques et stratégiques de la collectivité en matière de formation. Ce plan sera présenté en CTP central pour avis. Les plans de formation annuels des directions déclineront et préciseront en fonctions de leurs besoins, ces orientations stratégiques.

Des bilans de la mise en œuvre de ces plans de formation seront régulièrement élaborés et présentés aux organisations syndicales.

Principe de pluriannualité

Le plan de formation central est établi pour une durée de trois ans. Cette pluriannualité permettra de prendre en compte le processus de la formation qui repose sur une analyse des besoins et des demandes dépassant le cadre annuel.

Les plans de formation annuels des directions s'inscrivent dans cette même pluriannualité. Ce qui conduit à :

- une évaluation annuelle de ces plans et de leurs conditions de mise en œuvre ;
- une élaboration annuelle, avec une éventuelle adaptation en cours de gestion ;
- une évaluation à l'issue des trois années de la réalisation des grandes orientations du plan central.

3.1.2 Paritarisme

Un CTP central consacré à la formation se réunira à la fin des trois années du plan pour examiner son bilan, ses conditions de mise en œuvre et sa réalisation, et donner son avis sur les actions à mener dans les années suivantes.

Chaque plan de formation annuel sera systématiquement présenté pour avis en CTP de direction. Les bilans de la mise en œuvre des plans de formation seront également présentés annuellement en CTP de direction.

A cette occasion, les organisations syndicales pourront donc intervenir et faire entendre leurs avis tant au niveau central qu'au niveau de chaque direction.

3.1.3 Processus d'élaboration

Plans de formation des directions

A partir des grandes orientations stratégiques, les directions établissent leur plan de formation et l'enrichissent des priorités qui leur sont spécifiques. Chaque direction peut programmer des actions de formation propres à ses besoins collectifs et à ceux de ses agents dans le cadre des budgets alloués.

Le calendrier de l'élaboration des plans de formation est présenté en annexe n° 1.

3.1.4 Opérationnalité

Mise en œuvre

La DRH est chargée de la mise en œuvre opérationnelle des programmes et dispositifs de formation transversaux (programmation, marchés, logistique, mise à jour du catalogue). Les directions assurent la gestion et le suivi de la formation des agents rattachés à la direction et réalisent la mise en œuvre opérationnelle des actions financées sur leurs crédits formation délégués et les affectations d'enveloppes spécifiques (bilan de compétences, VAE ...).

3.1.5 Evaluation

Au niveau central

Evaluation annuelle de réalisation des plans de formation par l'instance du CTP central à partir des bilans et analyses produits par l'administration selon les indicateurs définis au point 3.2 du présent accord.

Au niveau des directions

Chaque direction procède au bilan qualitatif et quantitatif annuel de réalisation de son plan de formation et à l'évaluation des actions et dispositifs gérés sur les crédits délégués. Ces bilans sont présentés aux CTP de chaque direction.

3.2 - Indicateurs de suivi

Les indicateurs portent sur l'identification du nombre de jours de formation suivis par les agents selon leur sexe et leur catégorie (A, B ou C)

Ils se déclinent pour :

- ▣ la collectivité parisienne,
- ▣ la Ville,
- ▣ le Département,
- ▣ le Titre IV (fonction hospitalière du département),
- ▣ chaque direction.

Les indicateurs portent sur le coût global des formations organisées et sur les coûts par catégories d'actions de formation :

- par le bureau de la formation de la DRH
- par les directions sur leurs crédits propres.

Les indicateurs portent sur la fréquentation des formations. L'administration s'engage à comptabiliser le nombre des absences et à en préciser les motifs.

3.3 - Information des agents

Diffusion de l'information

Les modes et supports de diffusion doivent favoriser le plus largement possible l'accès à l'information pour tous les agents de la collectivité. Les supports informatiques (intranet DRH et directions) seront privilégiés mais pour atteindre les agents sans matériel informatique, des supports papier seront tenus à jour et distribués en nombre suffisant. Les relais formation des directions sont tenus de veiller à la bonne diffusion de l'ensemble des documents auprès des agents.

La DRH est chargée au niveau central de la diffusion de l'information sur la formation en élaborant :

- des plaquettes et fiches sur les mesures et dispositifs de formation, les modes d'accès à ces formations ;
- une information continue mensuelle par l'intermédiaire de la "Lettre Capitale" joint à chaque fiche de paie ;
- un ou des catalogues des formations (qualification professionnelle et cours de remise à niveau) décrivant les objectifs des sessions, les pré-requis.

Les directions sont chargées de procéder à la diffusion des informations spécifiques à leur plan de formation et de relayer l'information diffusée au niveau central. □

4 - Des voies d'accès à la formation diversifiées

4.1 - Entretien annuel

En application du décret du 15 octobre 2007, un entretien annuel de formation a été rendu obligatoire pour les personnels. L'administration parisienne a décidé de le coupler avec l'entretien de notation. L'entretien a pour objectif de définir les priorités de formation pour chaque agent que ce soit en lien avec les compétences liées au métier exercé, au métier futur ou à l'évolution professionnelle décidée par l'agent. Il doit être le support privilégié pour apporter à chaque agent les informations nécessaires à son évolution professionnelle. Tout refus de formation devra être motivé et notifié dans un délai de trois mois maximum.

La collectivité s'engage à maintenir un programme de formation continue à destination des encadrants et personnels de la ville pour garantir la qualité et le bon déroulement des entretiens de formation.

4.2 - Outils et dispositifs de formation

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 a réformé le champ de la formation en prévoyant des outils nouveaux qui seront mis en œuvre par la collectivité parisienne au-delà même des actions de formation qui préexistent. En effet, certains des outils prévus par le décret de 2007 sont d'ores et déjà mis en place pour la formation des agents, sans préjudice d'autres formules à caractère innovant, fondées notamment sur l'expérience et la transmission du savoir, que la Ville s'engage à développer.

j - Les formations métier et formations initiales (hors DIF)

La formation professionnelle tout au long de la vie comprend principalement les actions suivantes :

1° La formation professionnelle statutaire, destinée, conformément aux règles prévues dans les statuts particuliers, à conférer aux fonctionnaires accédant à un grade les connaissances théoriques et pratiques nécessaires à l'exercice de leurs fonctions et la connaissance de l'environnement dans lequel elles s'exercent. Ces actions de formation correspondent aux scolarités prévues pour certains corps comme technicien supérieur, conservateur de bibliothèques, mais aussi aux formations initiales prévues à l'arrivée d'une promotion entière d'un corps, accueil des secrétaires administratifs, des conseillers socio-éducatifs...

2° La formation continue, tendant à maintenir ou parfaire, compte tenu du contexte professionnel dans lequel ils exercent leurs fonctions, la compétence des agents en vue d'assurer leur adaptation immédiate au poste de travail. Ces formations sont prévues dans les plans de formation.

3° Les formations rendues nécessaires par l'adaptation des services publics aux besoins des usagers et l'évolution prévisible des métiers associés, sont pris en charge par la municipalité.

4° Les actions liées à l'alphabétisation qui ont pour objectifs de mieux intégrer certains agents dans les services de la Ville, d'augmenter leur niveau de compétence, de les aider à progresser dans leur travail ainsi que de faciliter leur vie quotidienne. Le public visé pour l'alphabétisation regroupe les agents peu ou pas scolarisés et, pour le français langue étrangère, ceux ayant été scolarisés dans leur pays d'origine.

2 - Le Droit Individuel à la Formation

Depuis le 1^{er} juillet 2007, tout agent bénéficie d'un droit individuel à la formation professionnelle d'une durée de vingt heures par année de service. Cette durée est calculée au prorata du temps travaillé pour les agents à temps partiel.

Les droits acquis annuellement peuvent être cumulés jusqu'à une durée de cent vingt heures. L'administration informe périodiquement les agents du niveau des droits qu'ils ont acquis au titre du droit individuel à la formation.

Le droit individuel à la formation professionnelle est utilisé à l'initiative de l'agent en accord avec son administration. Les actions de formation retenues à ce titre peuvent, à titre exceptionnel et sous certaines conditions, se dérouler hors du temps de service de l'agent. Dans ce cas l'administration met en place une compensation pécuniaire.

Cet outil DIF est mis en place par la Ville de Paris pour ses agents ainsi que le prévoit la loi. Les actions de formation éligibles au DIF sont celles qui permettent l'adaptation à l'évolution prévisible des métiers lorsqu'elles sont demandées par l'agent, ainsi que les préparations aux examens, concours et autres procédures de promotion interne.

Les modalités de prise en compte des droits issus du DIF sont précisées aux annexes 2 et 3.

3 - Les périodes de professionnalisation

D'une durée maximale de six mois, elles comportent une activité de service et des actions de formation en alternance. Elles visent à prévenir les risques d'inadaptation des fonctionnaires à l'évolution des techniques ou à favoriser l'accès à des emplois exigeant des qualifications différentes. Elles peuvent aussi permettre d'accéder à un autre corps de même niveau.

Les périodes de professionnalisation peuvent bénéficier aux fonctionnaires comptant vingt ans de services effectifs ou âgés d'au moins quarante-cinq ans ; en situation de reconversion professionnelle, de reclassement ou d'inaptitude physique ; dont la qualification est insuffisante au regard de l'évolution des technologies et de l'organisation du

travail ; de sexe féminin qui reprennent leur activité professionnelle après un congé de maternité ; aux fonctionnaires ayant bénéficié d'un congé parental et enfin à ceux entrant dans l'une des catégories de handicap mentionnées à l'article L.323-3 du code du travail (reconnus par la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel, victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ayant entraîné une incapacité permanente au moins égale à 10 p. 100 et titulaires d'une rente attribuée au titre du régime général de sécurité sociale ou de tout autre régime de protection sociale obligatoire, veuves de guerre...).

Il s'agit d'un dispositif mis en œuvre depuis 2006, qui sous l'appellation "d'emplois tremplins" est une priorité municipale. Les directions, en lien avec la DRH, proposent des actions de formation ciblées et des stages en alternance afin de donner aux agents les moyens de réussir au mieux leur reconversion sur des métiers nouveaux.

4 - Les préparations aux concours

L'administration organise des actions de formation visant à préparer des agents à une promotion de grade ou à un changement de corps par la voie des examens professionnels, des concours ou d'autres procédures de sélection. Ces actions peuvent s'exercer en présence des bénéficiaires, par correspondance, par voie électronique.

Lorsque ces actions de formation se déroulent pendant leur temps de service, les agents peuvent être déchargés d'une partie de leurs obligations en vue d'y participer. Cette décharge est agréée de droit lorsque la durée sollicitée par un agent est inférieure ou égale à cinq journées de service à temps complet pour une année donnée. La satisfaction de cette demande peut toutefois être différée dans l'intérêt du fonctionnement du service, un tel report ne peut cependant pas être opposé à une demande présentée pour la troisième fois. Les agents utilisent leur DIF ou demandent à bénéficier du congé de formation professionnelle, pour suivre ces actions.

Les préparations par correspondance à un concours interne offrent la possibilité, sous réserve des nécessités de service et de l'appréciation du chef de service, à un agent de travailler chez lui ou dans les locaux du centre de formation à raison d'un nombre limité de jours et au grand maximum, en fonction de la nature du concours, de 15 jours à prendre pendant la durée de la préparation, par demi-journée hebdomadaire ou par journée groupée tous les 15 jours. Les bénéficiaires s'engagent à rendre les devoirs prévus dans le cadre de la préparation par correspondance suivie. Ces facilités ne peuvent être accordées qu'une seule fois pour changer de grade et au plus trois fois dans la carrière. Les préparations par correspondance ayant donné lieu à des facilités de service nécessitent la mobilisation des heures DIF.

5 - Les cours de remise à niveau et de perfectionnement

La collectivité parisienne propose également en amont aux préparations à concours, des cours de remise à niveau ou perfectionnement qui permettent aux agents d'atteindre progressivement le niveau requis pour accéder à ces préparations à concours. Ces cours de perfectionnement et remise à niveau nécessitent la mobilisation des heures DIF.

5 - Le bilan de compétences

Un bilan de compétences peut être accordé sur leur demande, dans la limite des moyens disponibles, aux agents ayant accompli 10 ans de services effectifs pour leur permettre d'effectuer une mobilité fonctionnelle ou géographique.

Dans ce cadre, les agents bénéficient d'un congé, éventuellement fractionnable, qui ne peut excéder 24 heures de temps de service. Pour compléter la préparation ou la réalisation de ce bilan, ils peuvent utiliser leur DIF.

Le bilan de compétence doit permettre à un agent d'analyser ses compétences professionnelles et personnelles ainsi que ses aptitudes et ses motivations afin de définir un projet professionnel et, le cas échéant, un projet de formation.

La DRH veillera à ce que ce dispositif soit utilisé dans le cadre des objectifs qui lui sont assignés et en présentera un bilan.

7 - La Validation des Acquis de l'Expérience

La Validation des acquis de l'expérience est un levier essentiel dans l'évolution de la fonction RH. Elle permet d'organiser une offre de formation adaptée, de développer des parcours professionnels, d'accompagner les mobilités, y compris en permettant des reconversions de carrière. Elle reconnaît les connaissances d'un agent par l'obtention d'un diplôme ou d'une partie de diplôme dans le domaine où ses compétences sont reconnues.

Les VAE collectives répondent à des besoins de service notamment en accompagnant la professionnalisation d'agents appartenant à un corps de métiers spécifiques (auxiliaire de puériculture, agent de sécurité...). Les directions, en lien avec le bureau de la formation de la DRH, mettent en oeuvre ces dispositifs et en présentent un bilan, en CTP de direction.

La Ville s'engage à développer les VAE collectives et à renforcer l'information sur ce dispositif.

Ces VAE sont mises en oeuvre par les directions de la Ville mais leur financement est assuré par la Direction des Ressources Humaines. Ce financement comprend :

- L'inscription devant le jury.
- L'accompagnement méthodologique par un prestataire externe le cas échéant.
- Des modules de formation complémentaires, lorsqu'ils sont prévus par la réglementation de la certification concernée (exemple du diplôme d'auxiliaire de puériculture qui implique 70 heures de formation obligatoire) et prévu au plan de formation de la direction.

La VAE individuelle est à l'initiative de l'agent.

Les modalités de prise en compte de l'expérience professionnelle sont présentées en annexe 4.

8 - Le congé de formation professionnelle

Pour en bénéficier, l'agent titulaire doit avoir accompli l'équivalent d'au moins 3 ans de service à temps plein. Il ne doit pas avoir bénéficié dans les 12 mois précédant sa demande d'une autorisation d'absence pour préparation aux examens et concours administratifs. Ce congé peut être utilisé en une seule fois ou réparti au long de la carrière en stages d'une durée minimale équivalant à un mois à temps plein, qui peuvent être fractionnés en semaines, journées ou demi-journées. À l'issue de ce congé, ou au cours de celui-ci s'il a demandé à l'interrompre, l'agent reprend de plein droit son service.

Durant le congé de formation professionnelle, le fonctionnaire perçoit dans la limite de 12 mois, une indemnité mensuelle forfaitaire égale à 85% du traitement brut et de l'indemnité de résidence afférents à l'indice qu'il détenait au moment de sa mise en congé.

Le fonctionnaire qui bénéficie d'un congé de formation s'engage à rester au service d'une administration pendant une durée égale au triple de celle pendant laquelle il a perçu l'indemnité et à rembourser le montant de ladite indemnité en cas de rupture de son fait de l'engagement.

Les agents non titulaires peuvent également bénéficier des dispositions applicables aux titulaires, sous réserve de justifier de 36 mois de service effectifs à temps plein, dont douze mois à la Ville de Paris.

Les comités techniques paritaires sont tenus informés chaque année du bilan des demandes formulées et des congés attribués au titre de la formation professionnelle.

9 - Les Projets Collectifs d'Amélioration - PCA

Le PCA est une formation - action collective tournée vers un projet d'amélioration du service rendu aux usagers, du fonctionnement interne et des procédures mises en œuvre au sein d'un service, d'une direction, d'une mairie d'arrondissement...ou des circuits de transmission de l'information entre services d'une même direction, entre directions...

Le PCA est une formation "sur mesure" à la demande d'un service, adaptée aux besoins des individus et des organisations qui avec l'expertise d'un organisme extérieur vise à l'auto-diagnostic des dysfonctionnements internes, privilégie l'échange et la confrontation de problèmes professionnels, suscitant la collaboration et l'implication des différents niveaux hiérarchiques.

Le PCA a pour but, au-delà de l'accroissement des qualifications et des performances des agents, un développement de leur efficacité dans leur mission d'accueil du public et favorise la production d'outils directement opérationnels (vade-mecum, fiches de procédures, classeur méthodologique...). Il s'agit d'un outil spécifique à la Ville de Paris.

5 - Actions ciblées

D'autres actions sont destinées à former les agents

➤ **Soit en terme de public visé :** L'égalité des chances et la solidarité sont des valeurs portées par la Ville de Paris. A ce titre, cette dernière s'engage à proposer aux agents en difficulté pour raison de santé des moyens pour revenir vers l'emploi et à favoriser les processus de reconversion.

Qu'il s'agisse de prévenir l'inaptitude ou d'envisager de façon concertée l'émergence de nouveaux projets professionnels, le retour à l'emploi ne pourra se faire qu'avec une analyse fine des situations individuelles et un accompagnement de l'agent tout au long de son parcours de formation.

Pour chacun des agents concernés, sera identifié un parcours de formation visant à faire émerger un projet professionnel puis à leur permettre d'acquérir les compétences pour exercer leurs nouvelles fonctions.

Prenant en compte leurs capacités, ces parcours de formation seront diversifiés, privilégieront l'alternance et prépareront à un nouveau métier.

L'administration veillera à optimiser ces processus de reconversion en élargissant le champ des métiers proposés.

Les agents dont les métiers ont été identifiés comme à risques sur le plan de l'effort physique : auxiliaire de puériculture, éboueur... se verront proposer prioritairement des parcours de formation leur permettant une éventuelle reconversion. Un état des lieux et les plans d'action correspondants seront présentés dans les CTP concernés.

➤ **Soit en terme d'actions :** Certaines formations méritent d'être mises en avant et portées au niveau transversal. Ainsi, la santé et la sécurité au travail, la lutte contre les addictions, sont un thème qui, en dehors des sessions spécialisées et obligatoires, traverse toutes les formations initiales des agents appelés par leurs fonctions à encadrer des équipes.

La lutte contre les discriminations, qui est une valeur fondamentale pour l'administration parisienne, fait l'objet de sessions spécifiques liées à des secteurs d'activités bien identifiés comme l'accueil dans les mairies, ou intégrées elles aussi à toutes les formations initiales obligatoires.

➤ **Soit en terme de parcours :** En lien direct avec le référentiel métiers et surtout le référentiel compétences, des parcours de formation permettant des évolutions dans les parcours de carrière seront proposés aux agents de toutes catégories (A,B ou C).

Enfin la mise en œuvre du "parcours professionnel de promotion sociale" (voir annexe 3) enrichira l'offre faite aux agents de catégorie C en leur permettant de s'inscrire dans un "cycle de préparation" pour un concours donné. Ils bénéficieront ainsi d'un suivi plus individualisé de leur cycle de formation.

Ce dispositif, envisagé dans une logique de progression, permettrait à l'agent de suivre, plusieurs années consécutives (3 années au maximum), soit plusieurs modules de cours de remise à niveau suivis d'une préparation à concours en salle, soit une préparation à concours suivi d'un redoublement éventuel. ☒

6 - L'efficacité des actions de formation

➤ **Mobiliser et sensibiliser l'encadrement.**

La DRH s'engage à former régulièrement les encadrants aux enjeux de la formation et de l'entretien de formation, élément fondamental de l'évolution et de l'adaptation professionnelles des agents

➤ **Augmenter le taux de fréquentation en formation.**

L'effort engagé pour améliorer le taux de fréquentation en formation sera poursuivi par une forte sensibilisation aux objectifs de la formation pour les encadrants, par une analyse plus fine de ses causes.

➤ **Garantir les moyens et s'assurer de leur bonne utilisation.**

Les moyens budgétaires et humains permettant d'assurer la mise en œuvre dans les meilleures conditions du dispositif global de formation seront garantis.

L'efficacité des formations et leurs qualités seront recherchées afin d'utiliser au mieux les dépenses de formation et favoriser ainsi le parcours professionnel des agents et l'acquisition de nouvelles compétences au service de la Ville et des Parisiens.

L'évaluation du dispositif global de formation sera réalisée à l'aide des indicateurs définis précédemment, complétés d'approches qualitatives, dans le cadre annuel du CTP central et au moment de la présentation du bilan social, ainsi que lors des CTP de directions. ☒

7 - Durée et suivi de l'accord

Le présent accord est signé pour une durée de quatre ans. A l'issue des trois années d'application du premier plan pluriannuel, un CTP central se réunira pour examiner son bilan et les suites susceptibles de lui être données.

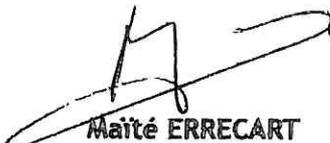
Les parties signataires mettent en place un comité de suivi, afin de veiller à la bonne application du présent accord. Elles pourront, par ailleurs, en demander le renouvellement et la révision pour répondre à de nouveaux besoins. De plus, cet accord pourra être amendé en concertation avec les organisations syndicales pour intégrer d'éventuelles évolutions législatives ou réglementaires.

Accord cadre

relatif à la formation professionnelle continue et au développement des compétences

Enire d'une part

Pour le Maire de Paris, l'adjointe au Maire de Paris, chargée de l'administration générale, des ressources humaines, des relations avec les mairies d'arrondissement et de la décentralisation



Maité ERRECART

Et d'autre part les représentants des organisations syndicales

Pour l'Union Nationale des Syndicats Autonomes

Pour la Confédération Française Démocratique du Travail

Pour l'Union des Cadres de Paris

Pour la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens.