

La validation des acquis de l'expérience dans la fonction publique territoriale : un dispositif qui fait son chemin

Par Frédéric Miclo et
Véronique Sauvage

Longtemps, l'intérêt de la VAE n'est pas apparu évident dans la fonction publique territoriale, où la logique de concours avec pré-requis prédomine. Mais aujourd'hui, l'évolution de la réglementation et de nouveaux enjeux de gestion interne relancent les initiatives – plus collectives qu'individuelles – auxquelles le CNFPT répond. Pas moins de 1,7 million d'agents sont potentiellement concernés.

Le développement de la VAE dans la fonction publique territoriale est très récent, et il est aujourd'hui prématuré de dresser un bilan quantitatif précis, qui serait par ailleurs peu significatif et nécessairement décevant. Pour autant, après plusieurs années de latence, il semblerait que le dispositif de la VAE commence à être adopté par certaines collectivités locales.

Cette tendance devrait se renforcer dans les prochaines années sous l'effet de l'introduction, dans le cadre de la loi du 19 février 2007¹, du droit au congé VAE pour les fonctionnaires, mais aussi par un engagement plus offensif du monde territorial en matière de sensibilisation et de formation des acteurs des ressources humaines – et par une politique plus claire du financement des demandes.

des nouvelles modalités de gestion des services publics locaux, mais aussi sous l'effet des transferts de compétences et de personnels, dont l'"acte II de la décentralisation" a relancé la dynamique.

Elle doit aussi faire face, à présent – comme les autres secteurs économiques – aux conséquences des prochains départs massifs à la **retraite** de nombreux fonctionnaires et préparer le renouvellement des emplois.

La fonction publique territoriale compte aujourd'hui près de **1 700 000 agents**, répartis statutairement sur **huit filières**² et qui n'exercent par moins de **250 métiers** différents. La diversité de ses domaines d'intervention fait de cette fonction publique, dont les évolutions réglementaires et l'élargissement des missions sont quasi permanents, un secteur dont les besoins en développement de compétences professionnelles sont particulièrement sensibles et sur des métiers nécessitant, pour certains, de plus en plus d'expertise.

La sous-utilisation de la VAE comme levier de la qualification des agents peut du coup apparaître comme un véritable paradoxe.

Frédéric Miclo est directeur de l'ingénierie et du développement des formations au CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale).

Véronique Sauvage est chef de projet, responsable du développement de la qualification et de la VAE au CNFPT.

VAE : un dispositif sous-utilisé, malgré des besoins de qualification croissants

Le développement de la VAE dans la fonction publique territoriale reste aujourd'hui encore très modeste et limité, et il convient d'admettre, avec honnêteté, qu'au moment où de nombreuses branches professionnelles du privé en sont à dresser un premier bilan, le monde territorial amorce seulement le **début d'un engagement** dans ce type de dispositif qui, à bien des égards, suscite encore des interrogations et des attitudes ambivalentes, aussi bien de la part des **fonctionnaires territoriaux** que

des **employeurs des collectivités locales**.

Les besoins de qualification existent pourtant, autant, sinon davantage, que dans d'autres secteurs, et les employeurs territoriaux sont clairement conscients des défis qu'ils ont à relever. La fonction publique territoriale s'est en effet considérablement diversifiée depuis son origine et n'a cessé d'évoluer sur le plan quantitatif comme sur le plan qualitatif. Elle a **évolué** sous l'effet de la diversification et de l'enrichissement des politiques publiques locales,

1 Sur une présentation complète des enjeux et principales dispositions de cette loi, voir l'article de Guy Morvan dans le numéro 208 d'*Actualité de la formation permanente*.

2 Filière administrative, technique, culturelle, sportive, animation, sanitaire et sociale, police municipale, sapeurs-pompiers.

Les obstacles au développement de la VAE dans la fonction publique territoriale

Les raisons des difficultés du développement de la VAE tiennent, pour une part, au retard législatif pris par la fonction publique territoriale en matière de modernisation de son appareil de formation. Il aura fallu attendre en effet la **loi du 19 février 2007** pour que les dispositions les plus emblématiques de la loi sur la formation professionnelle tout au long de la vie, adoptées en 2004 dans le secteur privé, fassent l'objet d'une transposition et d'une adaptation dans le champ territorial, mais aussi pour qu'un **droit au congé pour VAE** soit enfin accordé aux agents territoriaux, à l'instar des salariés du privé.

On comprend donc aisément qu'en l'absence des conditions qui en facilitent l'exercice, le droit individuel à la validation des acquis de l'expérience n'ait jusqu'alors pas trouvé à s'exprimer avec le succès que l'on pouvait escompter, notamment sous l'effet de la multiplication des réseaux et des lieux d'information-conseil sur la VAE.

Mais les obstacles et les freins au développement de la VAE dans la fonction publique territoriale dépendent, sans doute, tout autant de la **spécificité des modalités de gestion des carrières** des agents, ainsi que du rôle finalement assez relatif que jouent la qualification et la certification dans leur déroulement.

Sous cet aspect, la logique qui a présidé à la genèse de la loi de modernisation sociale de 2002 et qui visait à ouvrir les portes d'accès à la qualification professionnelle le plus largement possible, de façon à sécuriser les parcours professionnels et à favoriser les mobilités professionnelles, n'est pas tout à fait opérante dans la fonction publique.

S'il apparaît évident que la possession par un individu d'une qualification officiellement reconnue, et adossée aux repères collectifs et partagés que sont les titres profession-

nels et les diplômes, constitue bien un atout pour une insertion durable dans l'emploi, elle n'est souvent dans la fonction publique territoriale qu'une condition préalable de l'accès à l'emploi territorial – un **pré-requis aux concours**. Est-il en effet nécessaire de rappeler que l'accès à l'emploi territorial, ainsi que les modalités de mobilité professionnelle et de déroulement de carrière des agents, restent encore largement réglés par la logique académique des concours et des examens, même si quelques aménagements récents tendent à faire un peu plus de place à la prise en compte de l'expérience des candidats³ ?

Quoi qu'il en soit, il devient de plus en plus évident que la culture du concours, qui est le corrélat d'une fonction publique de carrière, entre de plus en plus en tension avec le **besoin légitime de reconnaissance** qu'ont les agents des compétences qu'ils développent dans l'exercice de leur métier et *a fortiori* à ce que soient mieux pris en compte leurs efforts de qualification.

Cette tension est également palpable du côté des personnels encadrants, des responsables de formation ou des responsables des ressources humaines des collectivités qui doivent inciter leurs agents à s'investir, à *se professionnaliser* toujours davantage, voire à se qualifier, sans pouvoir réellement traduire cet investissement personnel dans des mécanismes de promotion ou d'évolution de carrière.

Donner du sens à la VAE

Le problème central qui se pose à la promotion et au déploiement de la VAE dans la fonction publique territoriale dépend finalement beaucoup de la question de

« La mobilité professionnelle et le déroulement de carrière des agents, restent encore largement réglés par la logique académique des concours et des examens »

3 La loi du 19 février 2007 prévoit effectivement des mécanismes de dispense de titres ou de diplômes reposant sur le principe de la reconnaissance de l'expérience professionnelle pour l'accès au concours.

sa **valeur d'usage**, c'est-à-dire de l'utilisation qui peut en être faite et des gains que les différents acteurs pensent en tirer.

Loin d'être aussi lisibles que dans certains secteurs professionnels du privé où certaines conventions collectives affichent une contiguïté entre certification, classification et rémunération, les stratégies d'engagement des acteurs dans le contexte territorial nécessitent, peut-être plus qu'ailleurs, une approche raisonnée de la part des individus et la construction d'une politique cohérente par les organisations.

Des agents motivés, mais mal informés et mal orientés

Du côté des agents, on le sait, les motivations à l'engagement dans la VAE sont souvent multi-formes et peuvent répondre à des **mobiles extrêmement différents** selon les individus.

Il peut s'agir d'une démarche strictement "privée", par laquelle l'agent souhaite obtenir la reconnaissance des compétences qu'il mobilise dans l'exercice de son activité par l'obtention d'une certification, sans pour autant en attendre des effets immédiats sur sa situation de travail. Mais, la plupart du temps, l'engagement dans la VAE s'inscrit dans un projet ou un **espoir personnel de changement** (re-conversion professionnelle, mobilité interne ou externe, adaptation aux évolutions du contenu d'un métier, allègement de parcours de formation, réajustement entre un niveau de diplôme et un niveau de responsabilité, accès à un concours, etc.). Et dans la mesure même où la VAE est d'abord un droit des individus, il est clair qu'aucune de ces motivations individuelles n'est à exclure en soi, et qu'elles présentent toutes *a priori* le même degré de légitimité.

Pour autant, un engagement éclairé et réellement constructif dans une démarche de VAE ne peut pas faire l'économie d'une **réflexion sur l'articulation** entre

le projet personnel des agents et les opportunités offertes par l'environnement professionnel de la collectivité. C'est sur ce point particulier que les collectivités territoriales ont un rôle particulièrement déterminant à jouer et une vraie responsabilité à assumer, afin de donner du sens aux démarches de VAE et, ainsi, de favoriser leur déploiement.

Des collectivités en recherche de stratégie

Donner du sens aux démarches individuelles de VAE nécessite au préalable que les collectivités soient elles-mêmes **suffisamment au clair** sur l'intérêt qu'elles ont à promouvoir un tel dispositif et qu'elles soient en capacité de définir une stratégie cohérente.

Il est d'ailleurs utile, au risque d'un raccourci nécessairement incomplet, de resituer les **deux grands types de réactions** qui ont pu caractériser la posture des collectivités territoriales face à l'émergence progressive des demandes de VAE des fonctionnaires territoriaux depuis la loi de modernisation sociale.

Une première phase défensive

La première attitude ou posture, que l'on peut qualifier de défensive, a surtout été observée au moment du démarrage des premières demandes individuelles des agents, au moment où le dispositif d'information sur la VAE a commencé à produire ses effets. Ces premières demandes ont laissé les employeurs publics locaux quelque peu **désarmés**, d'une part parce que les enjeux, les objectifs, les acteurs et les procédures du dispositif de VAE étaient alors largement **méconnus** des responsables de formation et des responsables des ressources humaines, d'autre part parce que les demandes des agents portaient sur des certifications extrêmement **hétérogènes**, rendant particulièrement complexes l'information, l'orientation et l'accompagnement dans la démarche.

Une seconde phase constructive

C'est entre 2005 et 2006, lorsque la VAE n'était plus tout à fait *terra incognita*, que certaines collectivités ont réellement commencé à **percevoir l'intérêt** de développer une politique incitative d'information et de promotion collective de la VAE, en abandonnant le traitement des demandes au cas par cas.

Ce changement d'attitude a été surtout le fait de grosses collectivités confrontées à des **enjeux structurels de changement** et qui ont compris que la VAE pouvait avoir des retombées positives au niveau global de l'organisation, et être activée comme levier de changement. Un changement d'attitude particulièrement sensible dans les collectivités qui anticipent les **départs en retraite** sur certains emplois sensibles et qui veulent éviter de possibles déficits de compétences en mettant en place des processus de mobilité interne articulés à des actions de qualification.

Mais la VAE a également été mobilisée par les collectivités engagées dans des procédures d'**accréditation** ou des **démarches de qualité** de service, qui nécessitent souvent une mise à niveau des agents par l'accès à une qualification.

D'autres, enfin, ont été contraintes de qualifier certains de leurs agents parce qu'ils exercent un métier pour lequel la possession d'un diplôme devient obligatoire pour des raisons **réglementaires**. Ici encore, la VAE a trouvé toute son utilité et son sens.

Des signes enfin encourageants

La tendance à une approche plus favorable de la VAE semble enfin se confirmer, si l'on considère le nombre significatif d'accompagnements à la qualification par la VAE réalisés pour la première fois en 2007. Ce sont en effet plus de **1 000 agents** de collectivités qui ont pu s'inscrire dans des actions collectives d'accès

Le Centre national de la fonction publique territoriale

Le CNFPT est un établissement public national, paritaire et déconcentré. Il est présent sur tout le territoire et met son expertise formation au service des 57 700 employeurs territoriaux (communes, structures intercommunales, Départements, Régions et leurs établissements publics) et des 1,7 million d'agents territoriaux. Il a pour mission de :

- **former les agents tout au long de la vie** : formations d'intégration, de professionnalisation, de perfectionnement, de préparation aux concours et aux examens professionnels ;
- **anticiper l'évolution des ressources humaines** : un observatoire réalise des études statistiques et prospectives sur l'emploi, les métiers et les compétences de la fonction publique territoriale ;
- **dynamiser la carrière des cadres supérieurs** : accompagnement des carrières des cadres, organisation des concours, de la publicité des emplois et production du répertoire des emplois de direction de la fonction publique territoriale.

> www.cnfpt.fr

à la certification par la VAE organisées et cofinancées par le CNFPT. Près des deux tiers de ces actions ont concerné des qualifications relatives aux métiers de l'aide à la personne (DEAVS, DEAS, titre d'assistant de vie aux familles) et un tiers le champ de la petite enfance (CAP petite enfance, diplôme d'État d'auxiliaire de puériculture), confirmant en cela les tendances observées au niveau national.

L'année 2007 traduit sans doute un premier vrai succès du dispositif de la VAE dans le monde territorial

Accompagner l'essor de la VAE dans les collectivités territoriales

L'année 2007 traduit sans doute un premier vrai succès du dispositif de la VAE dans le monde territorial, ainsi qu'un tournant dans l'approche des collectivités. **De nouvelles initiatives et incitations** doivent cependant être prises pour que les collectivités aillent encore plus loin dans leur engagement et pour faciliter l'accès et l'exercice de ce nouveau droit.

Des politiques incitatives de cofinancement et des actions collectives d'accompagnement

Les premiers éléments partiels de bilan recueillis par le CNFPT dans le cadre des actions de VAE que l'établissement a pilotées montrent que le mode d'entrée dans la VAE est aujourd'hui plus collectif qu'individuel.

En effet, l'orientation privilégiée est celle de **démarches collectives** d'accompagnement vers la VAE sur des certifications ciblées au regard de besoins spécifiques de qualification dans les collectivités territoriales. Dans ces cas de figure, l'origine de la demande est plutôt du côté de l'employeur que de la personne candidate, même si celle-ci est bien évidemment volontaire pour s'inscrire dans la démarche. Pour ces opérations collectives, des réponses se mettent en place en termes de démarches d'**accompagnement et de financement**. Quelques opérations d'accompagnement sont directement financées par les collectivités, d'autres reposent sur une logique de montages financiers entre le CNFPT, l'État et les collectivités qui ne prennent alors en charge que les salaires de remplacement.⁴

En revanche, la lisibilité sur les prises en charge de **démarches individuelles** reste encore floue. Un agent de la fonction publique territoriale ne peut aujourd'hui que très difficilement engager une VAE sans être inscrit dans la démarche globale de sa collectivité employeuse. Quel financement pourra-t-il mobiliser pour prendre en charge le coût de l'accompagnement et du jury, voire celui d'actions de formation complémentaires en cas de validation partielle ? Aujourd'hui, la réponse institutionnelle est uniquement celle du **congé pour VAE** et de la possibilité d'inscrire l'accompagnement dans le cadre du **droit individuel à la formation**. Cette réponse sera-t-elle suffisante ?

Un système de veille et de suivi des demandes de VAE dans les collectivités territoriales, mis en place par le CNFPT, devrait à l'avenir permettre de mieux repérer ce type de demandes, les modalités de prise en charge financières mobilisées, ainsi que les difficultés rencontrées.

Développer l'offre de service aux collectivités dans le champ de la VAE et élargir les partenariats

L'autre levier de dynamisation de la VAE dans la fonction publique territoriale repose sur le développement d'actions de sensibilisation des agents et des responsables des collectivités, par la diffusion d'une **ingénierie de la VAE**, mais aussi par des **partages d'expériences** avec les autres acteurs institutionnels des territoires.

Dans cette perspective, le CNFPT a élargi son champ d'intervention et propose désormais aux collectivités un enrichissement de son offre de service qui porte sur des types d'actions à la fois diversifiées et complémentaires.

L'information, le conseil et l'orientation

De nombreuses réunions d'information sont organisées à l'échelle des territoires à destination des services de ressources humaines ou d'agents concernés par la VAE. Certaines délégations régionales du CNFPT proposent des entretiens diagnostics, en amont d'un engagement dans une démarche de VAE.

L'accompagnement

Des sessions d'accompagnement à la rédaction du dossier de présentation de l'expérience sont proposées, principalement dans le cadre de dispositifs ciblés sur des diplômes spécifiques. Parfois, ces actions d'accompagnement sont préparées par des actions de remise à niveau. L'accompagnement concerne également la construction et la mise en œuvre d'un parcours de formation en cas de validation partielle.

La coopération avec des partenaires extérieurs

Dans plusieurs régions, un travail est mené avec les Cris et les Points relais conseil (PRC) qui peut par exemple se traduire par des formations des conseillers de PRC aux spécificités de l'emploi territorial.

La construction de repères méthodologiques

Des actions de formation techniques permettent aux responsables formation et aux responsables des ressources humaines d'acquiescer les éléments partagés d'une ingénierie de la VAE.

Les enjeux de la VAE

Le développement de la VAE représente un enjeu direct pour la qualification des personnels des collectivités locales. Et un enjeu indirect très important parce qu'il constitue un des indicateurs qui permettra de mesurer le succès ou l'échec de la réforme introduite par la loi du 19 février.

Cette réforme de la formation des fonctionnaires territoriaux, rappelons-le, vise, à l'instar de la loi de 2004 pour les salariés du secteur privé, à introduire une meilleure prise en compte des acquis de l'**expérience**, une plus grande attention à l'**individualisation** des parcours et des projets des agents, ainsi qu'une plus grande **concertation** entre les intérêts des individus et ceux des organisations.

La VAE participe donc aussi à son niveau, au même titre que le Dif ou que le livret individuel de formation (actuellement en cours de déploiement dans les collectivités), de cette même logique. Gageons que les dynamiques actuellement conduites pour promouvoir la VAE contribueront également à la réalisation de cette ambition.

Frédéric Miclo et
Véronique Sauvage

4 Un accord-cadre entre la DGAS, la CNSA et le CNFPT permet aujourd'hui de financer l'accès par la VAE au diplôme d'État d'aide-soignant pour les agents des Éhpad (établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes) ce qui constitue une mesure particulièrement incitative en direction des employeurs. Cet accord devrait être élargi à d'autres types d'établissements et à de nouvelles certifications (AMP, ME, ES).