

Circulaire DH/8 A/91 n° 24 du 22 avril 1991 relative à l'application de la section 1 du décret n° 90-319 du 5 avril 1990 relatif à la formation professionnelle continue des agents de la fonction publique hospitalière

22/04/1991

Circulaire N°DHOS/RH2/RH4/2009/173 du 22 juin 2009 relative à l'application du décret n°2008-824 du 21 août 2008 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique hospitalière.

La réflexion, l'imagination et la compétence de tous les personnels hospitaliers doivent se mobiliser pour faire vivre l'hôpital de demain. Au-delà des plateaux techniques de plus en plus performants, les femmes et les hommes qualifiés sont la plus grande richesse de l'hôpital.

Dans ce contexte, la formation professionnelle continue est un élément central de la modernisation des structures hospitalières et de la valorisation des potentialités des personnels.

Elle devient en effet un véritable outil de développement institutionnel et individuel au coeur des démarches stratégiques de l'hôpital.

La réforme de la formation professionnelle continue des agents hospitaliers publics mettant en oeuvre les engagements pris dans le protocole d'accord du 21 octobre 1988 a donné lieu à une large concertation avec les partenaires sociaux, même si elle n'a pas reçu l'accord de tous.

Elle tient compte bien sûr de la spécificité de la fonction publique hospitalière mais elle s'inscrit dans un esprit général de renouveau du service public dans son ensemble, conformément aux souhaits du Premier ministre.

Cette réforme repose sur trois grands principes :

- la valorisation de l'autonomie des établissements dans la gestion de leur processus de formation par la fusion à terme des modes de financement de la formation ;
- la consécration du rôle des partenaires sociaux dans l'élaboration des politiques de formation, domaine essentiel du dialogue social à l'hôpital ;
- la revalorisation de la promotion interne grâce à l'intégration des études promotionnelles dans le plan de formation soumis à l'avis des partenaires sociaux. Cette mesure consacre la volonté de la direction des hôpitaux d'inciter les établissements à développer des politiques de personnel favorisant la promotion interne des agents, car une telle politique :
- empêche qu'un nombre considérable d'agents ne soit privé de toute perspective de promotion, une telle perspective étant un élément fondamental de la motivation des agents et de l'équilibre social des établissements ;
- offre à l'institution un recrutement d'agents ayant une bonne expérience de l'hôpital et un attachement à l'institution hospitalière.

Cette orientation s'est déjà traduite par la mise en place du plan de redressement de la part de la promotion interne dans le recrutement des infirmières (circulaire n° 334 du 19 avril 1990) et par les mesures permettant la promotion d'agents des services hospitaliers sélectionnés sur liste d'aptitude après huit ans d'ancienneté dans le corps d'aides-soignants, après une formation d'adaptation correspondant aux enseignements qui préparent au certificat d'aptitude aux fonctions d'aide-soignant, conformément à l'une des dispositions de l'accord salarial 1988-1989.

Les évolutions constatées à travers les remontées d'informations au niveau national montrent la nécessité de poursuivre activement les transformations d'emploi pour atteindre l'objectif des 9 000 transformations prévues par l'accord salarial.

Cette volonté politique de développer une gestion stratégique de la formation continue doit être relayée au niveau local.

Il est donc demandé aux D.D.A.S.S. de veiller attentivement à la bonne application de cette réforme afin que sa mise en

oeuvre, qui modifie assez profondément les modes de décompte des dépenses, ne provoque pas une diminution des actions de formation qui serait totalement contraire à son esprit.

I. - LE DISPOSITIF LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE

Je vous rappelle les étapes législatives et réglementaires de cette réforme.

La **loi n° 89-474 du 10 juillet 1989** portant dispositions relatives à la sécurité sociale et à la formation continue des personnels hospitaliers a dans son article 12 complété le 6° de l'article 41 de la , en instituant le principe d'une cotisation annuelle obligatoire de 0,1 p. 100 des rémunérations, que les établissements énumérés à l'article 2 de ladite loi doivent verser à un ou plusieurs organismes paritaires agréés par l'Etat, chargés de la gestion et de la mutualisation de cette cotisation destinée au financement du congé de formation professionnelle.

Un agrément reconductible a été donné à l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (A.N.F.H.) par voie de convention signée le 22 mai 1990 entre M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale et M. le président de l'A.N.F.H.

Un comité de gestion du congé de formation professionnelle comprenant un comité de gestion national et des comités de gestion régionaux a été créé au sein de l'A.F.N.H. afin de gérer le dispositif financier du congé de formation professionnelle.

Le **décret n° 90-319 du 5 avril 1990** relatif à la formation professionnelle continue des agents de la fonction publique hospitalière, complété par un arrêté du même jour fixant la liste des diplômes et certificats du secteur sanitaire et social acquis en fin d'études promotionnelles, constitue le noyau dur de la réforme.

La **loi n° 90-579 du 4 juillet 1990** relative au crédit-formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue, précise dans son chapitre VI consacré à la formation professionnelle continue des personnels hospitaliers les seuils minimaux obligatoires de financement des dépenses de formation de 1990 à 1993. Les établissements peuvent s'acquitter de leur obligation en tout ou partie en versant les fonds à des organismes paritaires agréés par l'Etat, chargés de la gestion et de la mutualisation de ces fonds.

La portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales institue dans son article 35 une obligation de remboursement à la charge de l'établissement qui recrute un fonctionnaire hospitalier ayant souscrit au profit d'un autre établissement un engagement de servir en contrepartie d'une formation rémunérée et n'ayant pas accompli la totalité de cet engagement (cf. infra 6).

II. - PRESENTATION DU DECRET

Le **décret du 5 avril 1990** susvisé permet :

- une simplification : un texte unique traite de l'ensemble des actions de formation professionnelle et personnelle suivies au cours de leurs carrières par les agents hospitaliers publics, qu'ils soient titulaires ou non titulaires;
- une clarification : ce texte repose sur une distinction simple entre :
- l'ensemble des actions de formation professionnelle suivies par les agents pendant leur carrière, inscrites dans le plan de formation et soumises à un financement minimum obligatoire en 1990 de 1 p. 100 des rémunérations, porté progressivement à 2,1 p. 100 en 1993;
- les actions de formation professionnelle, hors plan de formation, avec mise en disponibilité ou recours au congé de formation professionnelle faisant l'objet d'un financement distinct du financement des actions inscrites au plan de formation.

L'objet de la présente instruction est de préciser les conditions d'application de la section 1 consacrée aux actions de formation figurant dans le plan de formation, la section 2 ayant déjà fait l'objet de la **circulaire n° 346 du 2 août 1990**.

1. La définition de la formation professionnelle continue

L'article 1er, alinéa 1, définit la formation professionnelle continue comme ayant pour but de maintenir ou de parfaire la qualification professionnelle des agents hospitaliers publics, d'assurer leur adaptation à l'évolution des techniques et des conditions de travail et de favoriser leur promotion sociale et leur contribution à l'évolution culturelle, économique et sociale.

L'alinéa 2 dudit article précise qu'une action de formation continue doit être organisée et suivie, c'est-à-dire reposer sur des objectifs, des programmes, des moyens pédagogiques (humains et/ou matériels) et un dispositif permettant de suivre l'exécution du programme et d'apprécier ses résultats.

Ces formations peuvent être dispensées sous diverses formes et méthodes pédagogiques adaptées aux objectifs qu'elles poursuivent.

Elles doivent être réalisées par des organismes ayant accompli les formalités nécessaires, notamment la déclaration en préfecture avec délivrance d'un numéro d'existence en qualité d'organisme de formation.

Une fois définis les contours de la formation professionnelle continue et la nature des actions qu'elle vise, il faut distinguer son champ spécifique par rapport à la formation initiale.

Doit être considérée comme action de formation continue toute action concernant les agents qui, avant de s'engager dans un processus de formation, occupent un emploi dans leur établissement.

De ce fait, ont été exclues du champ de la formation professionnelle continue les actions de formation dites 'actions de formation initiale rémunérées' qui comprennent la formation des élèves infirmiers de secteur psychiatrique et celle des élèves aides-soignants n'ayant pas la qualité de fonctionnaires hospitaliers, formations qui devront continuer à être financées comme précédemment.

2. La typologie des actions de formation inscrites dans le plan de formation

Il ressort de l'article 2 la typologie suivante :

a) Les actions de préparation aux concours et examens professionnels débouchant soit sur l'entrée dans une école préparatoire à un emploi de la fonction publique hospitalière, soit sur l'accès à un grade ou corps de niveau supérieur (préparation aux concours, C.A.P., B.E.P.,... diplômes universitaires, notamment ceux qui permettent d'accéder à un emploi de la fonction publique hospitalière) ;

b) Les études promotionnelles débouchant sur les diplômes dont la liste est fixée par l'arrêté du 5 avril 1990 ;

c) Les actions d'adaptation effectuées au cours du stage de titularisation, celles favorisant l'accès à un nouvel emploi ou le maintien de la qualification requise dans l'emploi occupé.

Il s'agit de toutes les formations d'adaptation et de perfectionnement : celles dispensées lors d'un changement de fonction (affectation d'une infirmière dans un service de discipline différente), lors du stage de titularisation (notamment le stage des infirmiers généraux, le stage des aides-soignants recrutés parmi les A.S.H. ayant plus de huit ans d'ancienneté admis après sélection professionnelle et avis de la C.A.P. compétente), lors de l'affectation de l'agent dans une fonction nouvellement créée dans l'établissement, etc.

Ces formations peuvent correspondre tant à des besoins collectifs qu'à des demandes individuelles de perfectionnement. Peuvent donc être intégrées dans ces actions des formations à caractère social ou culturel (dans la mesure où elles ne relèvent pas du domaine des loisirs) car ces actions, tout en relevant du perfectionnement personnel, ont un lien avec la compétence professionnelle.

Parmi ces dernières, les actions relevant du strict perfectionnement personnel et ne nécessitant pas une mise en disponibilité se réalisent, sauf cas particulier, en dehors du temps de travail;

d) Les actions de conversion permettant d'accéder à des emplois exigeant une qualification nouvelle ou d'accéder à des activités professionnelles différentes.

Il s'agit de toutes les actions de formation entraînées par des changements d'emploi proposées à l'initiative de l'établissement avec accord de l'intéressé ou à l'initiative de l'agent avec l'accord de l'établissement, et entrant notamment dans le projet d'établissement. Ces actions peuvent déboucher sur des compétences différentes sans

nécessairement provoquer un changement de grade.

3. Le plan de formation

L'article 3 contient des innovations majeures qu'il convient d'expliciter.

Les alinéas 1 et 2 dudit article traitent du processus d'élaboration du plan de formation, qui doit associer les instances consultatives compétentes de l'établissement dans le suivi de sa réalisation et l'évaluation des effets induits.

La [circulaire DH/8 D/DAS/PST 3 du 13 février 1989](#) relative aux comité technique paritaire (C.T.P.) précisait dans son paragraphe III, 1, b, que l'avis du C.T.P. pouvait porter sur :

- la méthode d'élaboration du plan de formation ;
- les objectifs fixés et les types d'actions correspondantes ainsi que les modalités d'évaluation de ces actions ;
- le bilan des actions menées au regard des objectifs fixés.

Pour remplir ses missions en matière de formation continue, la C.T.P. peut, le cas échéant, et notamment dans les établissements les plus importants, créer un commission de formation.

Le guide méthodologique du processus de formation permanente à l'hôpital réalisé conjointement par la direction des hôpitaux et l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier recommande les étapes suivantes :

- la définition des objectifs de formation destinés à mettre en oeuvre les grandes orientations stratégiques de l'établissement ;
- le recueil et l'analyse des besoins, permettant de collecter les besoins et attentes des personnels en s'appuyant sur une dynamique de réflexion et de communication au sein du service ;
- la pondération-hiérarchisation des besoins s'opérant dans le cadre des grandes orientations de l'hôpital en fonction des objectifs de formation ;
- la formalisation et la diffusion du plan destinées à intégrer la politique de formation dans la politique générale de l'établissement et à informer sur le contenu définitif des formations prévues ;
- la mise en oeuvre du plan de formation ;
- le bilan de la formation.

L'élaboration du plan de formation doit donc obéir à une démarche cohérente et participative nécessaire pour que les établissements s'orientent vers une gestion stratégique de la formation professionnelle continue. Cette orientation implique une vision pluriannuelle, les plans annuels correspondant à un ajustement.

4. Le coût de revient de la fonction formation

L'alinéa 4 de l'article 3 traite du coût de revient de la fonction formation continue.

Dans un souci d'harmonisation avec la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale et dans une optique de meilleure transparence du coût de revient total de la fonction formation, les prévisions et bilans doivent faire apparaître :

- le coût pédagogique (coût des intervenants, de leurs déplacements et hébergements, documentation...) ;
- les déplacements et hébergements des stagiaires ;
- les rémunérations des agents en formation (et non les rémunérations des remplaçants) ;
- le coût des cellules de formation (rémunérations des personnels à temps plein ou à temps partiel consacrant la totalité de leur temps de travail au fonctionnement des cellules de formation, amortissement des locaux, des matériels, du mobilier...) ; ce coût ne doit pas inclure la part des dépenses afférentes au fonctionnement des écoles.

Le coût de revient de la fonction formation est à distinguer du contenu de la base minimale obligatoire précisé au paragraphe 7.

5. Les modalités de prise en charge financière des agents en formation

Aux termes de l'article 6 du [décret du 5 avril 1990](#), les agents suivant des actions de formation énumérées à l'article 2 dudit décret conservent dans tous les cas sans limitation de durée leur traitement, leur indemnité de résidence et leurs indemnités à caractère familial. Il en est de même pour l'indemnité de sujétion spéciale (dite prime de treize heures).
<http://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/circulaire-dh8-a91-n-24-du-22-avril-1991-relative-a-lapplication-de-la-section-1-du-decret-n-90-319-du-5-avril-1990-relatif-a-la-formation-professionnelle-continue-des-agents-de-la-fon/>

En ce qui concerne les primes et indemnités autres que celles énumérées au paragraphe ci-dessus, il convient d'établir la distinction suivante :

a) Les indemnités compensant des sujétions liées aux conditions concrètes du travail sont supprimées (indemnités pour travail de dimanche et jours de fêtes, indemnités horaires pour travail de nuit, indemnités pour travaux dangereux incommodes ou insalubres);

b) Les autres primes ou indemnités sont maintenues :

- sans limitation de durée pour les agents suivant des actions d'adaptation, de perfectionnement et de conversion (c et d de l'article 2 du décret) ;

- à concurrence de cinquante-deux jours par an pour les agents suivant des actions de préparation à des concours et examens professionnels (a et b de l'article 2). La durée d'absence doit être calculée par tranche de douze mois à compter du mois au cours duquel débute la formation. Rentrent seules en compte, dans le calcul de l'absence, les périodes au cours desquelles les agents suivent des enseignements théoriques dispensés en dehors des services. En revanche, les stages pratiques effectués dans le service sont considérés comme temps de présence.

Cette disposition doit favoriser le développement dans l'établissement des formations en cours d'emploi, étalées dans le temps ; elle permet notamment de maintenir les primes aux agents hospitaliers préparant le certificat d'aptitude aux fonctions d'aide-soignant (C.A.F.A.S.).

6. L'engagement de servir

Le contenu de l'article 7 a été précisé dans l'instruction n° 109 du 9 juillet 1990 relative au contrat d'engagement de servir dans les établissements énumérés à l'article 2 de la .

Désormais, il y a rupture d'engagement de servir dans le seul cas où l'agent quitte la fonction publique hospitalière; l'établissement est alors en droit de lui réclamer le remboursement des sommes correspondant au montant des rémunérations qu'il a touchées pendant sa formation, le montant du remboursement étant proportionnel au temps de service effectif restant à accomplir par l'agent.

Les 'mutations' entre établissements relevant de l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 sont possibles sans rupture d'engagement de servir; l'article 35 de la précise que lorsqu'un fonctionnaire, recruté par l'un des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 et bénéficiaire d'une action de formation, en contrepartie de laquelle il a souscrit un engagement de servir, vient à exercer ses fonctions dans un autre des établissements énumérés audit article, ce dernier rembourse à l'établissement d'origine les sommes correspondant aux traitements et charges financés pendant la durée de formation, ou prorata du temps restant à accomplir jusqu'à la fin de cet engagement. Un décret d'application précisera les modalités d'application de cette disposition.

L'engagement de servir ne fait pas obstacle à une interruption momentanée d'activité (mise en disponibilité, service militaire, congé parental, détachement, position hors cadre, etc.); dans ce cas il est suspendu jusqu'à la fin de cette interruption et recommencera à courir lorsque l'agent aura repris son activité.

7. Le contenu de la base minimale obligatoire de financement des dépenses de formation

L'assiette de calcul de la base minimale obligatoire.

L'article 8 institue une obligation minimale de financement des dépenses de formation correspondant à un pourcentage du montant des salaires inscrits au budget des établissements au sens de l'article 231-1 du code général des impôts (traitements, salaire, indemnités, primes et émoluments hors charges patronales).

Le montant de la masse salariale s'apprécie sur l'ensemble de l'entité juridique, c'est-à-dire tous établissements et budgets annexes confondus. Elle inclut les rémunérations de l'ensemble des personnels titulaires et non titulaires à l'exception des médecins.

Le contenu de la base minimale.

Peuvent être comptabilisés pour atteindre le seuil minimal, le coût pédagogique, la rémunération des agents en formation (vous veillerez à ce que la rémunération des agents effectivement remplacés soit systématiquement prise en compte), leur déplacement et hébergement.

L'évolution de la base minimale et de son contenu.

A l'intérieur du seuil minimal obligatoire de financement des dépenses de formation, celles relatives aux actions de formation relevant du a, c et d de l'article 2 devront atteindre en tout état de cause un minimum de 1 p. 100.

En 1991, les établissements pourront, pour atteindre l'obligation minimale de financement de 1,4 p. 100 de la masse salariale, comptabiliser un tiers du montant des dépenses qu'ils prévoient de consacrer au financement des études promotionnelles.

En 1992, le seuil passant à 1,8 p. 100, deux tiers des dépenses d'études promotionnelles pourront être comptabilisés pour atteindre l'obligation minimale.

En 1993, les établissements énumérés à l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 devront obligatoirement consacrer à l'ensemble des actions de formation, études promotionnelles incluses, 2,1 p. 100 au minimum du montant des rémunérations inscrites à leur budget.

Les subventions d'équilibre aux écoles n'entrent pas dans le décompte des dépenses de formation.

Le rôle des organismes de mutualisation.

S'agissant d'une base minimale, les établissements ont bien sûr la possibilité, et beaucoup le font déjà, de dépasser très largement ce minimum obligatoire.

Les organismes paritaires agréés par l'Etat conformément à la loi n° 90-579 du 4 juillet 1990 (art. 22) sont donc autorisés à développer des politiques de promotion de la formation en réservant un maximum des fonds de formation à la prise en charge de frais pédagogiques.

Le financement des dépenses de formation.

Les établissements, qui n'auraient pas atteint les seuils minimaux fixés par la loi du 4 juillet 1990 à 1,4 p. 100 en 1991, à 1,8 p. 100 de la masse salariale en 1992 et 2,1 p. 100 en 1993, pourront le cas échéant bénéficier de crédits hors taux directeur pour l'année considérée.

Les directions départementales des affaires sanitaires et sociales devront suivre l'évolution depuis 1989 des bilans tels que définis au paragraphe 114 de la présente circulaire, afin de décider des montants à prévoir hors taux directeur.

Pendant la période transitoire s'écoulant jusqu'à 1993, elles devront veiller en outre à ce que les établissements se situant d'ores et déjà au-dessus des seuils d'obligation minimale ne voient pas diminuer le montant de leurs dépenses de formation.

Pendant cette période, vous devrez chaque année établir un état de la situation des établissements de votre département; il s'appuiera notamment sur les données du bilan social de l'année précédente et devra être transmis à la direction des hôpitaux, bureau 8 A, avant le 1er septembre des années 1991, 1992, 1993 et 1994.

Vous voudrez bien transmettre la présente instruction aux établissements concernés de votre département et me tenir informé des difficultés que leur application pourrait entraîner.

Texte de référence : **décret n° 90-319 du 5 avril 1990** relatif à la formation professionnelle continue des agents de la fonction publique hospitalière.
Direction des hôpitaux.

Le ministre des affaires sociales et de la solidarité, le ministre délégué chargé de la santé à Messieurs les préfets de région (directions régionales des affaires sanitaires et sociales [pour information]); Madame et Messieurs les préfets de département (directions départementales des affaires sanitaires et sociales [pour exécution]).