



## AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : [ddoc-memoires-contact@univ-lorraine.fr](mailto:ddoc-memoires-contact@univ-lorraine.fr)

## LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10

[http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg\\_droi.php](http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php)

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>

# Master

## « Conduite de Projets & Développement des Territoires »

Spécialité « Formation, Animation,  
Développement Territorial et Transfrontalier »

Mémoire de fin d'études présenté pour l'obtention du grade de master

**Le développement de la territorialisation  
des formations des agents territoriaux  
sur le territoire de la Délégation Lorraine  
du Centre National de  
la Fonction Publique Territoriale**

Présenté par

**Hélène Decorbez**

Maître de stage :

**Jean-Louis Bernardot**, Directeur Adjoint à la Formation,  
Délégation Régionale Lorraine du CNFPT, Nancy

Guidant universitaire :

**Nathalie Lavielle-Gutnik**, Maître de conférences, Chargée de  
mission Formation Continue, Université de Lorraine, Lisec, Nancy

Juin 2015



*« Initier des actions davantage réfléchies et  
des réflexions davantage agissantes »*

*Bruno Jean*

# REMERCIEMENTS

---

Je tiens à adresser mes remerciements :

En premier lieu, aux membres de l'équipe du CNFPT Lorraine pour leur accueil chaleureux et la sympathie qu'ils m'ont témoignée tout au long de mon stage.

A Dominique Pornet-Rivoire, Directrice du CNFPT Lorraine, pour m'avoir accueillie en tant que stagiaire au sein de son équipe.

A Jean-Louis Bernardot, mon tuteur de stage, pour sa disponibilité et sa gentillesse.

A Sylvie Audé, pour tous les chiffres qu'elle a eu la patience de me fournir.

Aux personnes que j'ai interviewées, pour le temps qu'elles ont bien voulu m'accorder.

Et enfin à Nathalie Lavielle-Gutnik, ma guidante universitaire, pour ses conseils avisés, sa grande disponibilité et son aide indispensable qui ont permis la réalisation de ce mémoire.

# SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	4
SOMMAIRE.....	5
INTRODUCTION .....	8
LE CONTEXTE .....	9
I. LE CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE.....	9
I.1. UNE CREATION DECOULANT DE L'ACTE I DE LA DECENTRALISATION.....	9
I.2. UN ETABLISSEMENT DECONCENTRE.....	10
I.3. ...COMPOSE D'INSTANCES NATIONALES ET REGIONALES.....	10
I.3.A. LES INSTANCES NATIONALES.....	10
I.3.B. LES INSTANCES REGIONALES .....	11
I.4. LES DELEGATIONS REGIONALES : LE CNFPT A L'ECHELLE DES TERRITOIRES .....	11
I.5. UNE ACTIVITE DEDIEE AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES .....	11
I.6. UNE STRATEGIE NATIONALE.....	12
I.7. ...DECLINEE A L'ECHELLE REGIONALE .....	13
II. LE CADRE DE LA MISSION DE STAGE .....	13
II.1. LA DELEGATION REGIONALE LORRAINE .....	13
II.2. LES MISSIONS DU POLE FORMATION ET ACCOMPAGNEMENT DES TERRITOIRES.....	14
II.3. LA TERRITORIALISATION DES FORMATIONS : UNE MISSION ADAPTEE AU TERRITOIRE DE LA DELEGATION REGIONALE LORRAINE .....	15
II.3.A. UNE MAJORITE DE PETITES COLLECTIVITES... ..	15
II.3.B. ...EMPLOYANT MAJORITAIREMENT DES AGENTS DE CATEGORIE C.....	16
II.4. LES ACTIVITES CONFIEES DANS LE CADRE DU STAGE.....	16
PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESES.....	18
III. LA TERRITORIALISATION DE LA FORMATION.....	18
III.1. EN QUOI CONSISTE-T-ELLE ? .....	18
III.2. LE PLAN DE FORMATION .....	19
III.3. LA PREMIERE ETAPE DU DEVELOPPEMENT DE LA TERRITORIALISATION DES FORMATIONS.....	21
CADRE THEORIQUE .....	22
IV. L'ANALYSE DES BESOINS EN FORMATION .....	22
IV.1. LES PRATIQUES D'ANALYSE DES BESOINS.....	22
IV.2. LES MODES DE DETERMINATION DES OBJECTIFS .....	24
V. LE TERRITOIRE : UNE NOTION AUX MULTIPLES FACETTES.....	27
V.1. LA DISTANCE .....	27

<b>V.2. LES AUTRES DETERMINANTS D'UN TERRITOIRE .....</b>	<b>27</b>
<b>METHODOLOGIE .....</b>	<b>29</b>
<b>VI. LES METHODES DE RECUEIL DE DONNEES UTILISEES .....</b>	<b>29</b>
<b>VI.1. L'ANALYSE STATISTIQUE DE DONNEES .....</b>	<b>29</b>
VI.1.A. LES OBJECTIFS .....	29
VI.1.B. METHODOLOGIE.....	30
VI.1.C. CARACTERISTIQUES ET REPRESENTATIVITE DE L'ECHANTILLON ETUDIE.....	30
<b>VI.2. LE QUESTIONNAIRE .....</b>	<b>33</b>
VI.2.A. LES OBJECTIFS .....	33
VI.2.B. LA POPULATION INTERROGEE .....	34
VI.2.C. LA REPRESENTATIVITE DE CETTE ANALYSE DE DONNEES .....	34
VI.2.D. L'OUTIL « QUESTIONNAIRE » : AVANTAGES ET LIMITES.....	34
<b>VI.3. LES ENTRETIENS.....</b>	<b>35</b>
VI.3.A. LES OBJECTIFS .....	35
VI.3.B. LE CHOIX DES PERSONNES A INTERVIEWER .....	36
<b>PRESENTATION DES RESULTATS .....</b>	<b>37</b>
<b>VII. LA PROVENANCE DES STAGIAIRES .....</b>	<b>37</b>
<b>VII.1. LES STAGIAIRES « ELOIGNES » .....</b>	<b>38</b>
<b>VII.2. LES STAGIAIRES « TRES ELOIGNES ».....</b>	<b>39</b>
<b>VIII. LES PRATIQUES DE RECENSEMENT DES BESOINS .....</b>	<b>40</b>
<b>VIII.1. LES CARACTERISTIQUES DES COLLECTIVITES INTERROGEEES .....</b>	<b>40</b>
<b>VIII.2. DES PRATIQUES DIVERSES ET VARIEES .....</b>	<b>40</b>
<b>IX. FORMATION, COLLECTIVITES, AGENTS TERRITORIAUX : ETAT DES LIEUX SUR LE TERRITOIRE DU CNFPT LORRAINE.....</b>	<b>43</b>
<b>IX.1. LES PETITES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LA FORMATION .....</b>	<b>44</b>
IX.1.A. LA RETICENCE DE CERTAINS AGENTS VIS-A-VIS DE LA FORMATION .....	44
IX.1.B. LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LEUR PERCEPTION DE LA FORMATION .....	45
IX.1.C. LE MANQUE D'EFFECTIFS PARMIS LES PROBLEMATIQUES DES PETITES COLLECTIVITES EN MATIERE DE FORMATION.....	46
IX.1.D. LE PLAN DE FORMATION.....	46
<b>IX.2. LE PLAN DE FORMATION MUTUALISE OU COMMENT DEVELOPPER LA TERRITORIALISATION DES     FORMATIONS .....</b>	<b>47</b>
IX.2.A. QU'EST-CE QUE LA TERRITORIALISATION DE LA FORMATION ?.....	47
IX.2.B. UNE ILLUSTRATION DE LA TERRITORIALISATION AU TRAVERS DE LA MISE EN PLACE D'UN PLAN DE FORMATION MUTUALISE.....	48
<b>IX.3. LA NECESSAIRE SENSIBILISATION DES ELUS ET DES AGENTS DES PETITES COLLECTIVITES TERRITORIALES</b>	<b>50</b>
IX.3.A. LE ROLE DE LA COMMUNICATION .....	51
IX.3.B. QUELS MESSAGES ?.....	51
IX.3.C. SOUS QUELLE FORME COMMUNIQUER ? .....	52

IX.4. DU « PRATICO-PRATIQUE » POUR LES PETITES COLLECTIVITES TERRITORIALES .....	53
INTERPRETATION DES RESULTATS .....	54
X. LA MOBILITE DES AGENTS : UNIQUE PARAMETRE ? .....	54
XI. DES POLITIQUES DE FORMATION ENCORE BALBUTIANTES .....	55
XI.1. LES FREINS A LA DEFINITION D'UNE POLITIQUE DE FORMATION .....	56
XI.2. POLITIQUE DE FORMATION ET MOTIVATION DES AGENTS .....	56
XII. UNE REDEFINITION DES ENJEUX .....	57
XII.1. LA SENSIBILISATION DES ELUS .....	57
XII.2. L'ACCOMPAGNEMENT A LA MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE D'UNE POLITIQUE DE FORMATION ...	58
XIII. LE TERRITOIRE PERTINENT .....	60
XIII.1. LA PROXIMITE INSTITUTIONNELLE .....	61
XIII.2. LA PROXIMITE ORGANISATIONNELLE .....	61
PRECONISATIONS .....	63
XIV. L'ENJEU STRATEGIQUE DU PILOTAGE ET DE LA COORDINATION DES PARTENARIATS .....	63
XIV.1. LA STRATEGIE DE COMMUNICATION ET DE SENSIBILISATION.....	63
XIV.1.A. UNE DEMARCHE PARTICIPATIVE.....	64
XIV.1.B. L'IDENTIFICATION DES DESTINATAIRES .....	65
XIV.2. UNE PRESENCE TERRAIN CONSTANTE INDISPENSABLE.....	65
XIV.3. LA MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE .....	66
XIV.4. FAIRE « VIVRE » LE PROJET .....	67
CONCLUSION .....	68
BIBLIOGRAPHIE.....	69
TABLE DES SIGLES ET ABREVIATIONS .....	71
ANNEXES .....	71

# INTRODUCTION

La territorialisation des formations est un des enjeux du Centre National de la Fonction Publique Territoriale visant à réduire les inégalités d'accès à la formation des agents territoriaux. La territorialisation consiste à délocaliser les formations sur un territoire, ce même territoire pouvant être déterminé grâce à la mutualisation des plans de formation des collectivités territoriales. Or la réalisation d'une cartographie réalisée dans le cadre de mon stage montre que très peu de collectivités établissent un plan de formation.

Alors, concrètement, comment développer la territorialisation des formations de plus de 30 000 agents territoriaux répartis au sein des quelques 2 400 collectivités territoriales présentes sur le territoire de la Délégation Régionale Lorraine du CNFPT ? C'est la question à laquelle j'ai tenté d'apporter des éléments de réponse en réalisant ce mémoire.

La territorialisation vise à rapprocher la formation des agents territoriaux. Quels paramètres sont alors à prendre en compte pour déterminer un territoire pertinent ? Dans quelles proportions la distance impacte-t-elle la venue en formation des agents ? En comparant, à l'aide d'une analyse statistique de données, la domiciliation professionnelle et le lieu de formation des agents, l'hypothèse selon laquelle la distance n'est pas l'unique frein à la formation des agents territoriaux, a pu être corroborée.

Quels sont alors les autres freins à la formation des agents territoriaux ?

A l'aide de questionnaires portant sur les pratiques d'analyse des besoins en formation de certaines collectivités et d'entretiens réalisés auprès d'acteurs incontournables de la fonction publique territoriale en Lorraine, j'ai souhaité identifier les autres paramètres à prendre en compte afin de tenter de déterminer des leviers d'action pouvant permettre de faciliter cette territorialisation des formations.

# LE CONTEXTE

---

## I. LE CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

### I.1. Une création découlant de l'Acte I de la décentralisation

Les lois du 13 juillet 1983<sup>1</sup> « portant droits et obligations des fonctionnaires » et du 26 janvier 1984<sup>2</sup> instaurant « le statut unique de la fonction publique territoriale », sont à l'origine de la Fonction Publique Territoriale et la structurent.

Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), créé en 1983, en remplacement du Centre de Formation des Personnels Communaux (CFPC), est chargé de la formation des 1,811 million d'agents<sup>4</sup> travaillant dans la fonction publique territoriale. Pour mener à bien cette mission, le CNFPT emploie 2318 agents permanents parmi lesquels 36,1% d'agents de catégorie C, 21,2% de catégorie B et 42,7% de catégorie A. Cet effectif est composé de 95,1% d'agents titulaires et stagiaires de la fonction publique et de 4,9% d'agents contractuels<sup>5</sup>.

Financé pour près de 87%<sup>6</sup> par la cotisation obligatoire versée par les collectivités territoriales (représentant 1% de leur masse salariale), le CNFPT fonctionne avec un budget annuel s'élevant à environ 350 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000504704>

<sup>2</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000320434>

<sup>3</sup> Loi Galland - <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000874948>

<sup>4</sup> Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la Fonction Publique - Rapport 2012

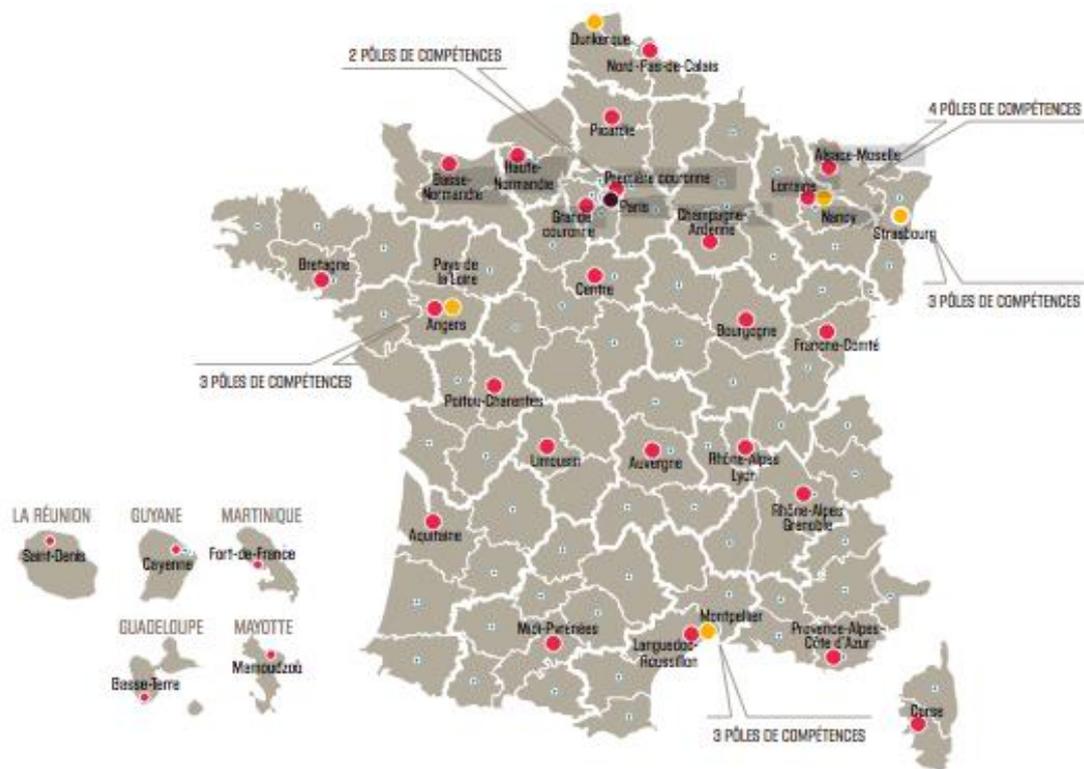
<sup>5</sup> Bilan social 2013 du CNFPT

<sup>6</sup> Cour des comptes – Rapport public annuel 2011 – février 2011

## I.2 Un établissement déconcentré...

Le CNFPT est un établissement public, paritaire et déconcentré, représenté sur tous les territoires au travers de 29 délégations régionales, de 64 antennes départementales et de 5 instituts dédiés à la formation des cadres territoriaux.

### Carte des structures du CNFPT<sup>7</sup>



## I.3. ...Composé d'instances nationales et régionales

### I.3.a. Les instances nationales

#### 1) L'instance décisionnelle

Le **conseil d'administration** prend les décisions en matière de stratégie, d'organisation et de fonctionnement de l'établissement. Il est composé de 34 membres titulaires (17 représentants des collectivités territoriales et 17 représentants des agents

---

<sup>7</sup> Comptes rendus 2013 – CNFPT

territoriaux désignés par les organisations syndicales), qui élisent pour 6 ans le président du CNFPT, un élu local membre titulaire, qui a autorité sur l'ensemble des services et des agents de l'établissement.

## **2) L'instance paritaire consultative**

Le **conseil national d'orientation** est composé de 25 membres désignés par le conseil d'administration. Il est chargé d'assister ce dernier en matière de formation.

### **I.3.b. Les instances régionales**

#### **1) Les conseils régionaux d'orientation**

Organisme déconcentré, le CNFPT est également composé de **conseils régionaux d'orientation** qui élaborent les programmes régionaux de formation selon la stratégie nationale décidée par le conseil d'administration, tout en prenant en compte les spécificités et les besoins en matière de formation de leur territoire.

#### **2) Le délégué régional**

Chaque conseil régional d'orientation élit et assiste un délégué régional, chargé de représenter le CNFPT sur le territoire des délégations régionales.

### **I.4. Les délégations régionales : le CNFPT à l'échelle des territoires**

Comme la plupart des établissements publics employant des fonctionnaires, le CNFPT a un mode de fonctionnement hiérarchique, avec néanmoins une organisation divisionnelle de par l'existence des structures déconcentrées que sont les délégations régionales. Placées sous l'autorité du directeur général du CNFPT, et par conséquent du Président de l'établissement, elles remplissent les missions qui ont été attribuées au CNFPT par le cadre légal.

### **I.5. Une activité dédiée aux collectivités territoriales**

Le droit à la formation professionnelle continue pour les salariés du secteur privé mais également pour les agents de l'Etat et des collectivités locales, émerge avec la loi

Delors du 16 juillet 1971<sup>8</sup>. Le développement de la formation continue pour les agents de la fonction publique permettant « *une gestion plus dynamique des personnels* », fait partie des orientations proposées pour le « *renouveau du service public* » par la circulaire du 23 février 1989<sup>9</sup>. La loi du 19 février 2007<sup>10</sup>, détaillant les « *dispositions relatives à la formation professionnelle des agents territoriaux* », aligne les droits des agents territoriaux aux droits des salariés du secteur privé, notamment avec le droit à la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) et au DIF (Droit Individuel de Formation).

Cette même loi définit les missions du CNFPT, la principale étant la mise en œuvre de la formation professionnelle des agents territoriaux : environ 945 000 agents territoriaux des catégories A, B et C sont formés chaque année<sup>11</sup>. A cette mission s'ajoutent l'organisation de certains concours de catégorie A ainsi que la gestion de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale.

Le CNFPT a donc une mission d'accompagnement des collectivités territoriales en matière d'emploi et de formation et participe ainsi au développement des services publics locaux.

## **I.6. Une stratégie nationale...**

Si l'instance décisionnelle de l'établissement est composée de membres issus des collectivités territoriales, la stratégie qu'elle définit unilatéralement est quant à elle nationale. Le Projet National de Développement (PND), établi pour la période de 2010 à 2015, fixe les objectifs et les orientations pluriannuelles de formation suivants :

- Conforter les missions statutaires et réglementaires du CNFPT
- Réduire les inégalités d'accès à la formation

---

<sup>8</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068411&dateTexte=20110411>

<sup>9</sup> <http://www.vie-publique.fr/documents-vp/circulaire-23021989.pdf>

<sup>10</sup> LOI no 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000644388&dateTexte=&categorieLien=id>)

<sup>11</sup> Annexe 1 – Plaquette institutionnelle du CNFPT 2012 – page 7

- Contribuer à améliorer la qualité de la gestion publique locale et faire vivre les valeurs du service public local
- Développer de nouveaux champs de coopération
- Promouvoir le développement durable dans la formation et la gestion du CNFPT

### **I.7. ...déclinée à l'échelle régionale**

Ces objectifs nationaux guident l'action des délégations régionales, qui les déclinent de manière générale et opérationnelle au travers de leur Plan Régional de Développement (PRD). La marge de manœuvre des délégations résidant dans le fait qu'elles peuvent adapter et prioriser ces objectifs en fonction des besoins de leur territoire.

La structure et l'organisation de l'établissement permettent donc au CNFPT de présenter une offre nationale harmonisée (ONH) de formation, ainsi qu'une offre régionale adaptée aux spécificités de chaque territoire.

Ainsi, le PRD de la délégation Lorraine a été établi pour la période de 2011 à 2015, en consultation notamment avec les collectivités et les agents présents sur son territoire : *« Les orientations qui suivent reposent très largement sur les attentes et les souhaits exprimés par les collectivités, les stagiaires, les intervenants, le personnel de la délégation Lorraine »*<sup>12</sup>.

## **II. LE CADRE DE LA MISSION DE STAGE**

### **II.1. La Délégation Régionale Lorraine**

Le CNFPT Lorraine exerce ses compétences à l'échelle de son territoire, soit les départements de la Meurthe et Moselle, de la Meuse et des Vosges (le département de la

---

<sup>12</sup> Annexe 2 - PRD Lorraine - p.5

Moselle étant rattaché à la Délégation Alsace). Les 43 agents<sup>13</sup> de la délégation sont répartis sur 4 sites : la Direction Régionale à Nancy, le centre de formation de Briey et les antennes départementales de Commercy et Epinal.

## **II.2. Les missions du Pôle Formation et Accompagnement des territoires**

Comme la plupart des autres délégations régionales, le CNFPT Lorraine est constitué d'un Pôle Formation et Accompagnement des Territoires placé sous l'autorité de la Directrice régionale.

Piloté par le Directeur adjoint de la formation, lui-même assisté d'une gestionnaire de la formation, le Pôle compte 7 conseillers de formation et 9 assistants de formation.

Outre coordonner et piloter les projets régionaux ou d'intérêt national, élaborer le budget formation et coordonner les antennes, les missions du Pôle consistent à assurer la gestion, la construction et le suivi de l'offre de formation pour les collectivités territoriales. Pour ce faire, le Pôle comprend quatre services, dédiés chacun à des thèmes ou des types spécifiques de formation :

- Accompagnement des Politiques Publiques
- Services à la population et interventions techniques
- Accompagnement de la carrière et des parcours professionnels
- Accompagnement individuel

En 2013, Le CNFPT Lorraine a ainsi dispensé un total de 264 318 heures de formation<sup>14</sup> aux agents des collectivités territoriales présentes sur son territoire.

La mission de stage qui m'est confiée est en lien direct avec une autre mission du Pôle qui consiste à élaborer la stratégie de territorialisation des formations et la mutualisation des plans de formation des collectivités territoriales, en collaboration avec les responsables d'antennes, les référents territoires, les responsables de service et les conseillers formation de la Délégation Lorraine.

---

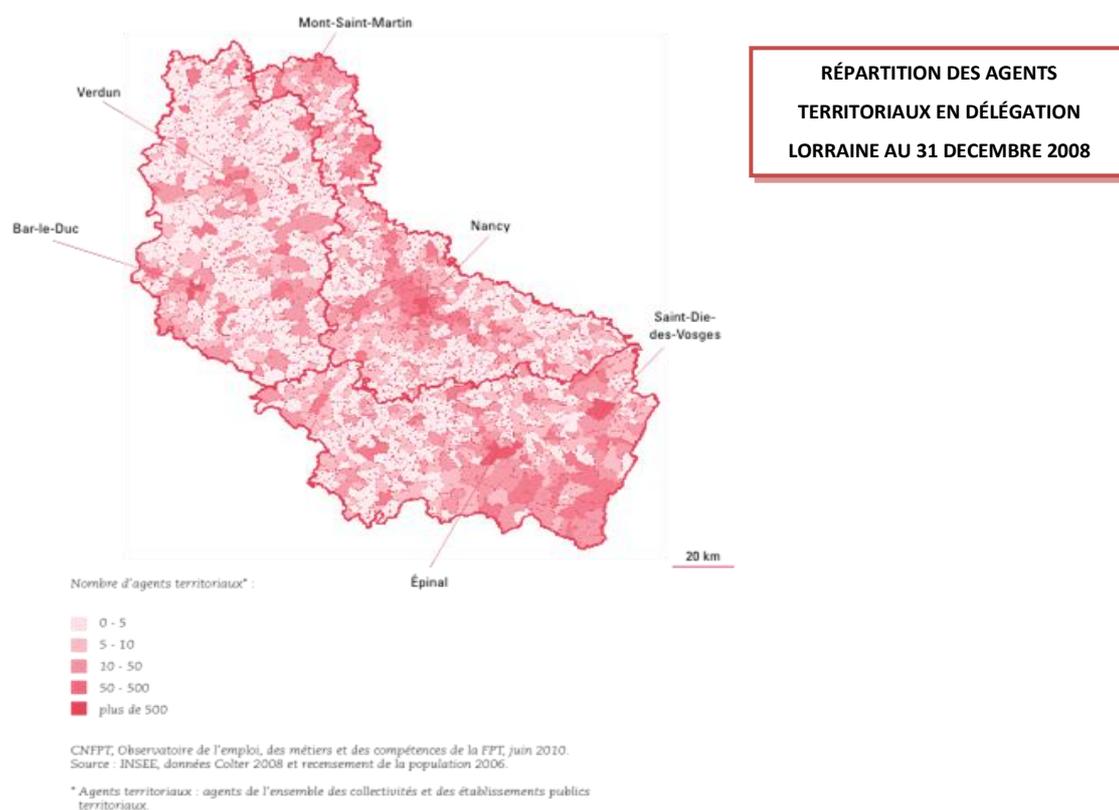
<sup>13</sup> Bilan social 2013 du CNFPT

<sup>14</sup> Bilan social 2013 du CNFPT

## II.3 La territorialisation des formations : une mission adaptée au territoire de la Délégation Régionale Lorraine

### II.3.a. Une majorité de petites collectivités...

La répartition géographique inégale et disparate des 30709<sup>15</sup> agents territoriaux employés au sein des 2407 collectivités et établissements publics<sup>16</sup> est une des caractéristiques de ce territoire puisque 50% des agents sont regroupés au sein des 29 collectivités les plus importantes.

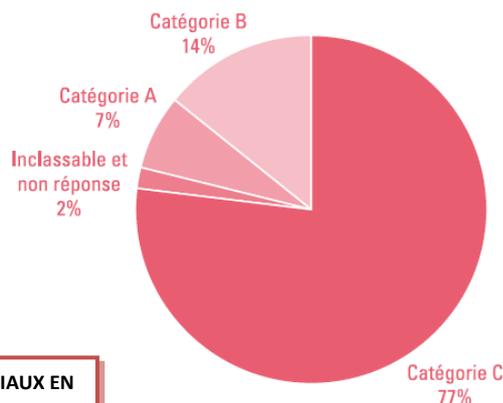


<sup>15</sup> Observatoire de la Fonction Publique Territoriale - novembre 2013

<sup>16</sup> Annexe 2 - PRD Lorraine (nombre de communes employant au moins 1 agent) - p.10

### II.3.b. ...employant majoritairement des agents de catégorie C

La répartition par statut est quant à elle proche de celle constatée au niveau national<sup>17</sup>, avec près des trois quarts des agents appartenant à la catégorie C.



RÉPARTITION DES AGENTS PAR CATEGORIE TERRITORIAUX EN  
DÉLÉGATION LORRAINE AU 31 DECEMBRE 2008

Une étude menée par le CNFPT en 2010 montre que les agents de catégorie C « se déplacent peu pour les formations, confortés par la difficulté d'accès à l'information et par le problème de leur remplacement ».<sup>18</sup>

De plus, il ressort que les agents des communes de moins de 1000 habitants sont moins formés que leurs collègues de communes plus importantes (1,4 jour de formation par an contre 2,2 jours en moyenne)<sup>19</sup>.

**La territorialisation des formations**, réalisable à partir de la mutualisation des plans de formation, est donc **un des enjeux du CNFPT Lorraine** afin de « Réduire les inégalités d'accès à la formation<sup>20</sup> », notamment pour les agents de catégorie C des petites collectivités.

### II.4. Les activités confiées dans le cadre du stage

L'objectif général de ma mission de stage consiste à réaliser un état des lieux de la territorialisation de la formation sur le territoire de la Délégation Lorraine, à tenter de proposer des territoires pertinents, à proposer des étapes de la démarche pour la mise en

<sup>17</sup> Annexe 2 - PRD Lorraine - p.11

<sup>18</sup> Annexe 2 - PRD Lorraine – p. 37

<sup>19</sup> Rapport sur la formation des agents territoriaux - Inspection Générale de l'Administration – Juillet 2014

<sup>20</sup> Annexe 2 - PRD Lorraine

place d'actions de formation en unions de collectivités et l'élaboration de plans de formation mutualisés.

Afin d'être en mesure de proposer un accompagnement à l'élaboration de ces plans de formation, il s'agit dans un premier temps d'identifier les collectivités territoriales de Meurthe et Moselle n'ayant pas encore de plans de formation. La première action dans le cadre de ma mission de stage consiste donc à établir la cartographie des plans de formation reçus à ce jour par la Délégation Lorraine. Des rencontres avec les deux responsables d'antenne de Meurthe et Moselle du CNFPT, avec la responsable de la mission d'observation régionalisée, la gestionnaire du suivi de l'activité et les conseillers formation me permettront de rassembler ces données et d'identifier les acteurs concernés au sein des collectivités territoriales.

Cet état des lieux permettra de localiser les collectivités vers lesquelles des actions seront à mener par la suite.

# PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESES

## III. LA TERRITORIALISATION DE LA FORMATION

### III.1. En quoi consiste-t-elle ?

Pour le CNFPT, il s'agit d'« adapter nos formations aux spécificités des territoires, territorialiser les actions de formation pour lever les difficultés de déplacement et permettre que la formation pour tous ne soit pas qu'un slogan et contribue au maintien et au développement des compétences, à la promotion sociale des agents mais aussi à maintenir partout la même qualité de service public. »<sup>21</sup>

La Délégation Lorraine a organisé 1400 sessions de formation sur son territoire en 2014, pour un total de 18394 stagiaires. Au regard de ces chiffres (en moyenne plus de 13 stagiaires par session de formation), et étant donné que les sessions de formation ne peuvent être organisées pour moins de 8 stagiaires, il apparaît évident que l'organisation du même stage de formation sur tous les sites du territoire de la Délégation Lorraine n'est pas une solution envisageable pour répondre à cet enjeu de territorialisation.

En partant de l'hypothèse que *la distance n'est pas le seul et unique frein à la formation des agents territoriaux, et notamment des agents de catégorie C*, comment dans ce cas développer la territorialisation des formations sur le territoire ?

Nous avons vu plus haut que la **mutualisation des plans de formation des collectivités territoriales** pouvait permettre au CNFPT de développer la territorialisation des formations. Autrement dit qu'une analyse des besoins en formations des agents territoriaux, réalisée conjointement par les collectivités territoriales, et transmise au

---

<sup>21</sup> Projet de service – Antenne CNFPT Epinal - 2013

CNFPT, pouvait permettre à ce dernier de localiser et donc d'identifier un territoire pertinent pour l'organisation de stages de formation territorialisés réalisés en unions de collectivités.

Pour permettre une mutualisation des plans de formation, **il est donc tout d'abord indispensable que les collectivités territoriales aient elles-mêmes élaboré leur propre plan de formation**, en ayant effectué notamment le recensement des besoins en formation de leurs agents.

### III.2. Le plan de formation

La loi du 12 juillet 1984<sup>22</sup> rend « obligatoire le plan de formation au sein des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ». Ce plan de formation devant être transmis au CNFPT qui, ayant ainsi connaissance des besoins recensés par les collectivités, pourra proposer une offre de formation adaptée.

Depuis la loi du 19 février 2007<sup>23</sup>, venue renforcer cette obligation et plaçant l'agent comme acteur principal de son parcours professionnel, le plan de formation, outil de formalisation alliant les besoins de la collectivité et les besoins des agents, est un élément-clé du pilotage interne de la formation : « la réussite d'une formation se joue en partie ailleurs que dans la formation, elle se révèle aussi dans la capacité de l'employeur territorial à accompagner les agents dans leurs itinéraires de formation, dans l'aptitude de l'encadrement à identifier et évaluer les compétences et dans la valorisation des acquis de l'agent ». (Bolot, 2013, p.58).

Pourtant il apparaît qu'au niveau national, seules 40%<sup>24</sup> des collectivités disposent d'un plan de formation, et que celui-ci n'est pas toujours transmis au CNFPT.

Sur le territoire de la Délégation Lorraine, le faible retour des plans de formation est également constaté. Les collectivités ayant transmis leur plan de formation au CNFPT

---

<sup>22</sup> <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000501342>

<sup>23</sup> LOI no 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale

<sup>24</sup> Lefèvre, A. (2012). La formation des responsables locaux : un enjeu pour nos territoires (rapport n°94). Sénat

étant principalement des « grosses » collectivités, le pourcentage d'agents non concernés par un plan de formation est d'environ 50%, comme le montre le tableau ci-dessous.<sup>25</sup>

<i>Département</i>	<i>Retour plans de formation 2013</i>	<i>Agents impactés 2013</i>
54	3.8%	60%
55	7.6%	63%
88	6.4%	41%

La première étape, pour le développement de la territorialisation des formations consiste donc à répondre à la question suivante : **quel accompagnement le CNFPT Lorraine peut-il proposer aux collectivités territoriales pour l'élaboration de leur plan de formation ?**

Un accompagnement individuel de chacune des collectivités territoriales n'ayant à ce jour pas encore élaboré de plan de formation est difficilement envisageable, compte tenu du nombre important de collectivités concernées comparativement au nombre de conseillers formation du CNFPT Lorraine.

Il s'agit donc pour le CNFPT **de pouvoir organiser des sessions de formations visant à former à l'élaboration d'un plan de formation** et destinées aux agents chargés de la formation au sein d'une collectivité.

Pour que le stage de formation proposé soit en adéquation avec les attentes des collectivités, et partant de l'hypothèse selon laquelle *les pratiques de recensement des besoins et l'état d'avancement des collectivités territoriales présentes sur le territoire de la Délégation Lorraine du CNFPT en termes d'élaboration d'un plan de formation, sont multiples et variés*, il est indispensable que le CNFPT connaisse leurs besoins en la matière. Il doit donc pour ce faire identifier les pratiques de recensement des besoins en formation des collectivités territoriales, leur état d'avancement dans la démarche et leurs problématiques.

---

<sup>25</sup> Pomet-Rivoire, D. (2013). Rapport sur a stratégie de territorialisation sur le territoire de la Délégation Lorraine du CNFPT

Considérant enfin qu'il existe des leviers d'action qui pourraient faciliter l'analyse des besoins en formation des collectivités territoriales en termes d'élaboration d'un plan de formation et donc, contribuer à développer la territorialisation des formations, il s'agira de tenter de les déterminer afin d'accélérer et de faciliter cette démarche.

### **III.3. La première étape du développement de la territorialisation des formations**

Si à ce jour la majeure partie des collectivités territoriales n'a pas encore établi de plan de formation, le CNFPT doit donc organiser des formations à l'élaboration de plan de formation afin d'être en mesure, une fois établis, de les mutualiser et de développer ainsi une territorialisation adaptée des formations. En supposant que la distance n'est pas le seul facteur de détermination d'un territoire et que chaque collectivité territoriale a des besoins spécifiques en la matière, **le CNFPT Lorraine doit donc procéder à une analyse des besoins en formation (IV) des collectivités territoriales qui lui permettra de localiser et donc d'identifier un territoire pertinent (V)** pour l'organisation de stages de formation territorialisés d'élaboration d'un plan de formation.

# CADRE THEORIQUE

## IV. L'ANALYSE DES BESOINS EN FORMATION

Alors que l'analyse des besoins n'était à l'origine que « la traduction d'une préoccupation de formateurs en butte à des problèmes d'efficience de leur pratique pédagogique » (Barbier et Lesne, 1977, 13), la notion évolue dans les années 60 et fait le lien entre formation et vie sociale. Qu'elle vise à « l'adaptation de la formation aux aspirations personnelles et aux besoins profonds des individus » pour les humanistes, ou à « l'adaptation des individus aux nécessités sociales » pour les technocrates (Barbier et Lesne, 1977, 14), l'analyse des besoins interroge sur les finalités et objectifs des activités de formation.

### IV.1. Les pratiques d'analyse des besoins

Les auteurs distinguent deux types de pratiques d'analyse des besoins, variant selon le type de préoccupation (Barbier et Lesne, 1977, 17) :

- Une pratique qui vise à améliorer l'efficacité du travail pédagogique, la préoccupation principale étant alors de « faire coïncider les formations avec ce qui peut être désiré, voulu, attendu des personnes en formation. »
- Une pratique qui contribue à la définition d'objectifs avec pour préoccupation « la rationalisation des politiques de formation à partir d'objectifs plus généraux » qui « permet de penser la liaison entre la formation et ce par rapport à quoi elle est utile. » (Barbier et Lesne, 1977, 17)

Les objectifs de ces pratiques sont en revanche plus difficiles à identifier de par notamment la subjectivité du terme de « besoins » : « On ne rencontre jamais que des

expressions de besoins formulées par des agents sociaux divers, pour eux-mêmes ou pour d'autres » (Barbier et Lesne, 1977, 20).

Pour permettre une analyse de ces pratiques, les auteurs définissent donc le processus d'expression d'un besoin comme « une pratique de productions d'objectifs inducteurs de formation » (Barbier et Lesne, 1977, 21).

Ainsi, en distinguant, pour chaque pratique observée :

- les matériaux traités (l'objet de travail)
- les opérations dominantes (le travail)
- les dispositifs mis en place (le moyen de travail)
- le rôle des agents impliqués dans la démarche (les rapports sociaux)
- le résultat obtenu (le produit du travail). (Barbier et Lesne, 1977, 44)

La grille de lecture proposée par les auteurs permet de définir quel est (ou quels sont) le (ou les) mode(s) de détermination des objectifs inducteurs de formation et fournit donc des indicateurs, qui, une fois relevés, permettent de définir quel type de pratique d'analyse des besoins en formation, si pratique il y a, est employée au sein d'une organisation.

Il n'existe pas de procédures types qui pourraient décrire une démarche d'analyse des besoins en formation tant les pratiques sont nombreuses et variées : « Très rares sont en effet les pratiques d'analyse des besoins qui se présentent comme la simple application d'un certain type de procédure en vue d'obtenir un certain type de résultat. » (Barbier et Lesne, 1986, 30). Afin de permettre l'identification de démarches concrètes d'analyse des besoins, plusieurs opérations et outils, non spécifiques d'ailleurs à l'analyse des besoins sont proposés par Barbier et Lesne (1977).

Les opérations suivantes ont été identifiées comme faisant systématiquement partie, à plus ou moins grande échelle selon les cas, de toute pratique d'analyse des besoins en formation :

- L'évaluation des compétences
- L'exploration des attentes des agents
- L'analyse de la situation de travail

Les outils permettant de recueillir ces données ont été regroupés en quatre catégories :

- le recueil simple d'informations
- le questionnaire
- l'entretien
- le travail de groupe

Afin d'identifier quels types de démarches et quelles pratiques réelles sont employés pour l'analyse des besoins en formation au sein d'une organisation, il s'agit donc dans un premier temps de pouvoir identifier par quoi sont déterminés les objectifs inducteurs de formation, autrement dit, de comprendre quelle est « la manière sociale de faire l'analyse des besoins en formation » (Barbier et Lesne, 1977, 44).

#### **IV.2. Les modes de détermination des objectifs**

Trois modes de détermination des objectifs inducteurs de formation ont été définis par les auteurs. A chacun de ces modes correspondent des caractéristiques et des types de préoccupations dont l'identification permet « de saisir le principe de fonctionnement » (Barbier et Lesne, 1977, 89) des pratiques réelles d'analyse des besoins et donc des démarches et méthodes qui y sont associées.

- La détermination par la définition des exigences de fonctionnement des organisations se réfère toujours, pour l'évaluation, à une « définition des compétences requises par les situations professionnelles » (Barbier et Lesne, 1986, 77). A chaque type de préoccupations de l'organisation correspondent des démarches d'analyse des besoins, basées chacune sur une définition des compétences. Les auteurs distinguent 3 types de préoccupations qui induisent chacun leurs propres types de démarches.
  - la réalisation d'objectifs industriels ou économiques définis
  - l'utilisation maximale des ressources humaines
  - La résolution de problèmes de fonctionnement

- La détermination par l'expression des attentes des individus et des groupes est caractérisée par les « rapports entre pouvoir et expression » (Barbier et Lesne, 1986, 104). L'identification du « type de dispositif mis en place pour libérer cette expression et le type de position occupé par l'animateur dans ce dispositif. » (Barbier et Lesne, 1986, 104), permet de classer les démarches dans 3 groupes (Barbier et Lesne, 1986, 104-129) :
  - Le premier groupe rassemble les démarches d'inspiration « psychosociologique » qui visent à « libérer la parole individuelle ».

Les démarches dites de sensibilisation font, entre autres, partie de ce groupe. Elles ont pour objectif d'acculturer les publics visés avec la formation. Délivrant des informations concernant « tout ce qui touche à la formation : modalités de fonctionnement, contenus, caractéristiques organisationnelles, contraintes pédagogiques » (Barbier et Lesne, 1986, 106) etc. Elles sont généralement décrites comme informant sur « les possibilités de formation » (Barbier et Lesne, 1986, 106).

Ce n'est que dans le cas où l'objectif de la démarche est de produire des objectifs inducteurs de formation que l'on peut décrire une opération de sensibilisation comme étant une démarche d'analyse des besoins en formation. Elle vise à faire entrevoir au public visé les « possibilités offertes par la formation » (Barbier et Lesne, 1986, 106), en mettant en avant ce que la formation peut apporter en termes de réalisation d'« objectifs professionnels et humains » (Barbier et Lesne, 1986, 107).

D'une manière générale, un public informé et donc sensibilisé percevra la formation en fonction de l'utilité qu'elle peut avoir et du levier qu'elle peut représenter pour la réalisation des projets en cours ou à venir.

- Le second groupe est constitué des démarches centrées sur l'analyse de la commande, qui ont pour objectif de découvrir la demande « latente » de formation en identifiant les objectifs stratégique, opérationnel et les objectifs de formation d'un projet (Dennery, 2006).

- Le troisième et dernier groupe rassemble les démarches qui visent à libérer la « parole sociale », au cours desquelles l'animateur permet « l'accès à certaines formes provisoires de pouvoir ou de contre-pouvoir » (Barbier et Lesne, 1986, 121).
- La détermination par la définition des intérêts des groupes sociaux dans les situations de travail. Les démarches qui découlent de ce troisième mode de détermination se distinguent des autres types de démarches de par leurs « conditions de diffusion » (Barbier et Lesne, 1986, 133), et se basent sur « l'idée que [ ] l'état des rapports sociaux caractéristique de la situation dans laquelle se définissent les objectifs inducteurs de formation joue un rôle fondamental » (Barbier et Lesne, 1986, 133-134).

Afin de comprendre et d'être en mesure d'identifier quels sont « les contextes de mise en œuvre des pratiques d'analyse des besoins » (Barbier et Lesne, 1986, 163), une « grille d'investigation de l'ensemble des éléments susceptibles d'exercer une influence sur la mise en œuvre des pratiques d'analyse des besoins » (Barbier et Lesne, 1986, 165), a été utilisée par les auteurs. A la suite de cette observation, ces mêmes auteurs ont émis des hypothèses sur les « conditions rendant possible la mise en œuvre des différentes modes de détermination des objectifs inducteurs de formation » (Barbier et Lesne, 1986, 191).

Ainsi, l'existence ou non de perspectives professionnelles pour les agents, le degré d'activité des syndicats, la gestion ou non prévisionnelle des emplois et des compétences au sein d'une organisation, l'existence d'un règlement de formation ou d'un projet d'orientation précisant les grands objectifs d'une organisation, sont autant d'indicateurs permettant d'identifier les types de démarches utilisées ou susceptibles d'être utilisées avec succès, au sein d'une organisation.

## **V. LE TERRITOIRE : UNE NOTION AUX MULTIPLES FACETTES**

Quand il s'agit de définir la notion de territoire, la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT) parle de « cette boîte noire qui représente tout et rien à la fois ». Les définitions de la notion de territoire sont en effet nombreuses.

### **V.1. La distance**

Les premières acceptions se réfèrent à l'espace. Les économistes déterminent cet espace par la distance traduite « en termes de coût généralisé (monétaire ou budget temps) de transport » (Larceneux, 2007, 82). Pour les géographes, l'espace est déterminé par la distance réelle et perçue : exprimée en kilomètres et « soumise aussi à des processus de perception cognitive » (Larceneux, 2007, 82) des acteurs.

### **V.2. Les autres déterminants d'un territoire**

Les recherches ont peu à peu évolué vers d'autres approches de la notion de territoire, et notamment vers l'approche sociologique.

Ainsi, le territoire est défini comme « un ensemble de construits relationnels » (Poche, 1996), un « construit social relevant de relations entre acteurs » (Bel, 2007 ; Kahn, 2007), « n'étant pas un « donné *a priori*, mais un « construit », fonction des réalités auxquelles les acteurs doivent faire face » (Simha, 2013).

Larceneux (2007) souligne que chaque acteur possède ses propres préoccupations et que, selon celles-ci, différents déterminants seront pris en compte pour délimiter un territoire. Ainsi, en fonction des domaines, le territoire est défini selon divers découpages : découpages administratif, en zone d'emplois, en mobilités, en réseaux urbains...

S'il y a autant de représentations de territoires que d'acteurs concernés, définir un territoire pertinent implique de déterminer un découpage qui corresponde aux préoccupations de chacun d'entre eux. L'identification d'acteurs ayant des

préoccupations communes et rassemblés autour d'un projet commun peut donc être un des déterminants permettant de délimiter un territoire (Zimmermann, 2008).

Les différentes dimensions de la notion de proximité sont aussi mobilisées pour définir le territoire, « cette notion [de territoire] relevant de la conjonction de la proximité géographique des acteurs et de la proximité organisée qui les unit » (Bel, 2007). Les économistes et géographes (Pecqueur B., Zimmermann J.-B., 2004 et Lecoutre et *alii*, 2005) étudient également les différentes dimensions de la notion pour « expliciter la nature des différentes relations qui tissent le territoire » (Bel, 2007). La notion de relation étant employée également dans l'une des acceptions de la notion de réseau, que les différentes disciplines définissent comme : « des entités liées les unes aux autres par des relations » (Bel, 2007). Les réseaux d'acteurs « déployant une dynamique collective d'apprentissage de la coordination. » (Loubès & Bories-Azeau, 2012) peuvent donc également constituer un des déterminants de ce territoire pertinent.

Les différentes dimensions de la notion de proximité et leurs impacts sur la nature des relations selon les auteurs précités :

Proximité	Références	Impacts sur les relations
<b>Géographique</b>	Notion de distance ou de voisinage	Facilite les rencontres entre individus
<b>Cognitive</b>	Possibilité d'un apprentissage collectif	Permet de communiquer, de se comprendre et d'assimiler collectivement de nouvelles informations
<b>Organisationnelle</b>	Logique d'appartenance (règles suivies par tous) et logique de similitude (partage de systèmes de représentations, de formation et de savoirs, loyauté portée sur la hiérarchie)	Favorise les échanges d'informations et la mobilité
<b>Institutionnelle</b>	Ensemble de normes, de valeurs de structures institutionnelles communes	Facilite l'interaction et la coordination
<b>Sociale</b>	Relations reposant sur la confiance	Encourage les relations d'engagements durables

# METHODOLOGIE

## VI. LES METHODES DE RECUEIL DE DONNEES UTILISEES

En sciences humaines, les tests empiriques, réalisés suite à un recueil de données, permettent, grâce à leur analyse, de corroborer ou de réfuter les hypothèses émises, en les confrontant à la réalité (Depelteau, 2000).

Le recueil des données peut s'effectuer selon différentes méthodes, dont le choix dépend du but recherché.

Le recueil de données s'est effectué ici en trois phases :

- une analyse statistique de données
- un questionnaire
- des entretiens

### VI.1. L'analyse statistique de données

L'analyse statistique est un « mode de collecte de données indirect » (Depelteau, 2000, 365), qui consiste à étudier des données déjà existantes pour corroborer ou réfuter une hypothèse.

#### VI.1.a. Les objectifs

Afin de vérifier l'hypothèse selon laquelle *la distance n'est pas l'unique frein à la formation des agents territoriaux et notamment des agents de catégorie C*, j'ai utilisé cette méthode de recueil de données pour :

- Etudier le comportement des agents en termes de déplacements et de répartition sur les différentes antennes du CNFPT
- Déterminer dans quelles proportions la distance impacte la venue des agents en formation
- Savoir si la distance impacte plus particulièrement les agents de catégorie C

### **VI.1.b. Méthodologie**

Dans un premier temps j'ai demandé aux conseillers formation du CNFPT de me fournir des codes de sessions de formation parmi les domaines et/ou les territoires qu'ils gèrent. A partir des listes d'inscrits à ces stages de formation, j'ai comparé la domiciliation professionnelle des agents et le lieu où se déroulait la formation.

Trois types de stagiaires ont été identifiés :

#### **Les « stagiaires éloignés » :**

Un agent inscrit à un stage de formation qui a eu lieu en dehors du territoire de l'antenne du CNFPT dont il dépend (autrement dit l'antenne la plus proche en termes de distance-temps de sa domiciliation professionnelle)

#### **Les « stagiaires proches » :**

Par opposition, les agents inscrits à un stage organisé sur le territoire de l'antenne dont ils dépendent

#### **Les « stagiaires très éloignés » :**

Un agent inscrit à un stage de formation en dehors de son antenne à un stage qui a eu lieu, dans sa propre antenne, à moins de 6 mois d'intervalle

### **VI.1.c. Caractéristiques et représentativité de l'échantillon étudié**

Le CNFPT dispense 4 types de formations :

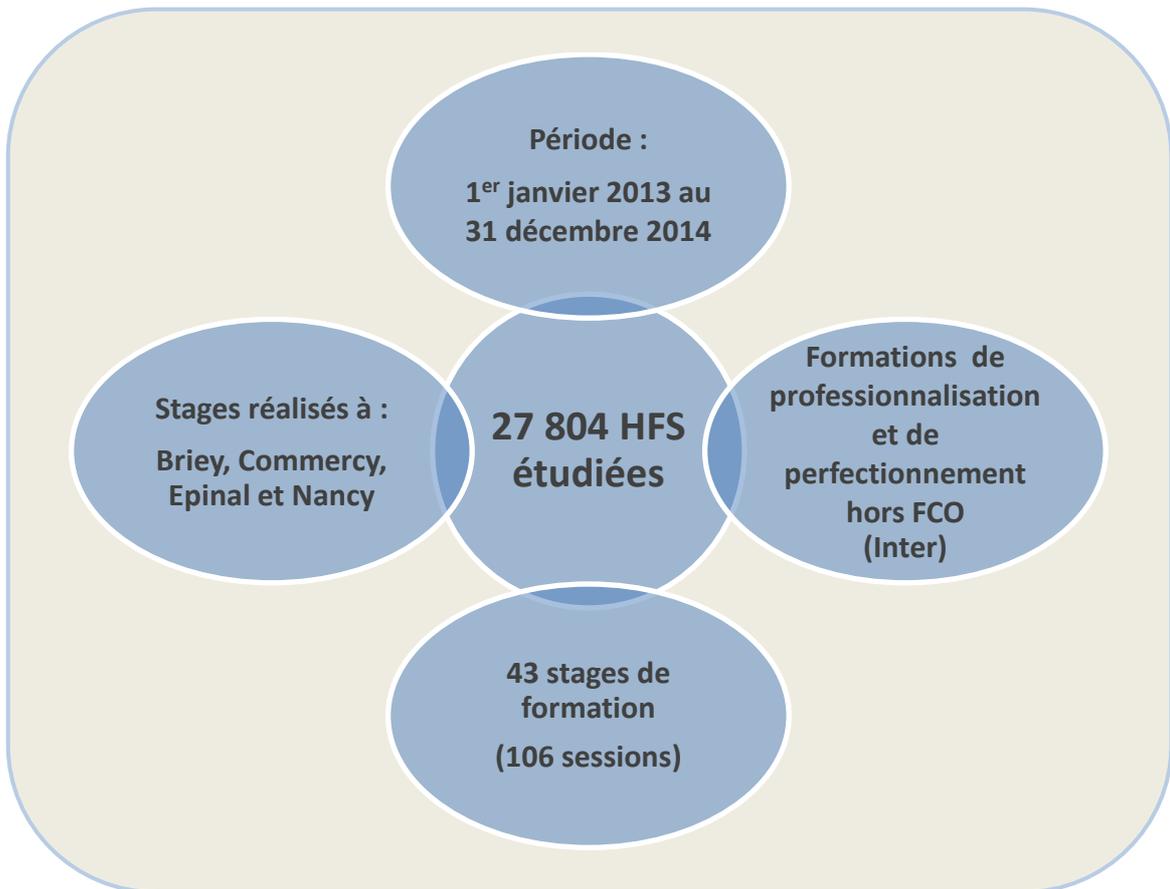
- la formation « d'intégration » qui conditionne la titularisation d'un agent
- la formation destinée aux policiers municipaux
- la formation de préparation aux concours
- la formation continue qui comprend la formation de professionnalisation (actualisation des connaissances) et la formation de perfectionnement (acquisition ou développement de nouvelles compétences)

L'étude sur la provenance des agents a été effectuée à partir des inscriptions à des stages de formation (distinction est faite ici entre « s'inscrire » et « assister effectivement » à un stage de formation, les données recueillies ne permettant en effet que de lister les personnes inscrites et non les personnes présentes aux stages).

Afin de limiter les facteurs autres que la distance, n'ont été sélectionnés pour l'étude que les stages de formation continue. Les autres types de formation ont été écartés, pour les 2 premiers, de par leur caractère obligatoire ou statutaire, et pour le troisième, de par le fait qu'une inscription à une formation de préparation à un concours émane du souhait et du projet professionnel d'un agent. Ont été écartées également les formations organisées en intra (à destination et à la demande d'une collectivité, et réalisée le plus souvent dans les locaux mêmes de la collectivité concernée), les formations réalisées en unions de collectivités étant d'ores et déjà des formations territorialisées, et les formations interrégionales, qui impliquent forcément des déplacements plus importants puisque les agents peuvent venir d'autres territoires que celui de la Délégation Lorraine.

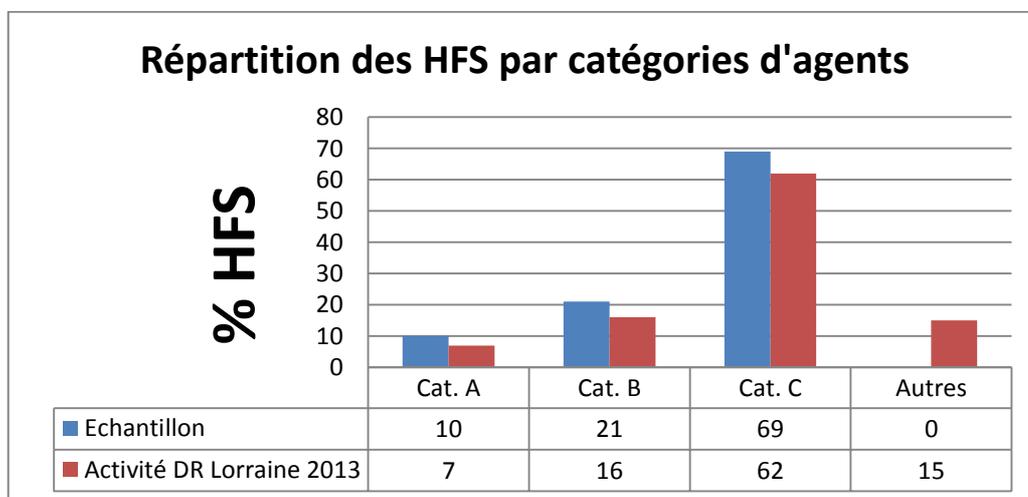
Les données concernant des agents du Conseil Départemental (CD) de Meurthe et Moselle ont également été écartées car les données recueillies ne mentionnent que l'adresse du siège, sans tenir compte de la domiciliation professionnelle effective des agents (seuls environ 500 des 3000 agents du CD54 travaillent au siège) ; les CD55 et 88 ont été en revanche comptabilisés car ces départements ne comptent chacun qu'une seule antenne CNFPT. Les agents de la Région Lorraine ont été écartés pour les mêmes raisons que le CD54, de même que les agents du CNFPT ayant assisté à des formations n'ont pas été comptabilisés.

Un échantillon représentant plus de 15% (en Heures de Formation par Stagiaire : HFS) a été prélevé, soit un total de 27804 HFS sur les années 2013 et 2014. Les actions de formation étudiées se sont déroulées dans les locaux d'une des 4 antennes du CNFPT Lorraine, soit Nancy, Commercy, Epinal ou Briey.



L'échantillon prélevé peut être considéré comme représentatif parce que :

- d'une part, au niveau quantitatif, il représente 15% des HFS dispensées par la Délégation Lorraine du CNFPT pour ce même type de formations, sur cette même période
- et d'autre part au niveau de la répartition par catégories d'agents, qui est très proche des données de référence comme l'indique le schéma ci-dessous :



## VI.2. Le questionnaire

Le questionnaire fait partie des outils proposés par Barbier et Lesne (1977) permettant d'analyser les besoins en formation. Fournissant des réponses standardisées, le questionnaire présente l'avantage de fournir des informations objectives et rigoureuses, bien que souvent superficielles (Depelteau, 2000).

Ce mode de collecte de données est privilégié et pertinent lorsqu'une analyse quantitative est nécessaire et que des indicateurs observables sont d'ores et déjà identifiés, comme c'est le cas ici.

### VI.2.a. Les objectifs

Pendant mon stage, deux sessions de formation d'une demi-journée ont eu lieu au centre de formation de Briey et à la Délégation Régionale à Nancy. Ces sessions visaient d'une part à donner des repères méthodologiques concernant l'élaboration d'un plan de formation, et d'autre part à former les stagiaires à l'outil Excel d'aide au suivi du plan de formation, proposé par le CNFPT.

Afin de comprendre et d'identifier quelles pratiques de recensement des besoins étaient appliquées au sein des collectivités représentées lors de ces sessions, et de corroborer ou réfuter ainsi l'hypothèse selon laquelle *les pratiques de recensement des besoins et l'état d'avancement des collectivités territoriales présentes sur le territoire de la Délégation Lorraine du CNFPT en termes d'élaboration d'un plan de formation, sont multiples et variés*, j'ai élaboré un questionnaire destiné aux stagiaires présents lors de ces 2 sessions de formation.

Composé de 18 questions dont 3 questions ouvertes et 7 à choix multiples, il visait à renseigner sur le profil du stagiaire, le profil de la collectivité du stagiaire, la formation au sein de la collectivité et les agents de la collectivité vis-à-vis de la formation, et à identifier ainsi l'état d'avancement des collectivités en termes d'élaboration de leur plan de formation ainsi que leurs pratiques de recensement des besoins en formation.

### **VI.2.b. La population interrogée**

Les sessions étaient destinées aux agents chargés du suivi du recensement des besoins en formation dans leur collectivité. Initialement 2 sessions par jour, soit un total de 4 sessions, étaient prévues sur les 2 journées, mais faute d'un nombre suffisant d'inscriptions, seules 2 sessions ont été maintenues, rassemblant au total 11 stagiaires.

### **VI.2.c. La représentativité de cette analyse de données**

Bien que 100% de la population de référence ait retourné le questionnaire, les résultats observés ne peuvent être considérés comme représentatifs compte tenu du faible nombre de questionnaires recueillis. Je n'ai en effet pas eu l'occasion de participer à d'autres sessions de formation portant sur le même thème pendant la durée de mon stage et n'ai donc pas pu distribuer le questionnaire à un plus grand nombre d'agents. Ces questionnaires renseignés ne seront donc considérés ici qu'à titre d'exemples.

De plus, les stagiaires interrogés, du fait qu'ils assistaient à une formation portant sur le plan de formation, sont d'ores et déjà sensibilisés à la démarche et réalisent déjà, ou sont sur le point, d'élaborer un plan de formation. Le grand nombre de collectivités non encore inscrites dans la démarche ne sont donc pas représentées.

### **VI.2.d. L'outil « questionnaire » : avantages et limites**

Dans le cas précis de l'analyse des besoins en formation des collectivités territoriales en termes d'accompagnement pour l'élaboration de leur plan de formation, l'outil questionnaire permet de faire une analyse des besoins des collectivités présentes sur le territoire.

Un tel questionnaire, rempli et retourné au CNFPT par toutes les collectivités, permettrait à ce dernier de proposer des formations en parfaite adéquation avec les besoins des collectivités et surtout adaptées à l'état d'avancement dans la démarche de chacune d'entre elle. Mais les taux de retour moyens des questionnaires envoyés via internet sont généralement très faibles et ne peuvent donc être considérés comme représentatifs.

Or, pour pouvoir analyser les pratiques d'analyse des besoins, ce « maquis de pratiques extrêmement hétérogènes, paraissant mettre en œuvre une combinaison

presque infinie d'opérations et d'outils » (Barbier et Lesne, 1977, 32) il s'agit de recueillir ces informations de la part du plus grand nombre.

### **VI.3. Les entretiens**

Après avoir utilisé « l'entrevue à questions fermées (ou questionnaire) » (Depelteau, 2000, 325) pour obtenir des réponses standardisées, le recours aux entretiens semi-directifs (ou « entrevues centrées (ou guidées) » Depelteau, 2000, 323) s'avère nécessaire lorsque l'on souhaite effectuer une analyse qualitative à partir des données recueillies.

Réalisées à partir d'un guide d'entretien ne mentionnant que les thèmes à aborder, ce type d'entrevues donne une grande liberté de réponse aux enquêtés. S'il n'y a pas un ordre prédéfini des thèmes à respecter, il convient de tous les aborder lors de l'entretien.

L'enregistrement et la retranscription de tous les entretiens permet par la suite à l'enquêteur de réaliser une analyse thématique de contenus.

#### **VI.3.a. Les objectifs**

Il s'agit dans un premier temps de vérifier l'hypothèse selon laquelle *il existe des leviers d'action qui pourraient faciliter l'analyse des besoins en formation des collectivités territoriales en termes d'élaboration d'un plan de formation et donc, contribuer à développer la territorialisation des formations.*

Si l'hypothèse est vérifiée, l'analyse thématique du contenu des entretiens visent à identifier ces leviers d'action.

Pour ce faire, le guide d'entretien aborde les 5 thèmes suivants :

- La formation et les collectivités territoriales
- La territorialisation des formations
- Le recensement des besoins en formation au sein des collectivités
- Les méthodes de mutualisation
- La communication

### VI.3.b. Le choix des personnes à interviewer

La formation des agents territoriaux organisées par le CNFPT touche plusieurs acteurs, les principaux concernés étant les agents territoriaux, les élus, les collectivités (représentées par les Directeurs Généraux (DG), les Directeurs Généraux des Services (DGS), les services Ressources Humaines (RH)).

Afin d'avoir une vision globale et compte tenu du nombre très important d'interlocuteurs potentiels, j'ai réalisé des entretiens avec :

- 2 cadres d'intercommunalités ayant mis en place un plan de formation mutualisée
  - 3 représentants de Centres de Gestion
  - 2 représentants d'Associations des Maires
- 
- Les Centres de Gestion sont des établissements publics locaux, présents sur chaque département. Leurs missions sont définies par la loi du 26 janvier 1984<sup>26</sup> instaurant « *le statut unique de la fonction publique territoriale* ». Ils « assument des missions relatives au recrutement et à la gestion de certaines catégories d'agents territoriaux. Certaines sont assumées à titre obligatoire, d'autres à titre facultatif. Elles sont exercées, soit au profit des communes et établissements affiliés, soit pour l'ensemble des collectivités et établissements, affiliés ou non. »<sup>27</sup>
  - Les Associations des Maires font partie du réseau de l'Association des Maires de France et, présentes également sur chaque département, se définissent chacune des missions qui ont toutes pour trait commun l'information, quelquefois la formation, et le conseil aux élus des communes.

---

<sup>26</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000320434>

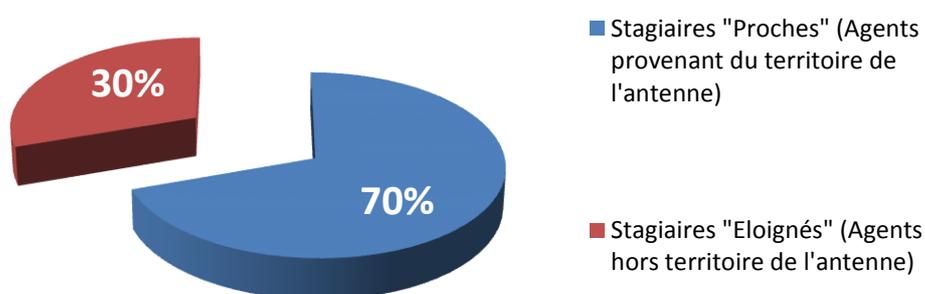
<sup>27</sup> <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/centres-gestion>

# PRESENTATION DES RESULTATS

Afin de pouvoir interpréter les données recueillies, il est dans un premier temps nécessaire de sélectionner celles qui seront exploitées pour corroborer ou réfuter les hypothèses émises. Ainsi, ne seront présentées que les données dont l'interprétation permet d'apporter des éléments de réponse à la question initiale.

## VII. LA PROVENANCE DES STAGIAIRES

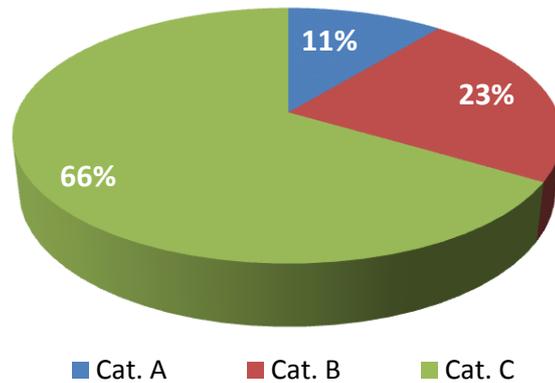
L'analyse de données portant sur la comparaison de la domiciliation professionnelle des agents et le lieu où ils se sont rendus en formation indique dans un premier temps qu'un peu moins d'un tiers des agents ont assisté à une formation située en dehors de leur « territoire », soit l'antenne du CNFPT dont ils dépendent.



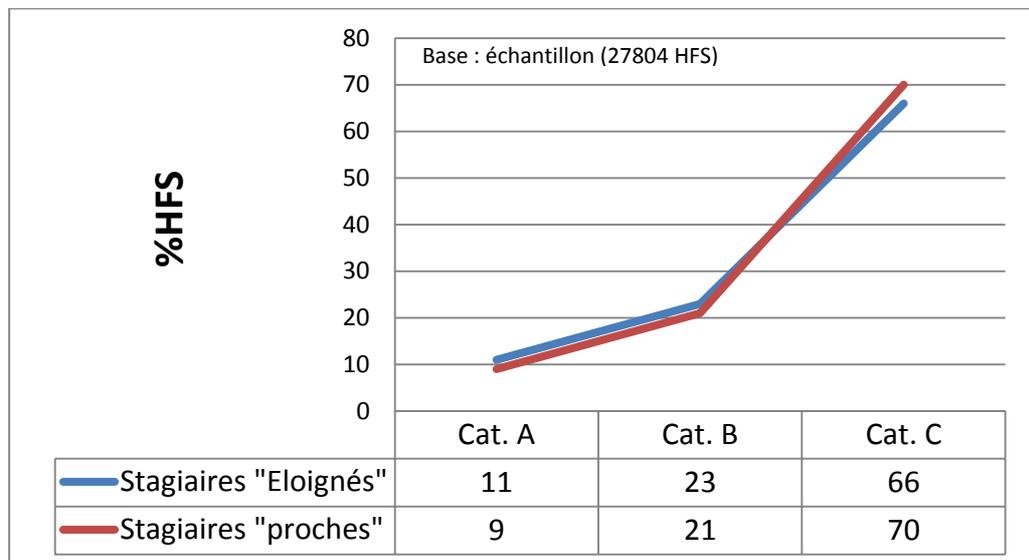
Base : Echantillon (27804 HFS)

## VII.1. Les stagiaires « éloignés »

La répartition par catégorie d'agents des 30% de stagiaires « éloignés » est proche de celle constatée pour les 70% de « stagiaires proches ».

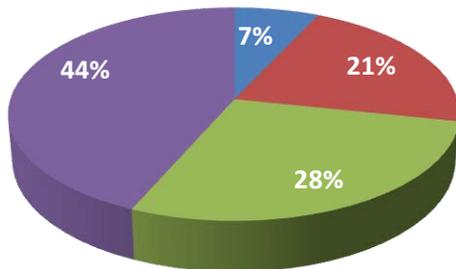


Base : stagiaires « éloignés » (8436 HFS)



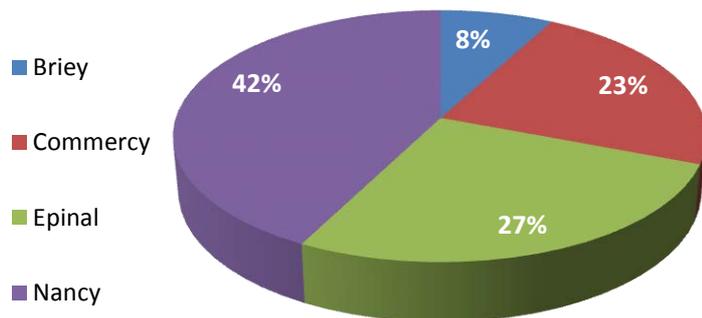
La répartition par site des stagiaires « éloignés » est proportionnelle au nombre de HFS réalisées sur chacun des sites.

### Répartition par site des HFS de l'échantillon



Base : échantillon (27804 HFS)

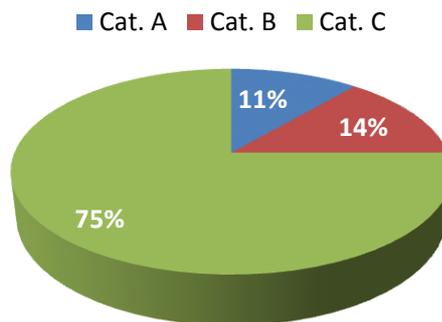
### Répartition par site des stagiaires « éloignés »



Base : « stagiaires éloignés » (8436 HFS)

## VII.2. Les stagiaires « très éloignés »

Les stagiaires « très éloignés »<sup>28</sup> représentent quant à eux 3,5% de l'échantillon étudié. L'observation de la répartition par catégorie d'agents indique que la proportion d'agents de catégorie C augmente parmi ces stagiaires « très éloignés ».



Base : « stagiaires très éloignés » (960 HFS)

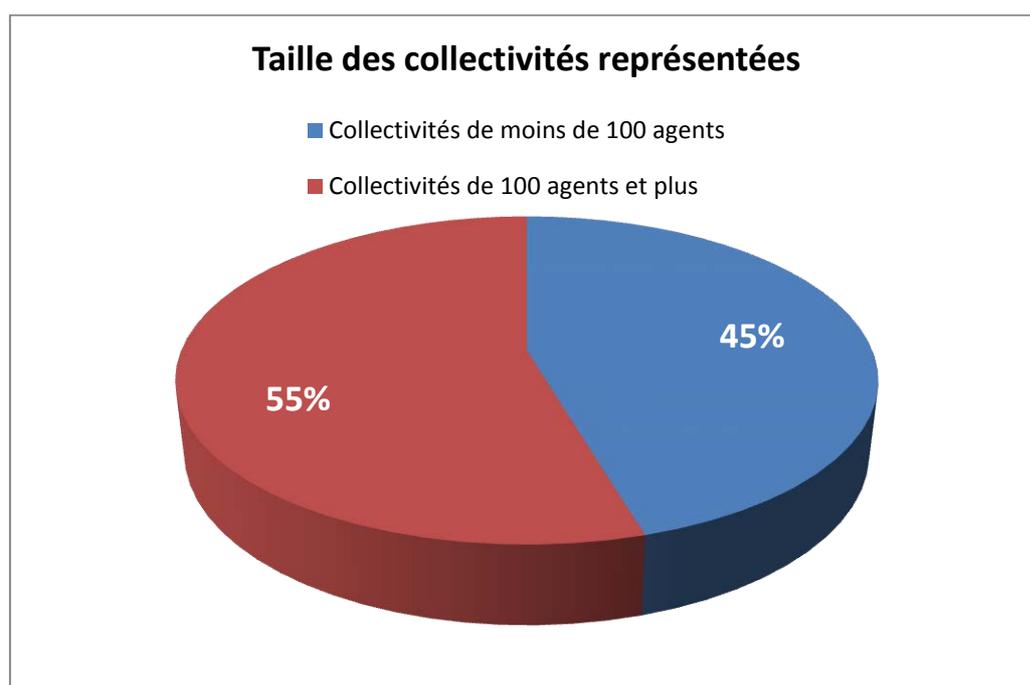
<sup>28</sup> Un agent inscrit à un stage de formation en dehors de son antenne à un stage qui a eu lieu, dans sa propre antenne, à moins de 6 mois d'intervalle

## VIII. LES PRATIQUES DE RECENSEMENT DES BESOINS

### VIII.1. Les caractéristiques des collectivités interrogées

Onze agents en charge du recensement des besoins en formation au sein de leur collectivité ont donc rempli le questionnaire à l'occasion de leur venue aux deux sessions de formation organisées par le CNFPT portant sur l'élaboration d'un plan de formation et la prise en main de l'outil Excel d'aide au suivi du plan de formation.

La composition en termes de taille de collectivités représentées au travers de ces questionnaires est homogène puisque 5 d'entre elles comptent dans leurs effectifs moins de 100 agents tandis que les 6 autres emploient 100 agents et plus.



### VIII.2. Des pratiques diverses et variées

Quel est l'état d'avancement des collectivités interrogées en termes d'élaboration de leur plan de formation ? Ou autrement dit quels éléments faisant partie d'une

démarche d'élaboration de plan de formation ont-elles formalisés à ce jour ? Les agents connaissent-ils les dispositifs de formation existants tels que la VAE, le DIF ou le bilan de compétences ?

Les tableaux ci-dessous reprennent les réponses obtenues via les questionnaires, les collectivités apparaissant de gauche à droite en fonction de leurs nombres d'agents. Les collectivités, afin de respecter leur anonymat, sont encodées de la lettre C suivie d'un chiffre allant de 1 à 11 (le chiffre ne correspondant ici qu'à l'ordre dans lequel les questionnaires ont été retournés).

	Oui	En cours	Non	Collectivités										
				C4	C8	C7	C6	C10	C5	C9	C1	C2	C11	C3
Nombre d'agents				20	20	40	68	89	100	100	100	100	150	185
<b>Votre collectivité a-t-elle établi ?</b>														
Un projet d'orientation ?														
Un ou des projet(s) de service ?														
Un plan de formation ?														
Un règlement de formation ?														
Des fiches de postes ?														
Les agents connaissent-ils la VAE, le DIF, le bilan de compétences ?														

Le code couleur utilisé fait ressortir le fait que, parmi les collectivités interrogées, celles ayant les plus gros effectifs ont, de manière générale, formalisé plus d'éléments pouvant faire partie de la démarche d'élaboration d'un plan de formation (2 d'entre elles ayant déjà un plan de formation : C2 et C3).

Les agents sont-ils majoritairement volontaires pour aller en formation ou au contraire majoritairement réticents ?

X = oui	Collectivités										
	C4	C8	C7	C6	C10	C5	C9	C1	C2	C11	C3
Nombre d'agents	20	20	40	68	89	100	100	100	100	150	185
<b>Pour aller en formation, les agents sont-ils majoritairement ?</b>											
Volontaires	x			x				x	x		
Réticents		x					x				x
Cela dépend des agents			x		x	x				x	

On constate que la motivation des agents pour aller en formation est très aléatoire. Par exemple, l'existence d'un plan de formation formalisé n'implique pas forcément une motivation de la majorité des agents (C2 ≠ C3).

A la question ouverte demandant aux collectivités comment les agents sont-ils informés des formations existantes, les réponses, détaillées ci-dessous, sont souvent des combinaisons de plusieurs éléments :

Moyen utilisé	Collectivités										
	C4	C8	C7	C6	C10	C5	C9	C1	C2	C11	C3
Nombre d'agents	20	20	40	68	89	100	100	100	100	150	185
<b>Comment les agents sont-ils informés des formations existantes ?</b>											
Libre accès au catalogue du CNFPT											
Libre accès au site internet du CNFPT											
Informations transmises par les chefs de service											
Informations transmises par le service RH											
Démarche de l'agent											
Coupon réponse pour les formations intra											

Quant au recensement des besoins de formation, celui-ci se fait au cours d'un entretien mais également au fur et à mesure des besoins pour la majeure partie des collectivités interrogées :

Moyen utilisé	Collectivités										
	C4	C8	C7	C6	C10	C5	C9	C1	C2	C11	C3
Nombre d'agents	20	20	40	68	89	100	100	100	100	150	185
<b>Comment s'effectue le recensement des besoins en formations ?</b>											
Entretien											
Au fur et à mesure des besoins											

## **IX. FORMATION, COLLECTIVITES, AGENTS TERRITORIAUX :**

### **ETAT DES LIEUX SUR LE TERRITOIRE DU CNFPT LORRAINE**

L'analyse thématique des données recueillies a été réalisée à partir de l'enregistrement puis de la retranscription de chacun des sept entretiens semi-directifs réalisés, la durée moyenne des entretiens étant de 50 minutes.

J'ai contacté dans un premier temps chacune de ces sept personnes pour leur demander si elles accepteraient de me recevoir pour une entrevue. J'ai spécifié, lors de cette prise de contact, que je souhaitais les rencontrer dans le cadre de la réalisation de mon mémoire portant sur la territorialisation des formations. Ils m'ont donc reçue en tant qu'étudiante à l'Université de Lorraine effectuant un stage au CNFPT Lorraine. Chaque interlocuteur a naturellement été informé des conditions de l'entretien, à savoir que celui-ci était enregistré et retranscrit par la suite afin d'être analysé.

## **IX.1. Les petites collectivités territoriales et la formation**

Avant de présenter les différentes données recueillies, il convient de préciser que les propos des interlocuteurs, de par leur fonction, ou les précisions faites lors de l'entretien, concernent quasi systématiquement les « petites » collectivités territoriales. Cette distinction s'explique par les spécificités du territoire concerné, qui ont été décrites précédemment, et par le fait que la territorialisation des formations concerne principalement les collectivités territoriales rurales.

« parce que c'est elles, c'est les communes rurales qui sont le plus loin des lieux de formation en général. » (E5, l.17-18)

Les définitions de petites, moyennes et grandes collectivités, varient sensiblement selon les critères de chacun des interlocuteurs.

« Pour les moyennes je pense à partir de 1000, 2000 habitants » (E5, l.227-228) ; « mais les petites communes et encore je mets entre guillemets parce que des communes de 2000 habitants » (E1, l.321-322)

### **IX.1.a. La réticence de certains agents vis-à-vis de la formation**

La distance est identifiée comme étant un des facteurs de cette réticence observée chez certains agents.

« il y a des gens qui n'aiment pas aller en formation qui n'ont pas demandé, qui ont peur de l'inconnu ou qui ne veulent pas faire des kilomètres » (E3, l.264-265)

Ce paramètre de la distance pouvant cependant être amoindri par la motivation de l'agent à se former.

« ceux qui vraiment sont motivés ils se déplacent » (E7, l.162)

Mais c'est justement le manque de motivation qui est très souvent évoqué comme pouvant expliquer cette réticence.

« parce que une formation qui n'est pas obligatoire si on n'est pas très très motivés on y va pas » (E7, 172) ; « on les contraints j'en connais hein, y'en a qui étaient partants et d'autres qui avaient absolument pas envie de la faire » (E1, l.392-393)

Cet état d'esprit de l'agent pouvant en partie être dû à la collectivité territoriale qui l'emploie.

« s'ils ne veulent pas aller en formation, c'est que l'organisation n'est pas bonne c'est tout, c'est pas l'agent qui est responsable c'est tout à fait l'employeur » (E4, l.272-273)

Lorsque les personnes interrogées parlent de la réticence des agents, la distinction est souvent faite entre les agents territoriaux de catégorie C et les autres. La fonction, ou filière, de ces agents de catégorie C pouvant cependant influencer sur leur attitude vis-à-vis de la formation.

« pour les agents de catégorie C qui ont du mal à se déplacer, mais encore une fois pas tous les agents de catégorie C, parce qu'on a la fois des agents très opérationnels des agents de voirie, des agents techniques et on a des agents des adjoints administratifs qui sont dans des volontés de formation » (E1, 261-264)

### **IX.1.b. Les collectivités territoriales et leur perception de la formation**

Si la formation est progressivement de plus en plus ancrée dans les mentalités des élus et des employeurs territoriaux,

« Je vois bien parce que nous on a des communes en quatre ans on a vu l'évolution des choses, y'a toujours pas de plan de formation mais y'a des petites choses ça avance » (E1, l.461-463) ; « je pense qu'elle est bien comprise, qu'elle sert à quelque chose, je crois que c'est vraiment maintenant évident » (E4, l.250-251)

Il reste cependant certains élus et certains employeurs territoriaux qui ne voient pas ce en quoi la formation peut être utile.

« et les élus... voilà la formation c'est pas quelque chose de, de... surtout en milieu rural. Ils ne voient pas ce que peut leur apporter la formation et pour beaucoup c'est vraiment du temps de perdu » (E6, l.178-180)

Ce manque d'information générant parfois des discours et des visions hostiles vis-à-vis de la formation.

« avec des maires on peut dire qui sont pas du tout au fait de la formation et avec des discours archaïques passésistes qui voulaient que la formation soit des vacances » E6, l.22-24 ; « Le côté si tu vas en formation c'est que tu prends des vacances c'est pas encore complètement passé » (E2, l.246) ; « Et pis y'a pas le réflexe y'a pas cette culture formation » (E3, l.215-216)

D'une manière plus générale, la formation n'apparaît pas comme une priorité pour toutes les collectivités territoriales

« ça reste pour elles quelque chose de secondaire [ ] surtout au moment où on leur demande de faire des économies, ça fait partie des postes qui sautent très rapidement » (E2, l.114-116) ; « Malheureusement la formation, enfin c'est pas un cas général, mais c'est quand même pas la priorité » (E7, l.39)

### **IX.1.c. Le manque d'effectifs parmi les problématiques des petites collectivités en matière de formation**

Le manque de moyens humains, et donc l'absence du service en cas de départ en formation, est largement cité par les personnes interviewées comme étant la cause principale de ce manque de « culture formation » de la part des élus des petites collectivités territoriales.

« disons que dans les grandes communes il y a l'organisation et la possibilité de se remplacer entre agents. » (E7, l.116-117) ; « Pour les employeurs c'est un peu plus difficile je pense qu'il y a une moins grande proportion d'employeurs que d'agents qui disent oui c'est une nécessité, eux c'est plutôt une contrainte, ça leur pique du temps de travail » (E5, l.221-223) ; « tout ça pour dire que heu la réticence elle vient plutôt des élus parce que dans la majorité des cas les élus ont des personnels à temps partiel et la formation est prise sur ce temps partiel » (E2, l.198-201)

### **IX.1.d. Le plan de formation**

Ces problématiques sont autant de freins à la formation qui induisent logiquement le fait que peu de plan de formation soient élaborés.

« donc le plan de formation c'est un outil naturel [ ] qui est rarement utilisé » (E4, l.287-290)

En effet, au manque de moyens humains...

« en fait il y a personne qui est dédié et donc personne qui s'y colle et qui le fait » (E5, l.190-191)

... S'ajoute « l'absence de projet politique clair » (E4, l.276)

Mais la rareté des plans de formation au sein des petites collectivités peut également être expliquée, selon les personnes interrogées, par une méconnaissance des obligations réglementaires en matière d'élaboration d'un plan de formation.

« peut-être une méconnaissance des textes et l'obligation réglementaire en matière de plan de formation tout simplement » (E1, l.441-443) ; « oui c'est possible qu'ils le voient pas du tout je pense qu'ils sont pas forcément au courant » (E3, l.259-260) ; « j'en ai profité pour rappeler aux maires leurs obligations en matière de formation professionnelle, chose qu'ils ne savent pas forcément » (E6, l.58-59)

L'absence de sanctions en cas de non-respect de ces obligations réglementaires étant souvent citée comme un frein additionnel à l'élaboration de plan de formation.

« Et l'élément déclencheur malheureusement on a l'impression que c'est la contrainte c'est la contrainte légale mais avec sanction derrière » (E3, l.284-285) ; « il y a pas d'amende si vous faites pas de plan de formation » (E5, l.283)

Il est également fait mention de la complexité de mise en œuvre d'un plan de formation et du fait que les collectivités territoriales ne savent pas toujours forcément comment s'y prendre.

« Par contre le plan de formation je ne pense pas qu'ils voient vraiment ce qui leur est demandé parce qu'ils peuvent toujours lister des stages mais c'est au-delà d'un listing de stage le plan de formation enfin il me semble » (E5, 199-201) ; « donc un plan de formation c'est très compliqué à faire, je le sais d'expérience parce que même ici on a mal fou à le faire. » (E2, l.288-289)

## **IX.2. Le plan de formation mutualisé ou comment développer la territorialisation des formations**

Il n'y a pas une seule et même définition de la territorialisation, chaque personne interviewée ayant sa propre vision.

« c'est un vaste sujet, assez complexe et intéressant » (E1, l.298)

### **IX.2.a. Qu'est-ce que la territorialisation de la formation ?**

Selon les personnes interrogées, la territorialisation est une échelle de territoire : le département, l'intercommunalité ou le bassin de vie.

La présence des 4 antennes du CNFPT sur le territoire ou le fait de rapprocher la formation pour les agents de catégorie C, sont également mentionnés à propos de la territorialisation.

L'aspect positif de la territorialisation étant de limiter les déplacements alors que :

« Le point négatif c'est que forcément on reste entre nous, et que ça peut être très très intéressant de voir comment ça se passe dans d'autres départements qui ont justement des façons de procéder différentes » (E2, l.255-257)

## **IX.2.b. Une illustration de la territorialisation au travers de la mise en place d'un plan de formation mutualisé**

### **1) Les conditions préalables**

L'identification d'interlocuteurs est une des conditions pour l'élaboration d'un plan de formation mutualisé.

« on s'est dit pour que ça fonctionne il faut qu'on ait des interlocuteurs dans chaque commune parce qu'on voit bien que c'est compliqué d'atteindre les agents des communes et donc on a décidé de monter un groupe de référents formation » (E1, l.56-58)

Ces interlocuteurs, une fois identifiés, permettant également une plus grande fluidité en termes d'échanges d'information entre les communes de l'intercommunalité.

« Donc l'idée d'avoir ses référents c'était non seulement qu'on puisse monter notre plan de formation mais pour qu'on puisse aussi se tenir au courant des évolutions des textes et des obligations. » (E1, l.218-220)

### **2) Une structure « leader » ou un « chef de file identifié »**

« l'élément facilitateur en fait c'est qu'il y ait une structure qui pilote et qui propose des solutions simples » (E5, l.188-189) ; « la communauté de communes a dit ok, mais on prend en charge on demandera pas [d'argent] aux communes, c'était pour être un peu incitateur » (E6, l.78-79)

Le rôle du chef de file consistant à être l'instigateur de la démarche,

« je pense que ça venait de la DG, de se dire tiens on pourrait mutualiser des formations avec les communes » (E1, l.44-58)

et à convaincre les communes (dans le cas, comme ici, où c'est l'intercommunalité qui lance la démarche)

« moi je m'étais dit au niveau de l'interco, bah tiens je vais sensibiliser les maires sur la formation » (E6, l.28-29) ; « est-ce que ça vous brancherait, est-ce que ça vous dirait de monter un plan de formation intra ? » E6 (l.49-54)

### **3) Des pratiques de recensement des besoins identifiées et variées**

Les pratiques décrites par les 2 représentants d'intercommunalités ayant mis en place un plan de formation mutualisé :

« Alors je vais vous expliquer comment ça se passe chez nous, nous ça part des besoins, on a l'entretien d'évaluation avec l'évaluation des missions, des savoirs être, des activités, la mise en place d'objectifs, l'évaluation des objectifs de l'an passé donc la formation normalement est vraiment liée à ce qui émerge de cet entretien » (E1, l.354-357)

« Il est issu des besoins recensés lors des entretiens annuels d'évaluation » (E1, l.24)

« la formation répond au profil de la structure, aux besoins en évaluation » (E1, l.362)

« on a réuni les secrétaires de mairie, on leur a dit bah quels sont vos besoins en formation, Etat civil finances publiques droits de l'urbanisme, il y avait divers sujets qui étaient mis sur la table, on a voté pour savoir ce qui était prioritaire pour elles » (E6, l.65-67)  
« avec les agents directement, et après la validation politique elle vient du conseil communautaire et après on envoie ça aux communes » (E6, l.148-150)  
« on fait une synthèse des bilans qu'on leur présente, on discute autour de ça, et des besoins en formation sur les deux prochaines années. » (E6, l.126-128)  
« à partir des propositions des agents on fait valider en conseil communautaire » (E6, l.133-134)  
« par exemple en janvier on a fait le tableau de recensement qu'on transmet à l'ensemble des communes, on recueille les besoins » (E1, l.204-205)

La nécessité d'harmoniser les méthodes de recensement des besoins en formation est mentionnée.

« pour maintenant depuis 4 ans rencontrer les référents formation de chaque commune membre je vois qu'il y a des communes pour qui la formation est plutôt : tiens est-ce que tu as envie de partir en formation, qu'est-ce que tu as envie de faire ? Et donc je vois qu'on a déjà pas tous la même approche de la fonction formation et on essaye un petit peu de travailler là-dessus quand on se rencontre. » (E1, l.362-366)

#### **4) Une mise en place progressive**

Si le lancement du plan de formation mutualisé est décrit comme difficile, pouvant être expliqué par le fonctionnement différent de chaque commune et l'acculturation nécessaire,

« donc voilà on a mis en place et puis bon an mal an c'est parti avec quelques, avec un petit, du mal à démarrer quand même » (E6, l.81-82) ; « parce que voilà au départ il fallait que ça s'instaure, que ça s'instaure dans la culture » (E6, l.84) ; « certaines communes sont très structurées et ont l'habitude de porter des projets et puis à l'heure actuelle on a encore des communes enfin trois collectivités où c'est encore difficile, difficile à mettre en œuvre » (E1, l.72-74)

L'augmentation au fil des ans des thèmes et des filières concernées par le plan de formation est constatée.

« Et après on s'est dit comme ça marchait bien, et bien pourquoi on étendrait pas aux autres filières présentes sur le territoire de la communauté de communes » (E6, l.106-107) ; « Ca a très bien fonctionné. Et puis on a développé un petit peu les formations » (E1, l.79) ; « ça roule du tonnerre, on a un plan de formation » (E6, l.116)

Petit à petit, les communes réticentes initialement le sont de moins en moins

« Bon voilà petit à petit c'est rentré dans les mœurs et ça fonctionne, ça roule avec énormément de formations, aucune formation annulée depuis une paire d'années, un taux de présence très forte, les évaluations sont plutôt très positives, voilà donc ça a vraiment participé, c'est rentré dans les mœurs, aussi dans la tête des élus, laisser partir leurs agents » (E6, l.90-93) ; « Donc la deuxième année on a reporté la formation avec cette fois-ci l'aide des informaticiens d'une autre commune et là ça c'est super bien passé les communes réticentes voient que ça se passe bien » (E1, l.74-76)

Peu à peu, l'émergence de communes volontaires, pour porter à leur tour l'organisation d'une formation inscrite au plan, est constatée

« la première année c'était difficile de trouver des porteurs de projets on en a eu un ensuite deux et cette année je sais que j'ai quatre communes qui se proposent » (E1, l.196-197)

### **5) Les bénéfices constatés**

Parmi les avantages découlant de la mise en place d'un plan de formation mutualisé figure l'émergence d'une culture intercommunale, qui faisait d'ailleurs partie des objectifs des intercommunalités.

« ce qu'on voulait, c'était inculquer une culture commune entre les agents du bassin » (E1, l.46-47) ; « ça participe aussi à l'émergence d'une culture intercommunale » (E6, l.103)

La multiplicité des échanges entre agents entraînant une structuration des réseaux est également mentionnée, ces occasions d'échanges étant appréciées par les agents.

« et puis cela permet surtout mais ça c'est le point positif auquel on avait pas vraiment pensé, ça permet aux agents de se rencontrer » (E1, l.48-50) ; « ça fortifie le réseau, elles ont des relations plus importantes entre elles, elles échangent au-delà de quand elles viennent en formation, donc quelque part ça fluidifie un peu le réseau, ça enrichit » (E6, l.100-102) ; « Les agents ressortent satisfaits de l'échange avec les agents des communes » (E1, l.279-280)

Les économies réalisées ainsi que le gain de temps une fois que le plan est mis en place sont soulignés

« c'est un des points positifs qui est ressorti du séminaire, parce que la fin du séminaire on a fait un petit bilan des avantages et des inconvénients et effectivement ce qui ressortait c'est que ça leur faisait gagner du temps » (E1, l.225-227)

L'organisation de formations mutualisées sert également à réduire la réticence de certains agents vis-à-vis de la formation, une motivation croissante des agents étant observée.

« donc ça avait bien fonctionné et l'année dernière nous avons décliné du fait de la fermeture de Champigneulle on a fait SST et PRAP, ça a très bien, trop bien marché parce que là on se retrouve avec des chiffres euh... exponentiels sur les besoins en formation » (E1, l.115-118)

## **IX.3. La nécessaire sensibilisation des élus et des agents des petites collectivités territoriales**

« Il y a vraiment un gros travail mais c'est la culture formation à insuffler si j'avais à résumer ce serait ça » (E3, l.276-277) ; « il faut faire rentrer dans les mentalités, c'est pas forcément évident. Et après je pense que les autres obstacles sauteront plus facilement » (E7, l.181)

### **IX.3.a. Le rôle de la communication**

Celui-ci est souligné afin de faciliter cette sensibilisation

« c'est de la communication parce qu'on se rend compte que si l'année dernière il y a des choses qui n'ont pas satisfait pleinement c'est souvent à cause de la communication il va falloir qu'on communique mieux à nos agents » (E1, l.232-235)

### **IX.3.b. Quels messages ?**

Le contenu des messages permettant une sensibilisation à la formation et au plan de formation est à adapter en fonction des destinataires.

#### **1) Les élus**

La communication pour cette catégorie de destinataires porte sur divers aspects :

- Faire un rappel des textes règlementaires

« voilà je leur ai rappelé leurs obligations de 2007 » (E6, l.63-65)

- Faire prendre conscience du coût que peut engendrer une erreur qui serait due à un manque de formation

« savez-vous combien coûte un marché public qui serait annulé, combien coûte une exhumation irrégulière parce que on se rend compte qu'en fait il y a pas du tout de liens de cause à effet entre une mauvaise connaissance des choses et les aspects financiers de ces erreurs et là on arrive à leur faire comprendre » (E2, l.118-120)

- Faire entrevoir les conséquences, autres que financières, dues à un manque de formation

« Moi je me tue à expliquer aux maires depuis 10 ans, je leur dis attention Mmes Et MM. Les maires le monde dans lequel on vit se complexifie, aujourd'hui en a besoin d'agents de mieux en mieux formés, je regarde les marchés publics aujourd'hui les marchés publics quand vous refusez souvent une entreprise vous avez souvent un recours, limite prêt avant l'attribution des plis donc il faut être quand même blindés sur les procédures et on a une judiciarisation de la société, qui va de pair avec l'individualisation. Aujourd'hui il y a un maire qui fait une connerie, c'est le tribunal administratif, dans la minute. » (E6, l.190-196) ; « Les interventions qu'on peut avoir de maires : « oui j'ai recruté un agent, il m'a mis du désherbant au lieu de mettre de l'engrais sur les fleurs, il a fait ci, il a fait ça ! » (E7, l.252-253)

- Leur faire entrevoir la formation comme un moyen de professionnalisation des agents...

« Il faut donc arriver à le convaincre que si jamais elle est partie cette semaine-là, la semaine suivante elle va être deux fois plus efficace parce qu'elle saura parfaitement maîtriser quelque chose » (E2, l.202-204) ; « il faut quand même que les élus dans nos petites communes soient entourés d'agents territoriaux qui soient formés, qu'il y ait une expertise

qui permettent aux élus de prendre les meilleures décisions possibles pour qu'ils soient blindés juridiquement » (E6, l.198-200)

...qui engendrera de meilleurs services à la population et pourquoi pas leur réélection

« Par contre avec les bénéfices de ces formations-là peut-être que c'est ça qui les fait réélire mais c'est assez indirect » (E5, l.220-221)

- Valoriser le plan de formation

« Alors c'est un peu là-dessus aussi qu'on essaye de faire les choses c'est de leur dire, regardez cette commune qui n'est pas meilleure que la vôtre elle a un plan de formation vous vous en avez pas c'est pas normal. Y'a un côté quand même valorisant d'établir un plan de formation » (E2, l.274-277)

## 2) Les cadres des collectivités territoriales

L'objectif principal est de les inciter à se porter « chef de file » d'une démarche d'élaboration d'un plan de formation mutualisé

« Parce qu'on a pas beaucoup aujourd'hui de volontaires au niveau des DG et des RH dans les intercos pour se pencher en ce moment sur ces questions-là. » (E7, l.30-33)

## 3) Les agents

Afin de motiver les agents réticents à partir en formation, le contenu des messages de sensibilisation doit rappeler la nécessité et l'utilité de la formation :

- s'ils veulent prétendre à une promotion

« en leur disant attention si vous n'allez pas vous former vous ne pourrez pas être promu » (E4, l.36-37)

- ou s'ils ont un souhait de mobilité ou d'évolution de carrière

« lorsqu'il y a une communication lorsqu'on explique aux agents que c'est plutôt positif que ça leur permet d'évoluer et bien je pense que les agents sont beaucoup moins réticents à partir » (E1, l.267-269) « plus ils auront de savoir, plus ils pourront choisir l'emploi, les conditions de l'emploi. Donc c'est un discours que tous les services ici tiennent pour les agents » (E4, l.264)

## IX.3.c. Sous quelle forme communiquer ?

Si l'information transmise doit être fonction du destinataire, un ciblage précis du territoire vers lequel communiquer est également nécessaire.

« il va falloir qu'ils sélectionnent, qu'ils ciblent leurs publics cibles, c'est-à-dire voilà comment je fais pour donner une information à l'ouest vosgien » (E5, l.138-142)

L'existence d'un fichier à jour est mentionnée comme étant un outil indispensable

« fiche contact, cette fiche elle récapitule tout ce qui se fait pour la collectivité par l'un ou l'autre des services » (E4, l.196-197)

De même que la nécessité de rencontres physiques

« mais il faut aller les voir » (E5, l.342)

#### **IX.4. Du « pratico-pratique » pour les petites collectivités territoriales**

Ce terme de pratico-pratique a été employé plusieurs fois, sur différents sujets. Tout d'abord concernant le contenu des formations proposées aux collectivités territoriales. Cela passe bien entendu par le contenu qui doit être pragmatique,

« donc on part tout de suite sur des choses très pratiques sur comment vous faites, comment on fait un budget, qu'est-ce qu'il faut regarder dans un budget, comment un communique dessus etc. C'est ça qui les intéresse, c'est pas le côté euh » (E2, l.232-234)

mais également par l'intitulé de la formation.

« pour ces agents-là enfin c'est quand même très pratico-pratique, j'sais pas euh monter des cloisons en placo-plâtre, le maire il se dit voilà monter des cloisons... Tiens ça m'intéresse c'est quand même très terre à terre c'est pour ça que les intitulés sont importants aussi. C'est vrai que des intitulés un peu plus alambiqués pour des personnels de direction, pour des personnels administratifs ça peut être assez peu porteur pour un maire rural, mais sinon ils peuvent facilement voir que c'est opérationnel, il faut que ce soit opérationnel dans les petites communes. » (E5, l.233-240)

La présence d'une structure « chef de file » en simplifiant les démarches des petites collectivités, facilite de fait l'accès à la formation des agents

« si ça vient de l'interco et que l'interco organise à l'intérieur de l'interco, parce que du coup le maire il se dit j'ai plus rien à faire non plus et j'ai juste à inscrire mon gars » (E3, l.321-322)

La nécessité de proposer des modèles de plan de formation est soulevée

« Y'a rien de plus facile pour un élu que de partir d'un modèle pour voir comment il peut mettre chez lui. Si vous laissez une page blanche vous serez sûr que ce sera jamais fait. » (E2, l.267-269) ; « sinon partir de la feuille blanche, les petites communes le font pas, même les moyennes et les plus grosses potentiellement » (E5, l.308-309) ; « il faut qu'il y ait des modèles » (E5, l.196)

Un accompagnement des petites collectivités en la matière est également préconisé

« Donc je pense qu'il faut des gens qui se déplacent et puis comme un cabinet d'audit, de consultants, en disant voilà dites-moi ce que vous attendez et moi j'essaie de le présenter de telle manière à ce que ça corresponde à des standards de plans de formation, je pense que c'est ça, si on veut vraiment que ça se déploie. » (E5, l. 201-204)

# INTERPRETATION DES RESULTATS

---

Avec pour but d'essayer de trouver des éléments de réponse à la problématique soulevée, l'interprétation consiste à compiler et à croiser les données tout en s'appuyant sur le cadre théorique. De cette interprétation, nous tenterons de dégager ensuite des pistes d'action et des préconisations.

## X. LA MOBILITE DES AGENTS : UNIQUE PARAMETRE ?

La territorialisation des formations, autrement dit, dans le contexte concerné, le fait de rapprocher la formation des agents, a pour but d'augmenter la venue en formation des agents territoriaux réticents à se former.

L'étude réalisée sur la provenance des agents indique que la proportion d'agents de catégorie C ne baisse que très faiblement lorsque la distance augmente, comparativement aux agents de catégorie A et B.

La limite de l'étude réalisée réside dans le fait que les données étudiées ne concernent que les agents territoriaux ayant souhaité aller en formation, ou du moins ayant accepté d'aller en formation puisqu'inscrits à une formation. On ne peut donc pas considérer, à priori, que la distance constitue « le » frein pour les agents qui ne se forment pas.

En revanche, pour les agents qui viennent effectivement en formation, les données recueillies permettent bien d'affirmer que la distance n'est pas l'unique frein à la formation des agents territoriaux de catégorie C.

La perception de la distance par les agents de catégorie C étant « soumise aussi à des processus de perception cognitive » (Larceneux, 2007, 82), on peut en déduire que le

rapport à la formation des agents agit sur leur représentation de la distance : « ceux qui vraiment sont motivés ils se déplacent » (E7, l.162), et qu'ainsi, **la mobilité n'est pas le seul élément à prendre en compte** pour résoudre la problématique posée. Quels sont alors les autres paramètres à considérer ?

Au sujet de ce qui peut être à l'origine de la motivation ou de la non-motivation des agents territoriaux de catégorie C à aller en formation, la question des politiques de formation semble constituer un élément de réponse.

## **XI. DES POLITIQUES DE FORMATION ENCORE BALBUTIANTES**

Au regard des données recueillies à l'aide des questionnaires, force est de constater que les politiques de formation des collectivités territoriales, quand elles en ont une ou souhaitent en développer une, varient grandement.

On remarque que, d'une manière générale, de la taille des collectivités dépend le stade d'avancement de l'élaboration d'un plan de formation et donc de la définition d'une politique de formation. On peut, dans ce cas, faire l'hypothèse que les grandes collectivités ont, pour leur part, commencer à définir, ou d'ores et déjà défini, une politique de formation.

Comme indiqué précédemment, les données recueillies à l'aide des questionnaires ne concernent que des collectivités territoriales qui ont, ou qui souhaitent, définir une politique de formation. Compte tenu du très faible nombre de plans de formation existants sur le territoire, on peut donc considérer que ces collectivités, comparativement aux autres collectivités territoriales de petites tailles, sont à un stade avancé de la démarche d'élaboration d'un plan de formation.

Et pourtant, force est de constater que, pour la majorité de ces collectivités interrogées, les éléments composant l'élaboration d'un plan de formation sont peu nombreux.

### **XI.1. Les freins à la définition d'une politique de formation**

Plusieurs facteurs sont avancés comme étant des freins à la formation des agents territoriaux, tels que le manque de moyens humains, la complexité de mise en œuvre d'une démarche d'élaboration de plan de formation, ou encore la méconnaissance des élus concernant les obligations légales en matière de formation des agents.

Ces freins engendrent, ou peuvent être engendrés, par le fait que la formation n'est pas considérée comme une priorité par les élus de petites collectivités n'ayant pas initié de politique de formation, comme le soulignent les personnes rencontrées lors des entretiens.

Or, de la même façon qu'un agent non motivé n'ira pas en formation, **un élu ne définira pas de politique de formation s'il ne comprend pas en quoi cela participera au bon fonctionnement de sa collectivité** : « La formation, lorsqu'elle ne constitue pas un enjeu prioritaire va être traitée rapidement, voire ignorée. » (Paradas, 2007, 151).

La mise en place d'un plan de formation mutualisé, autrement dit d'une Gestion Territoriale des Emplois et des Compétences (GTEC), apparaît ici comme la solution adaptée permettant de « pallier cette faiblesse en accédant à des ressources extérieures, sans perte d'autonomie ni investissement important » (Paradas, 2007, 152).

### **XI.2. Politique de formation et motivation des agents**

Le croisement des données ne permet pas d'établir un lien de causalité entre politique de formation, (notamment un plan de formation, un projet de service ou un projet politique...) et engagement en formation des agents de catégorie C.

L'incitation à la formation continue faisant partie intégrante de toute démarche de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC) et sachant qu'« en matière de formation, formaliser davantage peut constituer une piste d'amélioration des pratiques, ne serait-ce que par une meilleure explicitation des objectifs, et une clarification des enjeux. » (Paradas, 2007, 152), on peut donc considérer que la mise en œuvre d'une GPEC dans les petites collectivités pourrait permettre de développer la connaissance des agents sur leurs droits en formation et de ce fait, susciter leur intérêt à se former.

## **XII. UNE REDEFINITION DES ENJEUX**

Les recueils de données effectués permettent donc de reformuler la question initiale et de fait, la troisième hypothèse. Il s'agit d'une part de comprendre comment **favoriser le développement des politiques de formation au sein des collectivités territoriales**, et d'autre part de définir comment **accompagner la mise en œuvre opérationnelle de ces politiques de formation**.

La territorialisation des formations étant un outil, parmi d'autres, qui permet de répondre à ces enjeux.

### **XII.1. La sensibilisation des élus**

L'enjeu semble consister à acculturer les élus pour leur faire entrevoir en quoi la formation peut contribuer au bon fonctionnement de leur collectivité.

Une démarche de sensibilisation, à l'aide notamment d'une stratégie de communication globale, consiste à mettre en place un « dispositif de familiarisation d'un public donné avec tout ce qui touche à la formation » (Barnier et Lesne, 1986, 106). Le but étant de susciter chez les élus une production d'objectifs en leur faisant entrevoir les « possibilités offertes par la formation. » (Barnier et Lesne, 1986, 106)

Effectuée au travers de la diffusion ciblée d'informations (« il va falloir qu'ils sélectionnent, qu'ils ciblent leurs publics cibles » (E5, I.138)), cette sensibilisation peut contribuer à lever les freins identifiés lors des entretiens tels que le manque de moyens

humains ou la méconnaissance des textes et obligations en matière de formation des agents territoriaux.

La transmission de ces informations pouvant être effectuée au moyen de l'application pratique d'une des lois de l'apprentissage qui consiste à apprendre en échangeant au sein d'un groupe. C'est alors la canalisation des processus d'influence sociale générés lors de ces échanges entre participants qui sera utilisée pour permettre la transmission de l'information (Denney, 2006).

En leur faisant percevoir la fonction de la formation et son utilité pour la réalisation de leurs objectifs, en leur permettant de l'identifier comme un levier permettant de réaliser des projets, cette sensibilisation permettra d'engendrer chez les élus la volonté d'initier une politique de formation au sein de leur collectivité.

L'existence d'une politique de formation et sa mise en œuvre au sein de la collectivité engendrera à son tour des démarches de sensibilisation, destinées cette fois aux agents, qui viseront à leur faire entrevoir en quoi la formation peut leur être utile.

## **XII.2. L'accompagnement à la mise en œuvre opérationnelle d'une politique de formation**

L'un des autres freins à la définition d'une politique de formation ayant été identifié lors des entretiens, est la complexité de mise en œuvre d'une démarche d'élaboration d'un plan de formation.

Si les élus sont convaincus de l'utilité et de l'obligation légale de formation, ils faciliteront l'analyse des besoins que le CNFPT doit réaliser pour organiser cet accompagnement à la mise en œuvre opérationnelle de leur politique de formation.

L'analyse des besoins des collectivités en termes d'accompagnement à l'élaboration d'un plan de formation peut se baser sur des pratiques multiples et variées,

et s'inspirer, par exemple, des méthodes utilisées par les personnes interrogées lors des entretiens :

- La mise en place d'un comité consultatif constitué d'élus et/ou d'agents « on a créé une commission formation qui est composée d'un élu par canton » (E2, l.33)
- Des rencontres informelles « c'est bien ça permet de connaître le territoire, leurs attentes, sans leur dire franchement bah qu'est-ce que vous attendez ? » (E3, l. 90-91)
- Se baser sur les demandes répétitives d'information afin de détecter une préoccupation commune
- Par le biais de questionnaires
- Etc.

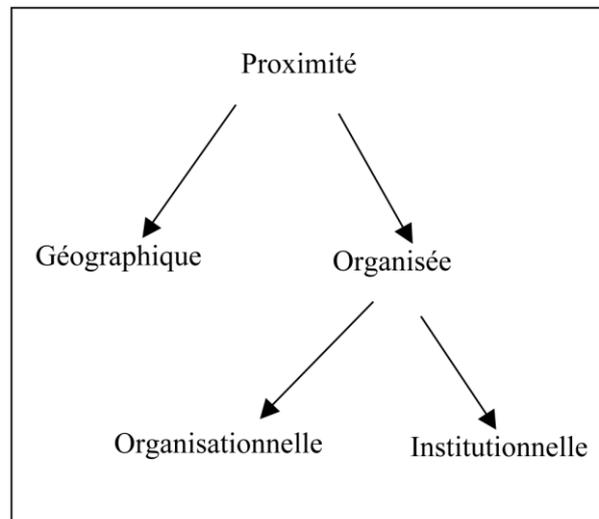
« donc voilà il y a plein, y'a plein de vecteurs en fait qui font que, entre l'actualité, entre les rencontres qu'on peut faire... » (E3, l.90-91)

Les démarches d'entraînement peuvent venir en complémentarité de ces pratiques. Proches des actions de sensibilisation, elles consistent à agir en direction d'une catégorie de personnes ayant une certaine influence (Barnier et Lesne, 1986) dans le but de provoquer « un effet boule de neige, [où] les moins impliqués passent d'une situation d'observateurs à acteurs » (Paradas, 2007, 154) : « Ils étaient choisis, souvent quand même c'étaient des gens qui avaient, ouais, une stature professionnelle ou élective » (E5, l.80-81)

L'analyse des besoins en accompagnement à la mise en œuvre d'une politique de formation peut être donc facilitée par les différentes démarches de sensibilisation et d'accompagnement détaillées ci-dessus. L'objectif étant à terme de mutualiser les plans de formation existants à l'aide de critères permettant de définir des territoires pertinents.

### XIII. LE TERRITOIRE PERTINENT

L'économiste Zimmermann, en décrivant le rôle de l'espace, souligne que « la proximité géographique n'a d'importance que sous la condition qu'elle puisse intervenir conjointement à d'autres formes non spatiales de proximité, c'est-à-dire une proximité organisée. » (2008, 113). Cette proximité organisée étant composée des proximités institutionnelle et organisationnelle, comme illustré ci-dessous :



Les formes canoniques de la proximité<sup>29</sup>

« Finalement, quand proximité géographique et proximité organisée interviennent conjointement, elles sont susceptibles de contribuer à l'émergence d'un territoire. » (Zimmerman, 2008, 114). Afin de définir un territoire pertinent, il s'agit donc de développer les différentes dimensions de la proximité : « La clé de la construction territoriale consiste par conséquent à contribuer à créer de la proximité organisationnelle et institutionnelle (nécessaire aux dynamiques industrielles) dans un contexte de proximité géographique, en cherchant les manières dont cette dernière peut jouer dans un sens favorable au développement des premières. » (Zimmerman, 2008, 115).

---

<sup>29</sup> (Zimmermann, 2008, 114)

### **XIII.1. La proximité institutionnelle**

La proximité institutionnelle peut être définie comme : « une proximité dans laquelle les agents partagent des codes, des règles, des représentations, qui les rendent capables d'anticiper, pour partie, leurs comportements respectifs. » (Zimmermann, 2008, 13).

A la lecture des entretiens, l'acculturation des agents et des élus à la formation apparaît comme un objectif commun aux différents acteurs que sont les Centres de Gestion, les Associations des Maires et les deux intercommunalités ayant mis en place des plans de formation mutualisés.

Cette proximité institutionnelle entre tous ces acteurs, le CNFPT Lorraine y compris, peut permettre de faciliter la coordination de leurs actions pour l'atteinte de cet objectif commun, ces actions communes et simultanées de sensibilisation en direction des collectivités permettant ainsi de développer la proximité organisationnelle entre ces dernières, en effet, les difficultés « à bâtir concrètement une GRH territoriale [ ] ne pourront être surmontées sans accepter d'entrer dans une démarche participative et anticipatrice qui facilitera le développement des interactions entre des hommes et des femmes partageant un projet commun. » (Everaere et Glée, 2014).

### **XIII.2. La proximité organisationnelle**

La proximité organisationnelle est : « une proximité dans laquelle les agents se reconnaissent dans des positionnements (similaires ou complémentaires, égalitaires ou hiérarchiques, etc.) relatifs à des projets (de production, d'innovation, de formation, etc.). » (Zimmermann, 2008, 13).

Cette proximité organisationnelle peut être illustrée ici par des collectivités qui partagent les mêmes savoirs, formations, ou encore systèmes de représentations. Elle peut leur permettre d'échanger plus facilement des informations et de former ainsi un territoire pertinent pour la mise en place, à terme, d'un plan de formation mutualisé.

Mais l'émergence de ce territoire pertinent : « c'est-à-dire l'espace géographique sur lequel se réalise cette conjonction relative à telle activité ou telle industrie » (Zimmerman, 2008, 117) n'est pas instantanée ni aisée, ce processus nécessite en effet un travail de longue haleine de la part des acteurs impliqués, comme en témoignent ces derniers au cours des entretiens.

Les témoignages d'expérience des deux intercommunalités permettent d'identifier la présence d'un leader (une personne ou une structure) comme étant un facilitateur. En effet, du degré de coopération des acteurs ou du rôle d'un ou plusieurs chefs de file dépend la possible émergence d'un territoire (Larceneux, 2007).

# PRECONISATIONS

Afin de faciliter la généralisation des politiques de formation au sein des petites collectivités territoriales, au moyen notamment de la sensibilisation des élus et collectivités à la formation, une approche systémique est nécessaire.

## **XIV. L'ENJEU STRATEGIQUE DU PILOTAGE ET DE LA COORDINATION DES PARTENARIATS**

Les partenariats entre les acteurs concernés que sont Le CNFPT Lorraine, les Centres de Gestion et les Associations des Maires des trois départements, gagneraient à se traduire par des actes.

Pour ce faire, la première étape pourrait être de constituer un comité de pilotage réunissant ces acteurs, en identifiant un référent au sein de chacune des structures ainsi qu'un pilote de projet, chargé de coordonner les actions.

Le comité de pilotage aurait pour mission de :

- Partager et mutualiser les constats et les données de chacun
- Définir (ou valider) et formaliser un plan d'action, pouvant faire l'objet d'une convention co-signée par les acteurs
- Suivre l'avancement du projet

### **XIV.1. La stratégie de communication et de sensibilisation**

Permettant de définir quels messages communiquer, comment les communiquer, et à qui, l'élaboration d'une stratégie globale de communication est indissociable de toute action de sensibilisation.

Pour chaque action initiée, un plan de communication adapté serait à élaborer. Avec pour but d'impliquer les acteurs concernés, ils définiraient quels messages communiquer à qui, quand, par qui, de quelle manière, et pourquoi.

### **XIV.1.a. Une démarche participative**

La participation des acteurs « décideurs » au travers d'un comité de pilotage peut contribuer, d'une part à les impliquer et d'autre part, à multiplier les expertises pour adapter les approches transversales à mettre en œuvre en fonction d'un diagnostic commun.

Mais pour que ce diagnostic soit complet, il pourrait être intéressant de s'inspirer des méthodes utilisées en marketing, qui consistent à former des panels de consommateurs. Ainsi, au travers notamment de la consultation de ces panels d'élus et d'agents volontaires, cette démarche participative permettrait :

- De comprendre les préoccupations pratiques des collectivités en matière de formation et d'élaboration d'une politique de formation.
- De savoir de quels types d'information ou d'accompagnement les collectivités ont besoin.
- De faciliter l'élaboration de cette stratégie de communication, et de s'assurer qu'elle sera adaptée à ses destinataires grâce à ces remontées du « terrain »

Cette démarche permettrait d'impliquer les membres des panels mais également, par effet d'entraînement, d'autres collectivités territoriales. Pour amplifier cet effet d'entraînement, des cadres territoriaux, des agents et des élus, recensés par les membres du comité, pourraient partager leur expérience et témoigner des avantages de la mise en place d'une politique de formation au cours de rencontres diverses.

De la même manière, la constitution d'un « club d'ambassadeurs » du projet, composé de formateurs auxquels fait appel le CNFPT, d'élus et de cadres territoriaux « pro-formation », pourrait permettre de multiplier les relais de sensibilisation et de remontées d'information.

La possibilité d'une étude ou enquête terrain pourrait également être envisagée. Le sujet serait à déterminer collectivement par le comité de pilotage, les panels d'élus et

d'agents constitués, et toute personne souhaitant s'y impliquer, l'objectif étant que les résultats de l'étude soient utiles aux collectivités et répondent à leurs besoins en matière de gestion de la formation.

Cette étude pourrait par exemple viser à identifier les « bonnes pratiques » en matière de gestion de la formation au sein d'une collectivité, détaillant les conditions de réalisation de chacune d'entre elles, les résultats escomptés, les avantages... La diffusion des résultats permettant ensuite aux collectivités de choisir celle étant la plus adaptée à leurs moyens, leurs effectifs etc.

Le partage de ces informations entre les collectivités, les prises de contact que cela pourrait engendrer entre elles pourraient contribuer à la constitution de réseaux.

#### **XIV.1.b. L'identification des destinataires**

Si la définition des messages à transmettre est primordiale dans toute mise en œuvre de stratégie de communication, le choix des « récepteurs » de ces messages l'est tout autant. Dans le cas présent, les données en possession des membres du comité de pilotage pourraient être agrégées afin de constituer un fichier de contacts le plus complet possible.

De même, pour une communication par mail, il pourrait être utile d'utiliser les accusés de réception afin de savoir quelle collectivité reçoit ou ne reçoit pas l'information, ouvre ou n'ouvre pas le message, afin de sensibiliser par un autre biais ces collectivités, et notamment par le biais de rencontres physiques.

#### **XIV.2. Une présence terrain constante indispensable**

Une véritable démarche de « **prospection** » pourrait être menée. Parce qu'une rencontre en face à face a plus d'impact que l'envoi d'un mail, cette présence physique sur le terrain, cette connexion au réel, aurait plusieurs buts.

- Tout d'abord, véhiculer les messages de sensibilisation, ne serait-ce qu'au cours de conversations informelles et de façon indirecte. Des besoins, des informations, des suggestions de la part des collectivités, pourraient également être remontés par ce biais.

- Un des autres objectifs pourrait consister à détecter d'éventuels « chefs de file » à priori volontaires pour porter la démarche de mutualisation sur un territoire donné, et, le cas échéant, à initier des rencontres entre les collectivités pouvant être concernées, jouant ainsi le rôle d'intermédiaire.
- L'observation des situations pour comprendre le vécu des collectivités pourrait également faire partie de ces diverses missions de représentation.
- Cette présence terrain permettrait également au pilote de projet de percevoir, en fonction des réalités observées, ce qui pourrait être considéré comme un territoire pertinent pour l'organisation de formations territorialisées.

Afin de multiplier les raisons de se rencontrer, le recensement des événements et réunions programmés au cours desquels le pilote de projet pourrait se greffer, peut s'avérer utile.

### **XIV.3. La mise en œuvre opérationnelle**

Le thème transversal de la praticité ressort nettement des propos des personnes interrogées dans le cadre des entretiens. C'est en effet « la » condition identifiée pour que les diverses actions entreprises dans le cadre du projet le soient avec succès et suscitent l'intérêt et l'adhésion des collectivités territoriales.

Il est donc préconisé de diffuser des messages clairs, explicites, qui fassent simplement comprendre aux collectivités que la raison d'être de cette démarche est de répondre à leurs besoins et de leur « faciliter la formation ».

Dans le même esprit, les sessions de formation proposées dans le cadre de l'accompagnement à l'élaboration d'un plan de formation pourraient par exemple être « testées » en amont auprès des panels d'élus et d'agents, afin de s'assurer que l'offre est en parfaite adéquation avec la demande.

Des formations-actions pourraient également être organisées, consistant en l'élaboration de modèles de plans de formation. Organisées sur différents territoires, chaque groupe pourrait travailler sur un aspect du plan de formation, les travaux de chacun des groupes étant au fur et à mesure enrichis du travail des autres groupes, dans le but de disposer au final d'un modèle type issu du travail collaboratif de plusieurs territoires.

#### **XIV.4. Faire « vivre » le projet**

Les résultats des actions entreprises ne seront pas quantifiables du jour au lendemain, c'est en effet une démarche progressive ne pouvant se réaliser sur du court terme.

Afin de faire vivre le projet dans sa durée, l'animation des partenariats et donc du projet apparaît nécessaire. Celle-ci pourrait se traduire par exemple par une planification de rencontres régulières du comité de pilotage, par l'échange constant d'informations entre ces membres, suscité par le pilote du projet, ou encore par l'organisation d'événement communs.

# CONCLUSION

La territorialisation des formations n'est donc pas une fin en soi, mais la résultante d'une action de sensibilisation de grande ampleur et d'un accompagnement des collectivités territoriales dans la mise en œuvre opérationnelle de leur politique de formation. En effet, l'élaboration de plans de formation au sein des petites collectivités territoriales pourra permettre une mutualisation de ces mêmes plans et, de fait, le développement de la territorialisation des formations, autrement dit la mise en place d'une Gestion Territoriale des Emplois et des Compétences des agents territoriaux.

Comme pour tout projet complexe, une approche systémique et opérationnelle, mise en œuvre simultanément à différents niveaux et par plusieurs acteurs, s'avère nécessaire. Et c'est de la capacité des acteurs concernés à se coordonner, à se consulter, ainsi que de leur degré d'implication, que dépendront la réussite et l'aboutissement de ce projet.

Avant de commencer ce mémoire, mon objectif était d'effectuer une recherche qui puisse être utile, permettant peut-être de déclencher certaines actions ou d'en faciliter d'autres. Je ne sais si ce sera le cas, mais je l'espère.

Je ne réalisais pas, en revanche, à quel point ce travail de recherche me serait utile professionnellement. En effet, si je prenais auparavant soin de définir les tenants et aboutissants d'un projet avant sa mise en œuvre en effectuant un état des lieux, je cherchais simultanément, dans un souci d'efficacité, à envisager des solutions.

La réalisation de ce mémoire, effectuée dans la posture d'une « d'apprentie chercheuse » va m'amener à faire évoluer ma pratique professionnelle. Je prendrai soin désormais de ne pas négliger cette prise de recul nécessaire à la bonne compréhension du contexte, de la problématique et à la juste définition des enjeux. J'ai compris qu'il fallait savoir perdre du temps pour avancer plus vite en étant plus efficace. Et comme le dit si bien Bruno Jean, chercheur canadien en développement rural, j'essaierai à l'avenir d'« initier des actions davantage réfléchies et des réflexions davantage agissantes ».

## BIBLIOGRAPHIE

- Angeon, V., Lardon, S., & LeBlanc, P. (2014). Adapter les formations aux enjeux de développement. Formation et apprentissage collectif territorial (Tome 2) : Administration et Aménagement du Territoire.
- Barbier, J.M., & Lesne, M. (1977). L'analyse des besoins en formation. R. Jauze.
- Barbier, J.M., & Lesne, M. (1986). L'analyse des besoins en formation. R. Jauze.
- Bel, M. (2007). Formation et territoire: des approches renouvelées. *Formation emploi*, 97(1), 67-80.
- Bel, M. (2010). Compétences et dynamiques territoriales : quelles interactions ? *Géographie, économie, société*, 11(3), 213-232.
- Bolot, F. (2013). La formation professionnelle des agents territoriaux. *Formation emploi*, 121(1), 39-60.
- Bories-Azeau, I., Loubès, A., & Esteve, J. M. (2008). Emergence d'une GRH territoriale et réseau inter firmes. *19<sup>ème</sup> Congrès AGRH*.
- Dennery, M. (2006). Piloter un projet de formation: de l'analyse de la demande au cahier des charges. ESF éd.
- Dépelteau, F. (2000). La démarche d'une recherche en sciences humaines. De Boeck Supérieur.
- Everaere, C., & Glée, C. (2014). Une GPEC territoriale ? De l'outil de gestion à l'institutionnalisation d'une nouvelle forme de GRH. *Management & Avenir*, 73 (7), 73-91.
- Kahn, R. (2007, July). Une approche pluridisciplinaire de la dimension culturelle du développement territorial. In *XLIII<sup>ème</sup> colloque de l'ASRDLF*.
- Larceneux, A. (2007). Formation et Territoire : des liens multiples et complexes, mais décisifs. *Formation emploi*, 97(1), 81-88.
- Lecoutre, M., Moisan-Louazel, A., & Podevin, G. (2005). OPCA et proximité territoriale. Les OPCA, acteurs du changement des comportements des petites entreprises en matière de formation professionnelle, Marseille, Cereq, à paraître dans la coll." Relief.

- Loubès, A., & Bories-Azeau, I. (2012). La GPEC élargie au territoire : quelles interfaces ?. *Actes du XXIII<sup>ème</sup> Congrès de l'AGRH*.
- Mazzilli, I. (2010). GRH, Territoire et Traduction, ou la difficile naissance d'une gestion territoriale des ressources humaines. In *XX Conférence de l'AGRH*.
- Paradas, A. (2007). Mutualiser la formation et le recrutement dans les PME. *La Revue des Sciences de Gestion*, 226-227(4), 147-155
- Pecqueur B., Zimmermann J.B. (2004), *Économie de Proximités*, Hermès, Paris
- Poche, B. (1996). *L'espace fragmenté : éléments pour une analyse sociologique de la territorialité*. Editions L'Harmattan.
- Simha, J. (2013). Formation et territoires: les contraintes d'une construction partenariale. *Formation emploi*, 123(3), 89-107.
- Zimmermann, J. B. (2008). Le territoire dans l'analyse économique. *Revue française de gestion*, 184(4), 105-118.

## TABLE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

- **CNFPC** : Centre de Formation des Personnels Communaux
- **CNFPT** : Centre National de la Fonction Publique Territoriale
- **DIF** : Droit Individuel à la Formation
- **GPEC** : Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences
- **GTEC** : Gestion territoriale des Emplois et des Compétences
- **HFS** : Heure de Formation par Stagiaire
- **ONH** : Offre Nationale Harmonisée
- **PND** : Projet National de Développement
- **PRD** : Projet régional de Développement
- **VAE** : Validation des Acquis de l'Expérience

## ANNEXES

- **Annexe 1** : Plaquette institutionnelle du CNFPT – 2012
- **Annexe 2** : Projet Régional de Développement – CNFPT Lorraine
- **Annexe 3** : Guide d'entretien
- **Annexe 4** : Retranscription de l'entretien E1
- **Annexe 5** : Retranscription de l'entretien E2
- **Annexe 6** : Retranscription de l'entretien E3
- **Annexe 7** : Retranscription de l'entretien E4
- **Annexe 8** : Retranscription de l'entretien E5
- **Annexe 9** : Retranscription de l'entretien E6
- **Annexe 10** : Retranscription de l'entretien E7
- **Annexe 11** : Tableau d'analyse thématique des entretiens



## MEMOIRE DE FIN D'ETUDE DE MASTER



Le développement de la territorialisation des formations des agents territoriaux  
sur le territoire de la Délégation Lorraine  
du Centre National de la Fonction Publique Territoriale

Hélène Decorbez

Université de Lorraine

Juin 2015

TERRITORIALISATION DES FORMATIONS, ANALYSE DES BESOINS EN FORMATION, FONCTION  
PUBLIQUE TERRITORIALE, PLAN DE FORMATION, TERRITOIRE, GTEC

Le présent mémoire a pour but de comprendre pourquoi la territorialisation des formations  
des agents territoriaux est si complexe à organiser.

Après l'identification des différents paramètres à prendre en compte, permettant une  
redéfinition des enjeux et donc de la problématique, il tente d'identifier des leviers d'action qui  
pourraient contribuer à amorcer la mise en place d'une Gestion Territoriale des Emplois et des  
Compétences des agents territoriaux.

TRAINING TERRITORIALIZATION, TRAINING NEEDS ANALYSIS, LOCAL AND REGIONAL  
AUTHORITIES, TRAINING PLAN, TERRITORY, TERRITORIAL HUMAN RESSOURCES MANAGEMENT

This Master thesis aims to understand why the territorial public servants' training  
territorialization is so complex to organize.

After the identification of the different factors to be taken into consideration, allowing to  
redefine the issues, it attempts to identify some actions that could contribute to initiate a  
territorial Human Ressources management dedicated to the local public servants.