

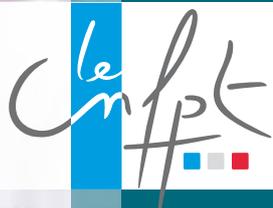


LES SYNTHÈSES DE L'ÉVALUATION

# ÉVALUATION DE LA TERRITORIALISATION DE L'OFFRE DE SERVICES DU CNFPT

SEPTEMBRE 2014

N°3



QUAND LES TALENTS  
GRANDISSENT,  
LES COLLECTIVITÉS  
PROGRESSENT



# LE CONTEXTE

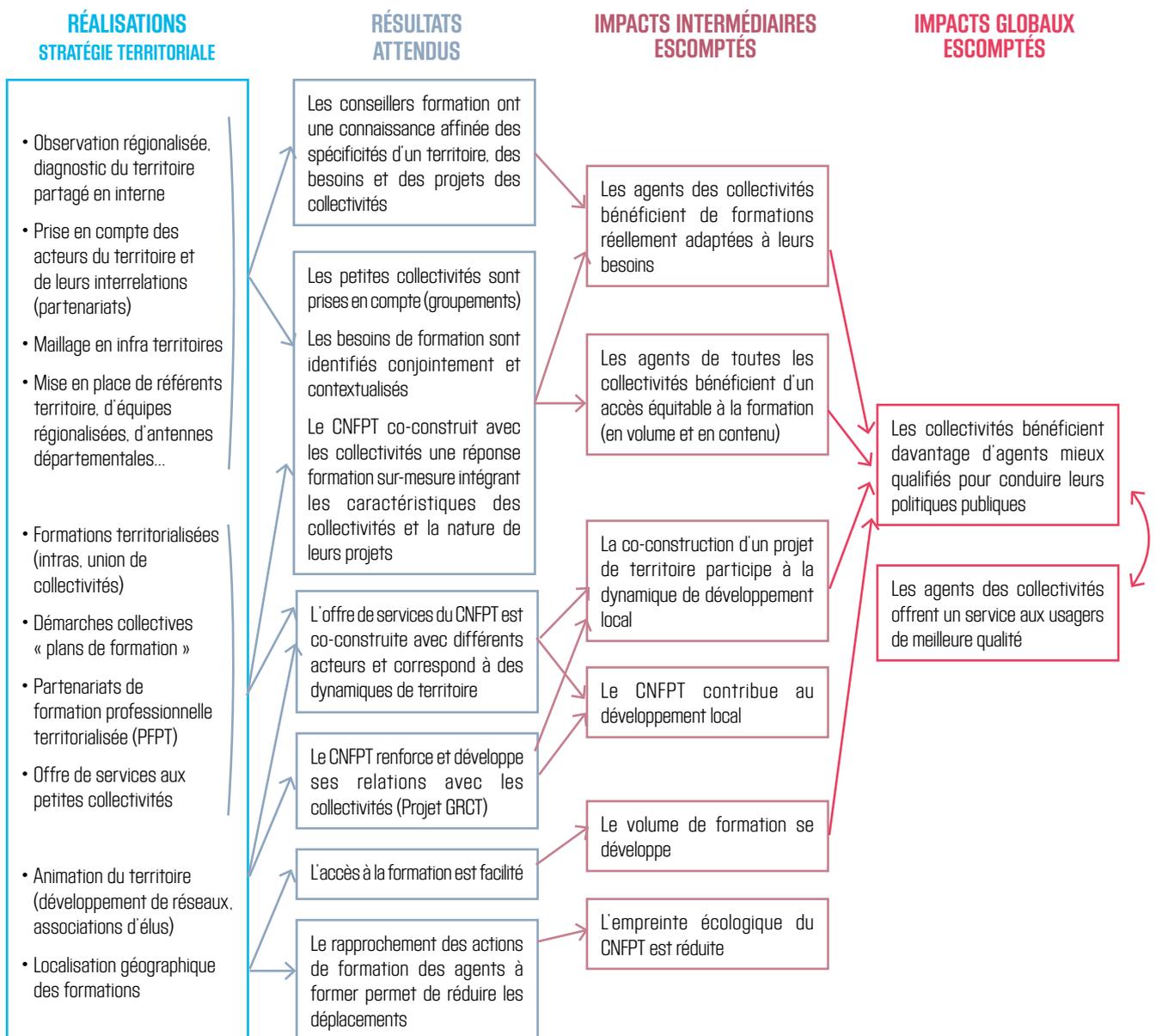
Le principe de territorialisation de l'action du CNFPT s'inscrit dans le Projet national de développement (PND) sous l'objectif politique n°3 « Contribuer à améliorer la qualité de la gestion publique locale et faire vivre les valeurs du service public local ». Il se décline en deux axes stratégiques :

- Axe 3.1 - Faire de la territorialisation des formations un des outils du développement des territoires ;
- Axe 3.2 - Se placer à l'écoute des collectivités et des établissements, répondre à leurs besoins, accompagner leurs politiques publiques, quelles que soient les caractéristiques du territoire, en favorisant lorsque c'est possible l'approche à l'échelle de plusieurs collectivités.

Les enjeux de territorialisation apparaissent également comme un vecteur facilitant l'accès à la formation de tous les agents, et notamment les moins qualifiés d'entre eux (objectif politique n°2) et comme un vecteur de développement des dynamiques de territoire et des partenariats (axe stratégique 3.4, objectif politique n°4).

## DIAGRAMME LOGIQUE D'IMPACTS

Plus qu'un dispositif, la territorialisation renvoie à une démarche, à une stratégie territoriale dont le schéma ci-dessous présente la logique d'intervention : les réalisations (le périmètre de la stratégie territoriale) et les effets attendus sur les bénéficiaires directs et indirects, à savoir les résultats de court terme et les impacts à moyen et long terme.





## LES OBJECTIFS

Après quatre années de déploiement, le CNFPT a souhaité engager une évaluation portant sur l'ensemble des actions de territorialisation mises en œuvre sur la période 2008-2012, tant au niveau national qu'au niveau régional. Cette évaluation poursuit trois objectifs :

- aboutir à une meilleure lisibilité des réalisations en matière de territorialisation de l'offre de services du CNFPT, dans son acception large intégrant trois aspects : la localisation adéquate de l'offre de formation, la réponse idoine aux besoins des collectivités locales et de leurs agents ainsi que l'inscription du CNFPT dans une dynamique de développement des territoires ;
- apprécier les résultats et les impacts des actions menées ;
- formuler des préconisations visant à améliorer l'intervention des acteurs sur le territoire, à partir de l'analyse évaluative mais également des bonnes pratiques repérées.



## LES ACTEURS DE L'ÉVALUATION

- La direction de l'évaluation du CNFPT.
- Le comité d'évaluation composé d'un président et de six membres du conseil d'administration.
- Un comité technique *ad hoc* composé de membres du CNFPT (la Direction de l'action territoriale (DAT) et la direction générale adjointe chargée du développement de la formation (DGA-CDF) au niveau central ainsi que six délégations régionales) et de trois collectivités territoriales.
- Un groupe de travail *ad hoc* sur les conclusions évaluatives et les propositions.
- Un prestataire extérieur : le cabinet GESTE.



## LA MÉTHODE

- Cinq monographies régionales ont été réalisées auprès des régions Bretagne, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine et Nord-Pas-de-Calais. Plus d'une centaine d'entretiens individuels et collectifs ont été réalisés auprès des acteurs concernés du CNFPT, de partenaires institutionnels, de prestataires et de collectivités.
- Un atelier d'échange sur les résultats de l'évaluation et la formulation des conclusions a complété le travail monographique.
- Conduite de novembre 2013 à juin 2014, l'évaluation a apporté des réponses à quatre questions formulées par le comité d'évaluation, reprises ci-dessous dans les principaux enseignements.



## LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

**QUESTION N° 1** – Dans quelle mesure les enjeux de la territorialisation font-ils l'objet d'une stratégie identifiable dans les Projets régionaux de développement (PRD) et leur application, ainsi que dans les actions des services centraux ?

### UN CADRE NATIONAL FAIBLEMENT PRESCRIPTIF QUI A PERMIS AUX STRUCTURES DE DÉVELOPPER DES INITIATIVES RÉGIONALES ET LOCALES...

La démarche de territorialisation possède un cadrage faiblement prescriptif (pas de plan d'actions ni d'animation spécifique) qui, combiné à d'autres facteurs comme les réponses aux attentes des collectivités, la répartition des effectifs des agents territoriaux, la

préexistence d'antennes ou non..., a permis le renforcement de l'implication des délégations régionales sur les enjeux de territorialisation et l'augmentation des volumes de formation dites territorialisées.

### ... QUI A AUSSI CONDUIT À UN MANQUE DE « POINTS DE RÉFÉRENCE. » ACCENTUÉ PAR UN SYSTÈME DE SUIVI PEU ADAPTÉ

Le caractère faiblement prescriptif a conduit à une diversité dans les approches et une hétérogénéité dans la terminologie employée en délégation notamment pour qualifier : les postes des agents en charge d'actions territorialisées, la maille territoriale pertinente, les pratiques de mutualisation des besoins, les actions de formation territorialisées elles-mêmes. Le fait qu'il n'existe pas de définition unique et partagée de ce que recouvre « la territorialisation », ni de points de références communs entre les délégations régionales a nui

à la lisibilité de la territorialisation de l'offre de services du CNFPT.

L'outil interne de gestion des activités (GDA) n'est pas conçu pour suivre les enjeux de territorialisation et ne permet pas un réel pilotage de cette dimension. L'analyse des indicateurs disponibles donne une vision trop lacunaire des réalisations et ne permet pas de rendre compte du travail préalable de relation aux collectivités territoriales (rencontres, identification des besoins, animation du territoire).

## UNE STRATÉGIE IDENTIFIABLE DANS TOUTES LES STRUCTURES...

Toutes les délégations ont décliné les axes stratégiques relatifs à la territorialisation du projet national de développement (PND) dans leur projet régional de développement (PRD). La plupart des catégories d'actions territorialisées sont déclinées à l'exception des partenariats (avec les centres de gestion, les réseaux d'élus, les conseils régionaux) et des pratiques de mutualisation des besoins.

Un portage interne conséquent dans l'organisation des délégations régionales et la définition d'un maillage en infra territoires (zonage spécifique du territoire avec une combinaison : maille départementale / périmètres / unions...) sont deux éléments déterminants de la territorialisation de l'offre de services.

## ...DONT LA MISE EN OEUVRE QUESTIONNE FORTEMENT LES ORGANISATIONS ET LES MÉTIERS

Indépendamment des spécificités régionales, il est nécessaire pour les délégations d'adopter une organisation et un zonage territorial *ad hoc* pour déployer une stratégie de territorialisation. Ce mouvement soulève des questions de fond relatives à l'organisation (redéploiement des ressources humaines sur les territoires et / ou sur de nouvelles implantations, coordination entre les conseillers formation domaniaux et les conseillers formation territoriaux) et aux moyens matériels nécessaires (mise à disposition de véhicules...).

Le déploiement d'une stratégie de territorialisation questionne fortement les métiers de la formation au sein du CNFPT, en particulier celui des conseillers formation en charge des territoires. Cette nouvelle fonction, dont les contenus sont en cours de définition, nécessite des compétences particulières et implique une évolution de leur rôle : posture dans la relation aux collectivités, capacités d'animation, connaissance de l'ensemble de l'offre CNFPT au-delà d'une expertise domaniale....

**QUESTION N° 2** – Dans quelle mesure la territorialisation des actions a-t-elle favorisé une localisation adéquate de l'offre de formation sur les territoires, permettant à l'ensemble des collectivités et aux agents de bénéficier d'un accès équitable à la formation (en volume et en contenu) ?

## UNE FORTE ADÉQUATION DES FORMATIONS TERRITORIALISÉES EN VOLUME ET EN CONTENU

L'adéquation de l'offre de formation territorialisée aux besoins et attentes des collectivités est forte et suscite une importante satisfaction chez ces dernières, tant en ce qui concerne les modalités, les contenus que la localisation. La territorialisation est un levier de l'accès à la formation pour les agents de catégorie C, notamment pour les filières technique et sociale. Le nombre de villes ayant accueilli au moins une session de formation a globalement augmenté depuis l'adoption

du PND, en moyenne de 9,7 % sur les cinq délégations étudiées. Les volumes de formation en intra et en unions, comme les effectifs bruts de stagiaires ont globalement augmenté depuis l'adoption du PND, avec, cependant, d'importants écarts entre délégations. Le plus faible taux d'annulation des formations en intra et en unions par rapport aux autres types de formation est un autre indicateur de cette bonne adéquation.

## UNE LOCALISATION ADAPTÉE AU TERRITOIRE

Les pratiques de localisation varient d'un territoire à l'autre en fonction de critères spécifiques : densité des effectifs d'agents sur le territoire, appétence à la mutualisation des besoins de formation de la part des collectivités et qualité du partenariat avec les centres de gestion. De même, les pratiques de mutualisation sont facilitées sur les territoires marqués par un dynamisme intercommunal important. Elles répondent en partie aux attentes des collectivités territoriales et notamment celles de petite taille (locali-

sation de formation) mais ne permettent pas de lever certaines limites du cadrage national. La borne du nombre de stagiaires, inférieure à 10, est difficile à atteindre pour des métiers spécifiques. De plus, le principe du « hors programme » qui appelle une contribution financière des collectivités pour toute action de formation adaptée dans son contenu ou sa durée freine aussi parfois le développement de certaines actions. Ce frein devrait être levé par la redéfinition du « hors programme » qui conduit à réduire de 90 % le nombre de formation intra payantes..

**QUESTION N° 3** – Dans quelle mesure les dispositifs mis en œuvre ont-ils permis d'atteindre les objectifs de la territorialisation consistant à rapprocher l'offre de formation des besoins spécifiques de chaque territoire ?

## UNE FONCTION OBSERVATION RÉGIONALISÉE ENCORE FAIBLEMENT OUTILLÉE AU SEIN DES DÉLÉGATIONS RÉGIONALES

Les enquêtes « métiers » régionales sont jugées encore trop peu fréquentes et les bases de données des centres de gestion ne disposent pas d'information sur les métiers. Les outils disponibles ne sont pas exploitables

pour analyser les besoins de formation. Les attentes des délégations sont fortes en la matière notamment via le projet Gestion de la relation aux collectivités territoriales (GRCT) en cours de développement.

En l'absence d'outils qui objectivent la réalité des territoires, le CNFPT et ses agents se basent sur des méthodes et connaissances empiriques des besoins en formation pour définir la territorialisation. Elles s'inscrivent dans une logique d'animation de relations de

proximité avec les collectivités territoriales (échanges en bilatéral, animation de démarches de mutualisation des besoins, animation de réseaux de professionnels...) et garantissent un fort niveau d'adéquation de l'offre territorialisée aux besoins exprimés.

## LES FORMATIONS DITES « TERRITORIALISÉES » NE CORRESPONDENT PAS UNIQUEMENT À UNE LOGIQUE DE « SUR-MESURE »

La territorialisation regroupe des formations construites selon des logiques et des objectifs différenciés. Elles ont en commun de ne pas se dérouler dans les locaux du siège de la délégation et montrent une capacité d'adaptation de l'offre du CNFPT.

L'offre de formation territorialisée se construit au plus près des besoins exprimés : adaptation de la modalité

(inter, intra, unions), contenu de la formation (catalogue strict, catalogue adapté ou « sur-mesure ») et lieu de réalisation de la formation (locaux du CNFPT, sur les territoires, au sein d'une collectivité). Son développement reste encore parfois limité par les moyens propres du CNFPT et des communes.

**QUESTION N° 4** – À quel point les dispositifs de territorialisation des actions ont-ils favorisé, à travers le renforcement des relations avec les acteurs du territoire et notamment avec les collectivités, une dynamique de développement local ?

## DES DÉLÉGATIONS PLUS OU MOINS INVESTIES DANS L'ANIMATION DES RÉSEAUX ET DES PARTENARIATS, MALGRÉ L'IMPACT POSITIF SUR LES DYNAMIQUES DE TERRITORIALISATION

Les partenariats avec les acteurs locaux (centre de gestion, associations d'élus, Régions...) sont inégalement développés et certaines délégations estiment qu'ils n'ont pas de lien avec les dynamiques de territorialisation.

Pourtant, différents exemples montrent que des actions conjointes, créatrices de réseaux, participent tout à la fois à l'animation des territoires, à la montée en compétences des élus comme des agents, à l'enrichissement de l'offre de formation, et plus globalement à une logique de développement local.



## DES PROPOSITIONS POUR L'ACTION

Ces propositions sont le résultat d'une co-production des différents acteurs de l'évaluation. Elles ont été amendées et validées par le comité d'évaluation, présentées à la direction générale, à la présidence du CNFPT et au conseil d'administration.

### PROPOSITIONS STRATÉGIQUES

Expliciter et amplifier la stratégie nationale en matière de territorialisation de l'offre de services

### SUGGESTIONS OPÉRATIONNELLES

- Stabiliser une définition de la « territorialisation » et une terminologie commune en reprenant les trois aspects de localisation des actions, de réponse aux besoins des collectivités locales et d'inscription du CNFPT dans une logique de développement local
- Rendre lisible cette stratégie en interne, mais également à l'externe dans les outils de communication, par exemple dans le site Internet
- Préciser le niveau de priorité des enjeux de territorialisation par rapport à l'ensemble de l'offre du CNFPT (catalogue, ONH, OIC...) et rendre cohérent le cadre d'intervention avec la situation spécifique des petites collectivités, des zones rurales...
- Définir les moyens organisationnels et humains nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés : finaliser la définition de la fonction « contact de territoire » (fiche-métier / référentiel de compétences et clarification de la répartition des rôles...)

Capitaliser, valoriser et diffuser les « bonnes pratiques »

- Créer au niveau national une fonction d'observation et d'animation des pratiques de territorialisation
- Établir un « gabarit » qui permettrait d'avoir un corpus commun, une vision sur des « pratiques de référence » pour aider les délégations à décliner des stratégies non standardisées mais sur des bases homogènes, en valorisant notamment :
  - la nécessité d'un portage fort en délégation ;
  - les différentes organisations et les « zonages » territorialisés qui permettent de déployer des stratégies territorialisées ;
  - les relations de proximité aux collectivités territoriales, leur animation et contribution à une meilleure adéquation de l'offre aux besoins ;
  - les partenariats (dans une logique de développement local) ;
  - la mise à disposition de ressources formatives par les collectivités locales...

Outils l'observation et le suivi des enjeux de territorialisation

- Définir des indicateurs de suivi partagé, au-delà des HFS intra / unions prenant en compte les spécificités territoriales (par exemple, en créant des ratios par rapport aux effectifs de la fonction publique territoriale...) et rendre obligatoire le renseignement de l'item « ville session » en GDA
- S'assurer de la prise en compte des attentes des délégations régionales dans le cadre du projet GRCT, notamment en ce qui concerne le suivi de l'activité, et prévenir les limites de la transposition des données GDA dans le nouvel outil
- Veiller à ce qu'un outil de type SIG soit intégré dans le projet GRCT pour mieux caractériser les territoires (socio démographie, effectifs de la fonction publique territoriale, réalités politico-administratives...) au niveau communal et intercommunal, pour permettre une stratégie d'intervention contextualisée en matière de territorialisation et pour donner davantage d'éléments d'analyse du contexte aux conseillers formation lorsqu'ils rencontrent une collectivité

Accompagner les délégations régionales vers le « changement » que représente la territorialisation

- Mettre en place des ateliers d'échanges de pratiques à destination des équipes de direction des délégations, des conseillers formation et responsables d'antennes, des assistants et secrétaires de formation, dont un temps fort annuel avec les collectivités pour échanger sur le niveau de service rendu
- Proposer un accompagnement par le niveau national pour les délégations souhaitant accentuer leur stratégie de territorialisation : animation de la réflexion sur les modalités, l'organisation et le zonage pertinents, accompagnement à la définition de process de travail entre les conseillers formation domaniaux et les conseillers formation territoriaux, penser le redéploiement des moyens humains sur les territoires, au vu de la montée des besoins / demandes en matière de territorialisation, réflexion sur les possibilités (y compris à titre non gracieux) de s'appuyer sur les ressources formatives des collectivités locales...
- Sensibiliser l'ensemble des conseillers domaniaux aux enjeux de la territorialisation pour le CNFPT
- S'assurer de la prise en compte des résultats de l'évaluation dans le cycle de formation dédié pour les conseillers formation amenés à se positionner sur des fonctions territoriales (Cursus CFI)

Développer l'implication des délégations régionales dans les réseaux et partenariats locaux

- Développer les partenariats institutionnels au plan régional autour des politiques publiques emploi – formation pour répondre aux enjeux de formation des bénéficiaires de mesures emploi dans la fonction publique territoriale et enrichir l'offre de formation à destination des collectivités (exemple de l'apprentissage)
- S'appuyer sur les réseaux d'acteurs proches des collectivités, notamment de petite taille (centres de gestion, associations d'élus...) pour mobiliser sur les enjeux de formation et capter les besoins des collectivités territoriales comme ceux des agents
- Développer les animations de réseaux de professionnels, les journées événementielles... comme autant de moments utiles au diagnostic des besoins des collectivités territoriales

## EN SAVOIR PLUS



Pour retrouver le rapport complet, rendez-vous sur :

[www.intranet.cnfpt.fr](http://www.intranet.cnfpt.fr) › Espaces métiers › Formation › Évaluation › Contribuer à l'évaluation du PND

Vous pouvez aussi contacter :

**Karine TIREL** – Direction de l'évaluation : [karine.tirel@cnfpt.fr](mailto:karine.tirel@cnfpt.fr)