

ÉTUDE | JUIN 2011

Les pratiques de gestion des ressources humaines et de formation

ÉTUDE QUALITATIVE SUR LES PRATIQUES DES COLLECTIVITÉS CONCERNANT LES SITUATIONS D'ILLETTRISME DES AGENTS



SOMMAIRE

Introduction	3
<u>UUU1^{ère} partie : l'émergence d'une démarche de lutte contre l'illettrisme</u>	4
A. Les conditions d'émergence	4
1. Le repérage des premières problématiques	4
2. Le rôle moteur d'acteurs internes	5
3. Des caractéristiques propices à l'émergence du dispositif	5
B. Le rejet du terme illettrisme	6
C. Les objectifs visés par les collectivités	7
<u>2^{ème} partie : la mise en œuvre des actions de lutte contre l'illettrisme</u>	9
A. Les étapes préliminaires	9
1. Une démarche préalable d'appropriation de la problématique	9
2. Un déploiement prudent de la communication	9
3. La nécessité d'une étape de sensibilisation	11
4. La difficile mise en place d'un système de repérage	11
5. Le développement d'une contractualisation des objectifs	12
6. Le profil des stagiaires	13
B. L'évolution des dispositifs de formation aux savoirs de base	14
1. Le déclin des formations scolaires et généralistes	14
2. L'essor de l'individualisation et de l'approche professionnelle	15
3. L'inscription d'expérimentations au sein de la stratégie RH	18
C. Le suivi et la sortie du dispositif	19
1. Le poids de l'accompagnement des agents	19
2. Une difficulté à délimiter la fin de la formation	21
<u>3^{ème} partie : le positionnement des agents et des encadrants</u>	22
A. La motivation des agents	22
1. Une motivation avant tout personnelle	22
2. Une recherche de leviers de motivation	22
B. Le positionnement des encadrants	23
1. Une sensibilisation encore marginale	23
2. Un frein lié à la durée de la formation	24
3. Une difficulté supplémentaire dans les établissements d'enseignement	25
<u>4^{ème} partie : les effets et perspectives d'évolution</u>	26
A. L'impact de la réforme de 2007	26
B. Les effets de la formation	27
C. Les perspectives d'évolution	29
1. L'évolution des effectifs	29
2. Une volonté d'évaluation et d'implication des encadrants	29
D. Les attentes spécifiques vis-à-vis du CNFPT	31
Annexes	32
Cadre de référence de l'ANLCI	32
Méthodologie	33

INTRODUCTION

Selon l'enquête information et vie quotidienne menée par l'INSEE en 2005, une personne sur dix en France est en situation d'illettrisme, et 57 % des personnes concernées exercent une activité professionnelle. 14 % des agents territoriaux occupant des emplois d'exécution sont en grave difficulté dans la maîtrise de l'écrit.

D'après l'ANLCI¹, l'illettrisme se définit par l'absence de maîtrise des compétences de base : lire, écrire, calculer, mais aussi comprendre un message oral simple, communiquer, se situer dans l'espace et dans le temps. Il concerne les personnes de plus de 16 ans, scolarisées en France. Il se distingue de l'analphabétisme, qui concerne des personnes qui n'ont jamais été scolarisées, et des situations de FLE (Français langue étrangère) des nouveaux arrivants ne parlant pas la langue.

Depuis la loi relative à la fonction publique territoriale du 19 février 2007, la lutte contre l'illettrisme et l'apprentissage de la langue française constituent désormais une nouvelle catégorie d'actions de formation tout au long de la vie. Cette nouvelle catégorie se distingue et s'ajoute à la formation d'intégration et de professionnalisation, à la formation de perfectionnement, à la préparation aux concours et à la formation personnelle.

Dans ce contexte, les instances décisionnelles du CNFPT ont souhaité inscrire au programme de travail de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences une étude sur les pratiques des collectivités concernant les agents en situation d'illettrisme.

Ce travail fait suite à une première étude, achevée en 2006, qui a abouti à l'élaboration d'un guide sur la lutte contre l'illettrisme dans les collectivités. Cette précédente enquête a fait le bilan d'un niveau d'engagement encore faible des collectivités sur la problématique. Pour autant, l'exigence de professionnalisation des collectivités, le renforcement des procédures administratives et la multiplication des problématiques de reclassement, associés à l'inscription dans la loi de 2007, accentuent l'intérêt pour les actions de lutte contre l'illettrisme.

Les axes d'observation ont porté sur :

- les pratiques existantes dans les collectivités ;
- les tendances d'évolution des dispositifs déployés ;
- l'inscription de la problématique au sein de la politique de gestion des ressources humaines ;
- l'impact de la réforme de 2007.

Parmi les 21 collectivités rencontrées, nos principaux interlocuteurs ont été les agents chargés du dispositif et leurs responsables au sein des services de ressources humaines, les encadrants des agents et les référents formation dans les directions, ainsi que certains élus et formateurs. Les collectivités sélectionnées devaient toutes avoir mené une action en matière de lutte contre l'illettrisme.

Ce rapport se compose de quatre parties qui portent sur :

- l'émergence d'une démarche de lutte contre l'illettrisme ;
- la mise en œuvre des dispositifs ;
- le positionnement des agents et des encadrants ;
- les effets et perspectives d'évolution.

¹ Agence nationale de lutte contre l'illettrisme

PREMIÈRE PARTIE

L'ÉMERGENCE D'UNE DÉMARCHE DE LUTTE CONTRE L'ILLETTRISME

Cette partie s'applique à rendre compte des différents facteurs qui ont amené les collectivités à proposer des dispositifs de lutte contre l'illettrisme à leurs agents. Nous observerons ces conditions d'émergence à travers :

- le contexte de prise de décision ;
- les objectifs visés par les collectivités.

A. Les conditions d'émergence

1. Le repérage des premières problématiques

Le plus souvent, la réflexion sur les problématiques d'illettrisme est issue d'une première identification d'agents en difficulté au sein de la collectivité. Il peut s'agir d'une alerte donnée par des encadrants, ou encore d'un questionnement sur des échecs répétés aux tests d'entrée en préparation aux concours :

- « *Fin 2001, j'ai pris conscience du problème par mes relais sur les sites qui rencontraient des personnes qui ne savaient ni lire ni écrire* » ;
- « *C'est parti du constat qu'une tranche d'agents n'accédait jamais à la préparation concours* ».

Parmi les collectivités rencontrées, les conseils généraux et régionaux connaissent une situation spécifique. Pour eux, l'intérêt porté aux démarches de lutte contre l'illettrisme est issu d'une conjonction de facteurs :

- le transfert des agents des établissements d'enseignement et des routes ;
- l'inscription des actions de lutte contre l'illettrisme dans la loi de 2007 relative à la fonction publique territoriale ;
- la proposition d'actions de sensibilisation et de formation par le CNFPT.

« Avant le transfert, la collectivité avait peu de personnels techniques et beaucoup d'administratifs. Et parmi le personnel technique, il s'agissait plutôt d'ingénieurs et de techniciens chefs. Donc l'illettrisme n'était pas forcément notre préoccupation. Depuis le transfert, c'est devenu notre problème ». C'est l'arrivée de ces nouveaux agents, majoritairement de catégorie C et dans des situations parfois précaires, qui a amené les collectivités à découvrir les problématiques d'illettrisme.

Certains interlocuteurs suggèrent même que ce contexte n'est pas fortuit. Pour l'un d'entre eux, « *je ne suis pas sûr que la loi de 2007 aurait contenu la formation d'intégration pour les C et les actions de lutte contre l'illettrisme si ces agents étaient encore à l'État. C'est une typologie de loi qui allait avec cette nouvelle catégorie d'agents* ».

2. Le rôle moteur d'acteurs internes

Pour aboutir, ce constat doit venir rencontrer une volonté politique ou un portage interne fort. Dans certaines collectivités, les élus se sont engagés sur cette problématique dans le cadre d'une politique de formation plus large en direction des agents les moins qualifiés ou encore à l'occasion d'actions en direction de la population en situation d'illettrisme.

Mais beaucoup d'agents des ressources humaines ou de services sociaux ont joué un rôle moteur pour sensibiliser la collectivité à la lutte contre l'illettrisme. Ils se sont appuyés sur l'analyse des situations observées pour transmettre à la direction des propositions d'actions et obtenir de leur hiérarchie un soutien dans la démarche. De façon générale, l'importance de l'adhésion du niveau politique pour mener à bien la démarche, qu'ils soient initiateurs ou appuis, est reconnue par tous les acteurs.

Dans quelques collectivités, les organisations syndicales ont été à l'initiative de la demande d'actions de lutte contre l'illettrisme. Mais globalement, les revendications des représentants syndicaux portent rarement sur la mise en place de ces dispositifs directement. Elles sont plutôt relatives à l'accès des agents aux concours ou à la formation en général. Lorsque ces actions leur sont présentées, les représentants syndicaux sont néanmoins acquis au bien-fondé de la démarche. D'après un interlocuteur, *« les syndicats ont été sensibilisés pour qu'il n'y ait pas de freins au niveau de la hiérarchie. Ils ont plutôt un regard bienveillant, mais c'est tout »*.

Toutefois, il est arrivé que les propositions d'actions de lutte contre l'illettrisme soient mal accueillies dans un premier temps. Selon un interlocuteur, *« alors que les organisations syndicales au départ trouvaient que c'était prendre le fonctionnaire pour un moins que rien, ils se sont approprié la démarche »*.

3. Des caractéristiques propices à l'émergence du dispositif

Par ailleurs, les caractéristiques propres aux collectivités rencontrées peuvent avoir favorisé le développement d'un dispositif de lutte contre l'illettrisme. On peut ainsi faire l'hypothèse que le fait d'avoir sollicité des collectivités s'étant d'ores et déjà investies dans la mise en place d'actions à destination de leurs agents ait pu introduire un biais à cet égard.

Bien que nous ne disposions pas de données statistiques globales sur les profils des collectivités concernées, le panel de collectivités rencontrées a fait ressortir deux grandes caractéristiques :

- Les collectivités de grande taille sont surreprésentées dans l'échantillon, malgré une volonté de contacter tous les types de collectivités. On peut mettre cet élément en relation avec les difficultés que peuvent rencontrer les petites communes à mettre en place des actions de lutte contre l'illettrisme, n'ayant souvent qu'un agent isolé à former. En outre, le fait d'avoir un effectif important d'agents permet de développer plus facilement des actions à grande échelle et de disposer de services de ressources humaines plus structurés.
- Les interlocuteurs ont fait également état de problématiques d'emplois et de niveaux de qualification relatives à la population de leur territoire, qui auraient favorisé des politiques de recrutement social, un poids important des services en régie et un accent particulier sur la formation des agents en interne :
 - *« Compte tenu du territoire et de sa population, la mairie a développé de façon importante son rôle social à travers d'importants recrutements « sociaux » et*

les services à la population, avec le choix d'être en régie directe sur la quasi-totalité des services » ;

- *« On est une collectivité qui forme beaucoup ses agents. Historiquement, les agents C à la ville partent beaucoup en formation professionnelle, en remise à niveau. En proportion, 12 à 13 % des heures de formation de la ville sont dédiées aux savoirs de base. C'est une politique très importante »*

B. Le rejet du terme illettrisme

Les collectivités n'ont quasiment jamais recours au terme « illettrisme » pour qualifier leurs actions. Les différentes dénominations utilisées peuvent être propres à la collectivité, ou empruntées à l'organisme de formation et au CNPFT, comme par exemple : « compétences de base pour améliorer la vie professionnelle », « formation générale de base », « apprentissage des compétences clés », « acquérir les bases de la lecture et de l'écriture », « réactivation des savoirs fondamentaux ».

Très souvent, la désignation générale de l'action est aussi celle d'une « remise à niveau », même si pédagogiquement il s'agit bien de formations de base. La raison évoquée par les interlocuteurs est que le terme « illettrisme » comporte un risque important de stigmatisation pour les agents :

- *« L'action s'intitule bien « lutte contre l'illettrisme - savoirs de base » au sein de la RH mais pour en parler aux agents est utilisé plutôt le terme de « remise à niveau » pour ne pas les heurter ou freiner leur intégration dans le dispositif ».*
- *« La plupart du temps, l'illettrisme est tabou, alors que la remise à niveau est reconnue ».*

Si le terme d'illettrisme n'est pas utilisé, c'est aussi parce que les démarches s'adressent souvent à un public plus large que celui des agents en situation d'illettrisme. Les actions sont souvent fondées au sein de dispositifs regroupant différents niveaux et problématiques. Cela permet aux collectivités de proposer ces actions sans les nommer. *« Souvent, les collectivités déguisent la formation en remise à niveau ou prépa concours. On avance masqué ».* Des interlocuteurs reconnaissent néanmoins que cette situation peut conduire à attirer des publics non concernés par la formation. *« Comme on ne parlait pas d'illettrisme, certains bac+3 étaient intéressés ».*

Mais l'emploi de ces différentes appellations est aussi révélateur d'une certaine difficulté à définir les situations d'illettrisme pour les interlocuteurs. *« La difficulté avec le terme illettrisme, c'est que la limite n'est pas toujours claire. Ça recouvre des réalités différentes ».*

Dans les services de ressources humaines, les agents ont souvent recours aux définitions de l'ANLCl et font parfois appel aux quatre degrés identifiés dans le cadre de référence². Mais pour encore beaucoup d'agents, et notamment les encadrants, il semble qu'une confusion persiste entre les situations d'illettrisme, d'analphabétisme, de français langue étrangère ou de remise à niveau. Le regroupement au sein d'un dispositif plus large permet à la fois de ne pas citer le terme d'illettrisme, mais aussi d'y intégrer des situations souvent difficiles à qualifier.

² Voir en annexe

C. Les objectifs visés par les collectivités

Les actions de lutte contre l'illettrisme comportent souvent des objectifs multiples pour les collectivités. Trois grands types d'objectifs peuvent être identifiés :

- Une volonté d'engagement social de la collectivité, de l'ordre de la solidarité et de l'équité, qui vise à donner une 2^{ème} chance à des agents ayant connu des difficultés scolaires ou de faible niveau de qualification. La collectivité souhaite favoriser l'épanouissement et renforcer l'estime de soi des agents sur un plan personnel. Il s'agit également de faire accéder à la formation une population qui en a été jusque-là souvent exclue.
- Un objectif en termes d'évolution de carrière et de mobilité interne : la formation est conçue comme une première étape vers la remise à niveau et la préparation aux concours et examens, pour des agents souvent bloqués dans leur carrière du fait de leur situation d'illettrisme.
- Un objectif d'ordre professionnel, axé sur le développement des compétences des agents et qui repose sur :
 - La sécurité au travail, afin de diminuer les risques professionnels que peuvent susciter les situations d'illettrisme des agents. Pour les agents d'entretien par exemple, il s'agit de prévenir les situations dangereuses issues des difficultés de lecture des étiquettes, de compréhension des modes d'utilisation, ou d'évaluation des dosages des produits, et plus globalement de respect des consignes de sécurité et de la réglementation.
 - La professionnalisation des agents, leur adaptation au poste et l'amélioration de la communication au sein des équipes. L'évolution des métiers et la croissance du poids des procédures rendent par ailleurs de plus en plus incontournable la maîtrise de l'écrit dans l'exercice professionnel.
 - L'élargissement des compétences afin de favoriser et anticiper les reclassements professionnels, d'autant plus qu'il s'agit souvent d'agents exerçant des métiers exposés à une forte usure professionnelle.

Pour autant, toutes les collectivités rencontrées ne se positionnent pas de la même façon par rapport à ces objectifs. Certaines priorisent avant tout l'engagement social de la collectivité, considérant que l'épanouissement personnel visé bénéficiera de toute façon au plan professionnel. Selon un interlocuteur, *« un agent bien dans sa peau est toujours plus efficace sur son poste de travail »*. Inversement, les collectivités inscrites dans une démarche de développement des compétences estiment que les agents pourront réinjecter ces acquis dans la sphère personnelle.

Les différentes dimensions sont de toute évidence étroitement imbriquées. C'est aussi le cas lorsque les collectivités font référence à la promotion sociale dans le cadre de leurs actions, qui relève à la fois de l'engagement social et de la volonté de progression de carrière.

Certaines collectivités commencent à connecter également leurs actions à des démarches de prévention des risques psycho-sociaux au travers du bien-être au travail. D'après un interlocuteur, *« on a découvert que beaucoup de problèmes de gestion du personnel et de conflits au travail dépendaient des problèmes d'illettrisme. Le bien-être de nos agents passe aussi par là »*.

Il convient de remarquer que l'objectif d'une évolution de carrière n'est pas partagé par toutes les collectivités. Certaines préfèrent se positionner uniquement sur la recherche d'une amélioration des compétences professionnelles, considérant l'obtention d'un concours encore trop éloignée :

- « *On n'est surtout pas dans l'optique d'une progression de carrière. C'est présenté comme une formation professionnalisante : comment travailler mieux sur son poste* ».
- « *Il s'agit de permettre aux agents d'être à l'aise sur leur poste et de remplir correctement toutes les missions du poste. La formation est axée vraiment sur le professionnel. Les préparer aux concours serait les amener à rêver à un hypothétique avenir qui est assez loin* ».

Des collectivités ont d'ailleurs infléchi leurs objectifs dans ce sens, en fonction des constats effectués en cours de dispositif. D'après un interlocuteur, « *au début, pour la hiérarchie, l'objectif, c'était le concours. Mais on en était encore loin. Après, la préoccupation s'est portée plus sur la sécurité* ».

La priorisation et le choix des objectifs, réalisés par la collectivité, vont fortement impacter le type de dispositif de lutte contre l'illettrisme qui sera conduit dans ce cadre.

DEUXIÈME PARTIE

LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS DE LUTTE CONTRE L'ILLETTRISME

A. Les étapes préliminaires

Les dispositifs de lutte contre l'illettrisme comprennent un certain nombre d'étapes préalables à l'inscription des agents à des formations sur les savoirs de base :

- documentation, prise de contact avec les acteurs ressources ;
- communication ;
- sensibilisation ;
- repérage des agents ;
- positionnement pédagogique dans un parcours de formation.

1. Une démarche préalable d'appropriation de la problématique

Pour initier la démarche et se familiariser avec la problématique, les interlocuteurs des services formation ont exploré trois principales pistes :

- la recherche de documentation, via notamment les ressources que propose l'ANLCI³, et d'interlocuteurs locaux aptes à les renseigner sur la problématique, tels que les centres ressource illettrisme (CRI) ;
- la participation à des formations de sensibilisation, qui outille les agents pour appréhender ce qu'implique la mise en place d'un dispositif ;
- la prise de contact avec différents organismes de formation, afin de pouvoir évaluer l'offre existante et rédiger un cahier des charges.

2. Un déploiement prudent de la communication

- Une première phase d'expérimentation

Globalement, les collectivités témoignent d'une certaine prudence dans la mise en œuvre des actions de lutte contre l'illettrisme. La majorité d'entre elles préfère en effet proposer dans un premier temps le dispositif à un nombre réduit d'agents sans diffuser l'information à l'ensemble de la collectivité. Pour elles, il s'agit à la fois d'éviter d'aborder frontalement une problématique taboue, d'expérimenter un dispositif puis d'évaluer l'importance de la demande et la pertinence de la réponse apportée. Une des craintes des collectivités est d'être dépassées par le nombre de demandes des agents :

- « *Le risque, c'est d'avoir trop de succès. Sur certains stages, on teste* » ;
- « *Si on communiquait largement, on aurait trop de demandes. On va voir déjà avec ceux qui sont entrés dans le dispositif, par rapport aux retours des agents et de leurs supérieurs, et adapter en fonction* ».

Pour démarrer le dispositif, beaucoup de collectivités ont d'abord ciblé un service ou un métier comportant une part importante d'agents d'exécution de bas niveau de qualification, pour leur présenter le dispositif et les inviter à s'y inscrire. D'après un interlocuteur, « deux

³ Agence nationale de lutte contre l'illettrisme

phases de test ont été réalisées avant la mise en place des groupes avec les agents des cimetières et ensuite ceux de la propreté et de l'éducation ».

Une fois l'expérimentation achevée, beaucoup d'entre elles ont décidé de constituer une offre à plus grande échelle et de déployer un dispositif large de communication. « *Une fois la phase expérimentale terminée, on est rentrés dans une phase générale avec une communication importante ».*

Pour autant, certaines collectivités optent dès le départ pour une communication de masse, perçue comme la première étape du dispositif. « *Globalement, je pense qu'il faut 2 ans pour monter une action : la première année est consacrée à la communication, la deuxième à la mise en œuvre ».* Cette démarche repose sur le principe que c'est par le flux d'information que seront impactés les agents.

En outre, quelques collectivités adoptent une stratégie qui consiste à accueillir dans un premier temps des publics moins en difficulté au sein du dispositif afin d'atténuer les difficultés d'accès des agents illettrés à cette formation. « *Le cœur de cible de la collectivité, c'était l'agent illettré, l'agent analphabète. Mais avant qu'il y aille, il faut que d'autres d'un meilleur niveau y aillent : ce sont ces agents qui sont nos meilleurs VRP. Aujourd'hui, on est en train de toucher notre cœur de cible. Certains agents jouent un rôle de moteur pour les autres ».*

- Le poids de la communication informelle

La communication vers les agents des actions de lutte contre l'illettrisme se heurte à deux difficultés majeures :

- la communication écrite n'est pas un support accessible au public visé ;
- une communication sur les situations d'illettrisme peut comporter le risque d'une stigmatisation.

Pour ces raisons, les collectivités se reposent beaucoup sur le bouche à oreille pour diffuser l'information sur le dispositif. « *Même si les agents illettrés ne liront pas le journal interne, on compte sur la communication informelle et le bouche-à-oreille. L'idée est que ça fasse boule de neige ».* Les agents ayant bénéficié du dispositif jouent aussi un rôle de relais pour transmettre l'information entre pairs. Ce phénomène est d'autant plus marqué pour les collectivités de petite taille, pour lesquelles le déploiement d'un dispositif de communication formalisé n'est pas utile. « *Quand on a recensé les agents cela a été fait surtout par le bouche-à-oreille. On n'a pas de plaquette, pas d'étendards. C'est une petite collectivité ».*

Un autre moyen utilisé pour transmettre l'information aux agents est de s'appuyer sur la hiérarchie. Les collectivités qui ont opté pour une diffusion large ou celles qui ont déjà une certaine antériorité envoient directement à l'encadrement une note, un courrier ou mail, qui présente le dispositif pour diffusion aux agents afin qu'ils s'inscrivent.

Les services formation font référence au dispositif à travers différents supports : site intranet, présence au sein du catalogue interne, parfois campagne d'affichage, ou encore articles dans le journal interne. Les collectivités s'appuient fréquemment sur les témoignages des agents pour communiquer sur le dispositif. Le fait que les agents acceptent d'en parler publiquement est aussi révélateur d'une plus grande aisance avec la problématique. Pour un interlocuteur, « *avec la publication d'une photo dans le journal interne, on voit que les tabous se lèvent ».*

Certaines collectivités ont mené d'importantes campagnes de présentation de la réforme de 2007, par le biais de réunions auprès des directeurs et des correspondants RH, mais aussi

auprès des agents. Ces réunions ont été également l'occasion d'aborder l'illettrisme et de pouvoir informer sur le dispositif.

3. La nécessité d'une étape de sensibilisation

Pour toucher un maximum de personnel, les collectivités complètent très souvent la communication auprès des agents par une information des personnes en situation de repérer leurs difficultés. Les agents ont en effet l'habitude d'adopter des stratégies de contournement pour ne pas que soit identifié leur illettrisme, souvent vécu comme honteux. D'ailleurs, la plupart des personnes en charge du dispositif ont suivi une formation ou ont mené des recherches pour se familiariser avec la problématique. D'après un interlocuteur, « *maintenant, on est attentif quand un agent nous demande de remplir une déclaration d'accident à sa place. Avant, ça n'avait jamais fait tilt* ».

L'objectif est donc d'outiller les différents acteurs en contact avec les agents pour qu'ils puissent détecter les situations d'illettrisme, faire remonter l'information et orienter les demandes. Les collectivités organisent à cet effet des réunions de sensibilisation auprès de deux principaux interlocuteurs :

- L'encadrement : du fait de leur proximité avec les agents, les encadrants sont les premiers interlocuteurs à pouvoir déceler les situations d'illettrisme. Les collectivités font part néanmoins de difficultés à mobiliser certains d'entre eux, qui se sentent peu concernés par la problématique et ne participent pas aux réunions qu'on leur propose.
- Les services de ressources humaines et leurs correspondants dans les directions, mais aussi, plus globalement, des personnes relais en contact avec les agents, telles que les assistantes sociales, les formateurs internes sur l'environnement territorial, la bureautique ou l'hygiène et la sécurité, les médecins et psychologues du travail. Ces interlocuteurs peuvent constituer une alternative s'il est compliqué pour l'agent d'en parler à sa hiérarchie.

Les réunions sont animées le plus souvent par les organismes de formation en lien avec les services de ressources humaines. Un soutien des élus et de la direction permet de mobiliser plus facilement ces interlocuteurs lors de ces réunions.

Certaines collectivités proposent des formations plus poussées pour permettre à ces acteurs relais d'accéder à une meilleure compréhension de la problématique et d'être en capacité d'évaluer le niveau des agents.

4. La difficile mise en place d'un système de repérage

Ces étapes préalables à la formation ont pour fonction de permettre aux collectivités de repérer les agents concernés, les orienter et recueillir leur demande. Différents acteurs participent là aussi à ce processus :

- les agents eux-mêmes, à travers l'expression de demandes spontanées. Il s'agit du résultat du bouche-à-oreille ou de l'envoi du bulletin d'inscription via les chefs de service. Cette modalité est particulièrement fréquente dans les collectivités où le dispositif est en place depuis déjà plusieurs années ;
- les chefs de service, qui font part du besoin des agents à l'occasion notamment de l'évaluation annuelle. Le repérage peut s'effectuer par exemple sur la base de

l'observation des écrits professionnels, de l'expression orale des agents, de comportements d'évitement ou de retrait ;

- le service formation ou des ressources humaines, en charge du dispositif, au travers principalement du suivi des échecs aux tests d'entrée aux préparations concours du CNFPT. D'autres supports permettent également le repérage : le retour des évaluations de formation, les feuilles de congés, les déclarations d'accident du travail. Les projets de reconversion professionnelle sont aussi l'occasion de détecter de nouvelles situations ;
- les correspondants des ressources humaines dans les directions, mais aussi les assistantes sociales ou les interlocuteurs du domaine de la santé, parfois aussi les représentants syndicaux ou encore des agents précédemment formés.

Pour autant, la phase de repérage présente un certain nombre de difficultés pour les interlocuteurs rencontrés :

- le poids des stratégies de contournement, et plus globalement, l'évaluation du niveau des agents : *« on a du mal à apprécier l'état de difficulté dans lequel ils sont vraiment »* ;
- l'éloignement des agents des services ressources humaines dans les grandes collectivités, et plus particulièrement pour les régions et départements par rapport aux agents des établissements d'enseignement ;
- la faible implication des encadrants souvent peu convaincus de l'intérêt d'une formation de ce type et peu sensibilisés aux bénéfices du dispositif ;
- le fait d'aborder le sujet avec les agents, une fois le repérage effectué : *« La difficulté était de savoir comment aborder la question avec l'agent sans pour autant le stigmatiser, le heurter, le bloquer »*. Le contexte dans lequel s'est effectué le repérage pose également problème : *« Un questionnaire est demandé aux agents au retour de la collecte, qui nous a permis d'en repérer. Mais le questionnaire n'est pas fait pour ça. Du coup, on n'a pas osé aller les voir »*.

Pour faire face à ces difficultés, certaines collectivités souhaiteraient mettre en place des tests auprès des agents pour repérer de façon plus systématique les difficultés des agents. *« Pour l'instant, ça ne repose que sur la bonne volonté de la hiérarchie et le bouche-à-oreille entre agents »*. C'est parfois déjà le cas dans le cadre de projets de service ou de procédure de reclassement.

Certains services de ressources humaines envisagent de dispenser des tests dès le recrutement sans pour autant en faire un critère de sélection. *« On veut juste savoir leur niveau pour les aider après, mais ce n'est pas parce qu'ils ratent le test qu'ils ne seront pas recrutés »*. La systématisation du repérage via ces tests viserait avant tout la prévention des problématiques de reclassement. *« C'est l'idée qu'ils ne vont pas avoir qu'une seule vie professionnelle, et qu'il vaut mieux repérer avant »*.

5. Le développement d'une contractualisation des objectifs

En fonction de l'offre de l'organisme de formation, la plupart des collectivités proposent une étape de positionnement et d'orientation aux agents une fois le repérage effectué. Pour les collectivités qui n'ont pas mis en place de communication au préalable, il s'agit de la première phase du dispositif. Très souvent, c'est l'organisme de formation qui prend

entièrement en charge cette offre, mais parfois les agents des services de formation y sont associés et y participent activement.

L'étape de positionnement est d'une durée variable, d'une demi-journée à plus de 2 jours et peut comporter :

- une présentation du déroulement du dispositif ;
- des entretiens et des tests écrits de positionnement.

Les collectivités rendent compte de l'importance de cette étape pour évaluer les difficultés des agents. Pour un interlocuteur, *« les agents ne savent pas s'évaluer. Beaucoup prétendent ne rien savoir et en fait il s'agit uniquement de réactivation »*.

L'objectif de cette étape est à la fois de :

- vérifier si la personne relève bien d'un dispositif de lutte contre l'illettrisme ou non. Certains cas de dyslexies et handicaps ont notamment pu être détectés à cette occasion ;
- déterminer le niveau de l'agent et si le dispositif le prévoit, constituer des groupes et y répartir les agents ;
- fixer des objectifs et un parcours individualisé de formation.

A l'issue de cette étape de positionnement et d'évaluation, les collectivités et organismes de formation initient de plus en plus des démarches de contractualisation. Des « conventions » ou « contrats » sont élaborés à partir du positionnement, des objectifs et du projet de l'agent. Selon l'orientation du dispositif et la place de la collectivité, les contrats peuvent être passés uniquement entre l'agent et l'organisme de formation, ou également concerner la hiérarchie et le service formation. Dans une collectivité, les agents signent *« un contrat à partir de l'évaluation pédagogique, présentant les objectifs, la durée, le volume horaire et l'engagement financier. Ce contrat est signé par l'agent, le directeur de l'agent, le service formation et l'organisme de formation »*.

6. Le profil des stagiaires

Les agents engagés dans les dispositifs proposés par les collectivités appartiennent à la catégorie C et sont souvent embauchés par recrutement direct.

D'après les collectivités, les principaux services participants sont les services techniques (voirie, bâtiment, espaces verts), la propreté et les déchets, l'entretien des locaux, la vie scolaire et l'enseignement, la petite enfance, les musées et la restauration. Les métiers exercés par les agents sont essentiellement des métiers d'exécution, particulièrement exposés aux risques d'usure professionnelle et aux problématiques de reclassement. Au-delà des effectifs importants dans les services techniques, les collectivités observent une grande diversité de cas souvent isolés au sein d'autres services (policier municipal, huissier, animateur...).

Concernant les problématiques du public, le diagnostic n'est pas évident pour les collectivités. Il semble néanmoins que les situations de français langue étrangère se multiplient, et soient parfois doublées de problématiques d'alphabétisation.

En matière d'âge, deux générations ont été identifiées : *« des agents anciens embauchés sur critères sociaux, et de nouvelles générations dont le niveau scolaire présente une insuffisance »*.

B. L'évolution des dispositifs de formation aux savoirs de base

D'après les collectivités, les dispositifs ont connu d'importantes évolutions : alors que les anciennes réponses proches de l'enseignement scolaire périclitent, les formations tendent aujourd'hui à être de plus en plus axées sur les pratiques professionnelles, jusqu'à parfois s'inscrire au sein d'axes stratégiques de gestion des ressources humaines.

1. Le déclin des formations scolaires et généralistes

L'ancienneté des dispositifs est très variable parmi les collectivités rencontrées. Certaines s'y sont engagées depuis de nombreuses années, d'autres beaucoup plus récemment, comme les régions et départements à l'arrivée des agents des collèges et lycées. Les plus anciennes démarches remontent au début des années 1990.

Les collectivités ont fait évoluer les dispositifs au cours du temps. Dans de nombreux cas, des actions de remise à niveau en mathématiques et français étaient proposées en interne et la formation dispensée par des agents de la collectivité. *« Les cadres volontaires de la collectivité ont suivi un cursus de formation de formateurs de 10 jours au CNFPT pour être formateur interne en maths ou en français ».*

Cette offre a pu connaître des dérives dans certaines collectivités : *« Après plusieurs années, le dispositif mis en place finissait par s'autoalimenter. Les formateurs le considéraient presque uniquement comme un complément de rémunération, et les agents comme une formation sans fin à laquelle chaque année on peut s'inscrire jusqu'à l'obtention du concours ».* Ces situations ont parfois abouti à une désaffection du dispositif dans lequel ne participait plus qu'un nombre marginal d'agents.

Face à ces difficultés, les collectivités ont souhaité évaluer leur dispositif et mener une réflexion sur les modifications à apporter. Pour les interlocuteurs, l'évolution des dispositifs a reposé sur différents points :

- La volonté de se démarquer nettement du système scolaire : les collectivités ont fait le constat de l'inadéquation de formations trop proches des cours dispensés à l'école, ceux-ci tendaient à reproduire l'échec scolaire. *« Le prestataire était une ancienne enseignante, qui était vraiment très scolaire. L'offre n'était pas adaptée au public ».*
- La nécessité de distinguer préparation aux concours et actions de lutte contre l'illettrisme : *« les contenus devenaient de plus en plus de la préparation au concours et de moins en moins de la remise à niveau ou acquisition des savoirs de base ».*
- Une orientation vers des dispositifs plus axés sur la sphère professionnelle : *« le projet avait pour objectif de permettre à l'agent d'évoluer. Mais une partie de la hiérarchie souhaitait que la formation soit plus ciblée sur l'activité professionnelle et l'acquisition de compétences ».*
- Le besoin de s'adapter au niveau des agents, issu du constat d'agents en difficulté au sein des groupes. Plus globalement, les collectivités recherchent une plus grande individualisation des formations. *« En résumé, il fallait plus d'individualisation des contenus, des programmes, des plannings, des objectifs ».*
- Le choix d'avoir des intervenants spécialisés en formation d'adulte et sur l'acquisition des savoirs de base.

Pour autant, dans certaines collectivités, l'évolution s'est traduite par un allègement du dispositif, considéré comme trop lourd, aussi bien en durée qu'en ressources mobilisées. *« Les stagiaires, comme leurs hiérarchiques, trouvaient le dispositif trop contraignant : le suivi individualisé par le chef de projet, le tuteur et l'organisme, un plan individuel de formation, la définition d'un projet et la formation en elle-même, tout ça sur 2 ans ».*

Pour certains interlocuteurs, le raccourcissement du dispositif est vécu comme une régression due à des contraintes budgétaires. *« On a vécu l'âge d'or. Désormais il y a une réduction de budget. 50 jours, c'est l'idéal. On ne connaîtra plus ça. Tous les organismes de formation se tournent vers la formation aux savoirs professionnels. L'avantage, c'est qu'il y a moins de réticences des agents. On peut plus facilement les toucher. L'inconvénient, c'est que c'est largement insuffisant ».*

2. L'essor de l'individualisation et de l'approche professionnelle

- Le choix de l'organisme de formation

Les collectivités rencontrées peuvent se répartir en deux groupes : celles qui ont choisi le CNFPT, et celles qui ont eu recours à un autre organisme de formation ou ont développé une offre en interne.

Les collectivités ayant fait appel au CNFPT se sont plutôt engagées récemment dans les actions de lutte contre l'illettrisme. Une sollicitation de la part de l'établissement de formation a même souvent participé à provoquer leur engagement, d'autant plus lorsque le dispositif est pris en charge pour partie ou en totalité sur la cotisation.

L'investissement des collectivités ayant opté pour un autre organisme est globalement plus ancien. D'après les interlocuteurs, ce choix est lié à une absence d'offre du CNFPT en la matière au moment de leur engagement, ou tout du moins d'une offre adaptée à la problématique. *« Avant, les problèmes étaient déjà identifiés, mais il n'y avait pas de réponse du CNFPT ».*

Beaucoup de collectivités se sont tournées vers les Centres ressource illettrisme de leur région et des organismes de formation inscrits dans la démarche des ateliers de pédagogie personnalisée.

Les collectivités ont souvent souhaité conserver leur prestataire dans la mesure où le dispositif incite à maintenir une certaine continuité. *« Et aujourd'hui, c'est difficile de changer. Ce n'est pas véritablement dans le cadre de la concurrence, mais on souhaite qu'il y ait une continuité ».* Celles qui ont fait l'expérience d'un changement de prestataire attestent de la difficulté à réinstaurer une relation de confiance auprès des agents. *« Après la passation entre les deux prestataires, il a fallu accompagner les agents, pour certains physiquement, car ils ne voulaient pas y aller ».*

Dans ce cas, l'ensemble du financement est à la charge de la collectivité. Les collectivités ont souligné à cet égard le poids de cet engagement, qui peut représenter une part significative du budget formation. *« Mais il faut aussi des budgets, car ça coûte cher, très cher. Il faut être riche. Tout le monde ne peut pas se permettre de le faire ».* En outre, le financement est renchéri par le coût indirect lié à l'absence des agents sur leur poste de travail. En effet, toutes les formations ont lieu sur le temps de travail des agents. *« On est sur des coûts élevés et pour les chefs de services, des durées d'absence importantes, même si ça, c'est incompressible ».*

- Les types de dispositifs

Le niveau d'intervention des collectivités dans le choix de la forme des dispositifs est variable. Pour certaines, une fois l'organisme sélectionné, elles s'en remettent à lui concernant les modalités de mise en œuvre. Cependant, les collectivités sont attentives à rester décisionnaires sur un certain nombre d'éléments.

Globalement, le nombre de jours moyen de formation suivis dans le cadre du dispositif s'échelonne entre 20 et 30 jours, sur un rythme d'une demi-journée à une journée par semaine. Certains dispositifs se déclinent en modules, permettant une adaptation de la durée en fonction du niveau des agents.

La majorité des collectivités rencontrées a choisi de proposer cette offre en intra. D'après un interlocuteur, « *je n'ai jamais ressenti de difficultés particulières par rapport à l'intra, car beaucoup de gens ont vu partir leurs collègues, et du coup se sont dit : ça pourrait être moi* ».

Certaines collectivités, généralement engagées plus récemment, préfèrent commencer par des actions en inter-collectivité. « *Il ne faut pas être trop ambitieux. C'est aussi pour ça que l'inter collectivité a son avantage. N'avoir que 2-3 agents dans un groupe permet aussi de voir comment ça se passe* ». Pour ces interlocuteurs, l'inter permet aussi d'éviter des risques de stigmatisation. Dans quelques cas, les agents sont intégrés dans des groupes de salariés ou de demandeurs d'emploi.

- La question de l'hétérogénéité des niveaux

La plupart du temps, les dispositifs proposés par les collectivités rencontrées sont plus larges que les seules actions en direction des agents en situation d'illettrisme. Ils s'adressent souvent à des agents de niveaux différents, qui peuvent relever de différents degrés d'illettrisme, d'autres problématiques, ou même d'une simple remise à niveau.

Pour les collectivités, cette hétérogénéité rend difficile la constitution de groupes. D'après un interlocuteur, « *ça pose des problèmes pour faire des groupes car les besoins sont très différents* ». La diversité des problématiques questionne les collectivités quant à la capacité des formateurs à pouvoir gérer ensemble des situations qui relèvent de l'illettrisme, de l'alphabétisation, du français langue étrangère ou encore de la réactivation des savoirs de base. En revanche, cela présente l'avantage de ne pas stigmatiser une problématique particulière et permet aux agents de pouvoir accéder à tous les horaires de formation proposés. Pour les agents des établissements d'enseignement notamment, « *avec les contraintes des lycées, c'est plus facile quand un agent doit changer de groupe* ».

Certaines collectivités de grande taille, qui disposent d'effectifs importants, mettent en place des groupes distincts selon la problématique afin de s'adapter aux besoins. « *Certains ateliers spécifiques sont montés pour les analphabètes, par exemple. Ça arrive aussi en FLE, avec l'arabe notamment* ». Pour une même problématique, certaines collectivités développent aussi des groupes de niveaux, alors que d'autres s'y refusent. « *On ne veut pas fonctionner par groupe de niveaux pour ne pas reproduire le système scolaire* ».

En parallèle, de nombreuses collectivités conservent une offre individuelle pour les agents qui ne peuvent s'intégrer au dispositif. « *On va continuer de faire de l'individuel, surtout qu'il y en a certains qu'on ne peut pas positionner dans un groupe, car ils risquent de le plomber* ».

Il est donc difficile de comptabiliser l'effectif exact d'agents réellement en situation d'illettrisme au sein des dispositifs. Le nombre d'agents participant aux dispositifs proposés par les collectivités varie de 2 jusqu'à 200 par an. *« Par contre, on n'a pas les moyens de développer une action uniquement sur l'illettrisme. Sur 25 personnes en 2010, il n'y en a que 4 qui relèvent de l'illettrisme ».*

- Les modalités pédagogiques

Dans la plupart des cas, les collectivités interviennent peu sur le choix des modalités pédagogiques. Leur demande porte surtout sur une plus grande individualisation, que ce soit dans la forme comme sur les contenus. *« Le point fort du dispositif, c'est l'individualisation. Chaque particularité est prise en compte, chaque agent a son propre programme. Ils font des travaux de groupe quand il y a un dénominateur commun suffisant ».* Les objectifs de l'agent fixés en amont du dispositif déterminent le contenu et la pédagogie adaptée.

Généralement, les formateurs alternent travail en sous-groupe et traitement individualisé. La taille des groupes dépend des choix opérés, variant d'une dizaine à une vingtaine d'agents. Certains formateurs proposent même une individualisation totale du travail : *« les profs sont à disposition des agents, les salles sont dédiées aux matières. Les agents peuvent être 15-20 par salle, mais chacun travaille individuellement. Les profs les alimentent en travail en fonction des besoins. Personne n'a le même travail. Les profs mettent en place une pédagogie différenciée ».*

On observe de ce fait un élargissement du type de contenu abordé, au-delà de l'enseignement des mathématiques et du français. Selon un interlocuteur, *« il ne s'agit pas seulement de français/maths. Ça comprend aussi le repérage dans l'espace, l'utilisation de l'outil informatique, et le tout sous une forme très ludique. On sort du français et des maths pour parler de compétences de base ».* En fonction des besoins identifiés, les formateurs peuvent proposer des ateliers d'écriture, de travailler sur le code de la route et les démarches administratives, ou encore sur la préparation du certificat de formation générale ou de celui de navigation sur le net.

Mais surtout, les organismes de formation intègrent de plus en plus souvent des supports professionnels au dispositif. Les collectivités sont sollicitées pour fournir des documents de travail à partir desquels sont appréhendés les savoirs de base. *« La grande ligne du dispositif est basée sur la situation professionnelle, avec un maximum de supports pour adapter le contenu ».* Les formateurs sont de plus en plus amenés à s'appuyer sur l'environnement professionnel et les conditions de travail des agents pour élaborer les contenus. *« Les formateurs sont allés sur le terrain, ont fait des photos, ont interviewé les responsables d'équipes, ont demandé les supports écrits dont pouvaient se servir les agents. Ils se sont appuyés sur les supports de recettes, les documents RH (fiches de notation, etc.). Les exercices portaient sur les documents du quotidien, et toujours dans le domaine professionnel ».*

- Les conditions matérielles

Par ailleurs, les collectivités portent une attention particulière aux conditions matérielles du déroulement de la formation. L'objectif est de faciliter au maximum l'accès au dispositif, dans la mesure où il s'adresse à un public qui part rarement en formation. Pour cette raison, un certain nombre de critères entrent en compte :

- une adaptation des plannings de formation aux horaires de travail : *« L'organisation est surtout compliquée du fait de la diversité des horaires. On a choisi les après-midi car l'activité est plus réduite pour beaucoup de services, comme les services techniques et la restauration » ;*

- un emplacement de locaux de formation à proximité, voire sur site : « *le problème de mobilité pour les départs en formation de ce type d'agents demande une action en local* » ;
- une souplesse d'entrée-sortie dans le dispositif.

3. L'inscription d'expérimentations au sein de la stratégie RH

Globalement, les collectivités ont encore peu fait le lien entre la conduite de leur politique de ressources humaines et les actions qu'elles mènent en matière de lutte contre l'illettrisme. Pour la plupart, elles considèrent ce dispositif comme « à part » et déconnecté de leur stratégie RH. Au mieux, la conduite de ces dispositifs peut avoir des retombées positives et contribuer à la stratégie globale. Mais ils sont rarement associés en amont à la politique de la collectivité.

Toutefois, certaines initiatives intègrent les formations aux savoirs de base à des projets en matière de ressources humaines. Celles-ci ont adopté deux principales entrées :

- le reclassement ;
 - le projet de service.
- Le reclassement

Les collectivités ont identifié les situations d'illettrisme comme un frein important au reclassement. Or cette problématique tend à prendre de plus en plus d'ampleur dans les collectivités. Beaucoup d'entre elles font part de problématiques d'usure professionnelle croissantes, qui risquent de s'aggraver du fait de l'allongement de la durée du travail. Les métiers les plus exposés concernent beaucoup d'agents d'exécution peu qualifiés, susceptibles d'être concernés par des problématiques d'illettrisme. Les reclassements ont lieu très souvent de la filière technique vers la filière administrative, dans laquelle les savoirs de base sont très présents. L'objectif est donc de s'appuyer sur les formations pour pouvoir réorienter les agents vers d'autres postes :

- « *L'espérance de vie sur les postes d'entretien est courte. Ça détermine pour beaucoup de suivre une remise à niveau de manière à pouvoir les orienter vers des métiers moins pénibles* » ;
- « *Beaucoup d'adjoints techniques qui exerçaient des métiers physiques ne peuvent plus travailler sur leur poste. Il faut les réorienter vers des métiers administratifs, où les savoirs de base sont beaucoup plus mobilisés* ».

Pour ces raisons, il arrive que les collectivités priorisent dans les dispositifs de lutte contre l'illettrisme les agents en cours de reclassement. Mais pour la majorité des collectivités, ces situations restent marginales. La problématique principale est surtout de trouver des postes pour leurs agents reclassés. Elles se positionnent donc plus sur une anticipation des reconversions par le biais des formations aux savoirs de base. « *C'est un peu de la prévention pour le jour où l'agent rencontrera des difficultés à exercer sur son poste* ».

Certaines collectivités ont néanmoins élaboré des procédures de reclassement qui intègrent des actions de lutte contre l'illettrisme. Il s'agit de dispositifs modulaires qui peuvent articuler un accompagnement au changement professionnel, des formations liées au poste de travail et un module relatif aux savoirs de base, avec en parallèle une affectation en surnombre dans les services sous l'égide d'un tuteur.

Une collectivité projette même la mise en place d'un dispositif qui fasse le lien entre départs en retraite, reclassement et illettrisme : « *l'idée est de faire des agents seniors des tuteurs par rapport à des agents en requalification sur le dispositif de savoirs de base. Pour ceux*

dont le départ à la retraite est proche, ça permettrait de pérenniser les savoirs. Le rôle du tuteur porte sur la motivation et le contenu, et doit permettre de réinjecter les acquis dans le cadre professionnel ».

- Le projet de service

Les formations aux savoirs de base peuvent également être inscrites dans le cadre de projets de service. La démarche vise dans ce cas prioritairement la professionnalisation, souvent dans un contexte d'évolution des tâches des agents, celles-ci mobilisant de plus en plus les savoirs de base. Pour un interlocuteur, *« l'approche était différente. La porte d'entrée était de considérer le fait de savoir lire et écrire comme une compétence professionnelle ».*

Dans un premier temps, les collectivités s'emploient à évaluer le niveau des agents via des tests et mener en parallèle un travail de définition des fiches de poste et des compétences requises. L'objectif est d'aboutir à une cartographie des compétences qui permette de positionner les agents pour mesurer l'écart entre les compétences réelles et les compétences attendues.

Certaines collectivités s'appuient dans ce cadre sur le référentiel des compétences clés en situation professionnelle élaboré par l'ANLCI, qui permet de définir à partir d'une fiche métier ou d'une fiche de poste les compétences clés qui y sont associées en matière de savoirs généraux et appliqués.

En général, les dispositifs issus des projets de services sont plus axés sur une approche professionnelle. Certaines collectivités s'appuient sur les outils spécifiques utilisés par le service et les attentes formulées par la hiérarchie pour permettre aux agents de s'adapter aux évolutions de leurs postes. Une collectivité travaille d'ailleurs sur une entrée « métier » qui permettrait d'adosser les contenus des formations aux savoirs de base aux besoins de chaque métier. *« Pour les agents de restauration en cuisine centrale on travaillera sur les maths, c'est vrai aussi pour les agents d'entretien. Mais pour d'autres métiers, ce sera plus sur le français, les écrits professionnels, ou l'oral par exemple pour les agents d'accueil ».*

Pour une collectivité, le dispositif de lutte contre l'illettrisme s'intègre à un plan de réorganisation du service de gestion des déchets dans un objectif de professionnalisation des agents en lien avec une évolution du métier. Jusque-là centrées sur le gardiennage, les activités des agents s'orientent désormais vers le développement de l'accueil et de l'information des usagers, ainsi que d'un suivi précis des pratiques de tri et de la fréquentation, mobilisant à la fois expression orale, écrits professionnels et calculs. Afin d'améliorer l'adaptation aux postes et favoriser la cohésion d'équipe, l'apprentissage des savoirs de base est mis en lien avec le métier, le contexte professionnel, les outils de suivi, et même une présentation plus générale de l'environnement territorial.

Ces démarches rencontrent néanmoins les mêmes difficultés en matière d'hétérogénéité des groupes, exacerbées à l'échelle d'une équipe de travail.

C. Le suivi et la sortie du dispositif

1. Le poids de l'accompagnement des agents

Tout au long du dispositif, des bilans intermédiaires et un bilan final sont organisés, auxquels participent l'organisme de formation et les agents, mais qui peuvent aussi associer le service formation et parfois l'encadrement. En cas de forte implication du niveau politique, il peut

même arriver que les élus y assistent. Pour l'un d'entre eux, *« on participe à toutes les réunions avec l'organisme de formation. Quand on est présents, on montre aux agents l'importance de l'action pour la collectivité »*.

L'organisation et le suivi des formations aux savoirs de base sont souvent attribués en interne à un chargé de formation ou des ressources humaines parmi d'autres projets, alors même qu'elles nécessitent selon les interlocuteurs un traitement particulier et souvent très individualisé. Les interventions des agents en charge du dispositif peuvent porter sur :

- un rôle d'intermédiaire avec la hiérarchie, en cas de refus de leur part, ou pour réguler les remarques dont peut faire l'objet l'agent auprès de ses collègues. Selon un interlocuteur, *« j'ai du intervenir dans 4 directions pour des agents qui ont essuyé des moqueries et railleries de la part de leurs collègues »* ;
- une présence à l'ouverture et à la clôture des formations, ainsi qu'aux bilans intermédiaires et finals ;
- une gestion des plannings et des groupes, particulièrement chronophage quand le dispositif concerne des effectifs conséquents ;
- un recensement des absences en formation et un soutien en cas de démotivation ;
- un suivi des parcours des agents sortis du dispositif.

On peut cependant effectuer une distinction selon la taille des collectivités et des effectifs engagés sur l'importance du suivi à opérer. D'après un interlocuteur d'une collectivité de grande taille, *« le dispositif me prend la moitié de mon temps. Il faut rentrer les demandes dans le tableau, répondre aux appels des hiérarchiques et négocier avec eux, faire le suivi des présences sur les différents modules, et faire aussi de l'observation en cas de réussite au concours ou d'aboutissement des projets de reconversion professionnelle »*. Toutefois, le poids de l'implication dépend aussi de l'importance des effectifs engagés dans la formation. Dans une collectivité de plus petite taille, un directeur des ressources humaines témoigne que *« ce n'est pas un dispositif d'une lourdeur extraordinaire. On peut arriver à faire vivre le dispositif sans y passer 20 % de son temps »*.

Par ailleurs, les agents en charge du dispositif constatent eux-mêmes parfois des carences en matière de connaissance de la problématique. Il leur est en effet nécessaire de bien appréhender les possibilités de progression des agents pour mieux évaluer les effets de la formation. Selon un interlocuteur, *« c'est difficile pour moi de ne pas être moi-même une professionnelle de la lutte contre l'illettrisme. J'ai eu un retour de la part d'un manager de proximité sur un agent qui avait fait pas mal d'heures sur le parcours de formation et qui lui a envoyé un message écrit phonétiquement : la formatrice leur a dit que c'était déjà un énorme progrès. Il y a un réel décalage avec ce qu'on peut se représenter »*.

De manière générale, les collectivités font part d'une importante assiduité des agents aux formations proposées. *« On a 97 % de présence en formation. Une seule personne a décroché sur 24 personnes en 6 mois »*.

Pour autant, certaines rencontrent des problématiques d'absentéisme du fait :

- de difficultés à assumer le travail personnel exigé : *« plusieurs personnes se sont démotivées au module, car il y a un travail personnel important à fournir, et qu'elles n'étaient pas dans cette démarche-là »* ;
- de problèmes de santé des agents : *« c'est un public avec des problèmes d'usure, et donc de nombreux cas d'arrêts maladie »* ;
- d'une pression de l'entourage : *« ceux qui abandonnent, c'est à chaque fois lié à un contexte familial. Ce sont souvent les enfants ou le conjoint qui cassent cet élan. C'est très fragile. Il faut un fort climat de confiance »*.

2. Une difficulté à délimiter la fin de la formation

La gestion de la sortie de dispositif n'est pas traitée de la même façon par toutes les collectivités. Pour la plupart, celle-ci est indexée sur les besoins des agents en fonction des évaluations effectuées en fin de session et les dispositifs sont reconductibles. L'organisme de formation émet des préconisations sur la nécessité ou non pour l'agent de continuer la formation, sous condition d'aval par la hiérarchie. *« Il y a des tests d'entrée et de sortie, qui permettent de disposer de toutes les informations sur les acquis et les suites à donner »*. L'individualisation des parcours suppose des durées adaptées et donc variables selon les situations. *« Comme les objectifs sont personnalisés, les durées le sont aussi »*.

Cependant, les collectivités font part de difficultés à délimiter la fin de la formation. Certaines d'entre elles questionnent les objectifs fixés entre l'organisme de formation et l'agent, qui engagent un renouvellement parfois systématique de la formation. *« On se demandait toujours à quel moment arrêter la formation, quand l'agent aurait atteint quel niveau ? »*. Certains agents peuvent rester jusqu'à 5 ans dans le dispositif. *« Les autres formations sont limitées dans le temps, mais là, il n'y a pas de fin »*. D'autre part, les agents sont demandeurs de renouvellements : *« le souci, c'est que la grande majorité ne souhaite pas s'arrêter. Ça nous pose de grandes difficultés. On essaie d'expliquer ça aux agents et de les orienter vers autre chose »*.

Pour certaines collectivités néanmoins, la durée de la formation est définie dès l'entrée dans le dispositif. *« C'est la même durée quel que soit le niveau. Car à un moment, il faut bien arrêter, stopper »*. Une collectivité de grande taille a pu évaluer le temps moyen passé dans le dispositif par les agents, et y adosser un dispositif de prise en charge dégressif sur le temps de travail : *« le temps moyen est de 11 mois et demi sur l'ensemble des agents. En deux ans, on couvre la majorité des cas »*.

A la fin de leur formation, les agents sont très souvent orientés vers d'autres dispositifs :

- les formations de remise à niveau ;
- les préparations concours, d'autant que certaines ont négocié une dispense de tests d'entrée pour leurs agents avec la délégation de CNFPT ;
- les dispositifs d'accompagnement à la mobilité, et parfois une démarche de validation des acquis de l'expérience ;
- les formations professionnelles axées sur une entrée métier.

A. La motivation des agents

1. Une motivation avant tout personnelle

Tout d'abord, les objectifs que visent les agents en s'engageant dans les formations aux savoirs de base sont ici perçus à travers le point de vue de leurs encadrants, chargés de formation, élus ou formateurs. Il s'agit donc de rendre compte de la façon dont ces interlocuteurs se représentent les motivations des stagiaires.

Trois principaux motifs ont été évoqués :

- un objectif d'ordre personnel : beaucoup d'interlocuteurs ont évoqué la volonté des agents de pouvoir aider leurs enfants dans leur scolarité ou de réaliser seuls des démarches administratives. Le soutien de leur entourage est déterminant dans leur engagement ;
- un objectif en termes de progression de carrière : la formation est conçue comme un moyen de pouvoir évoluer dans le but d'aboutir à l'obtention d'un concours ou examen ;
- un objectif professionnel : les agents souhaitent par ce biais s'améliorer sur leur poste de travail.

Si les objectifs évoqués correspondent globalement à ceux visés par les collectivités, la hiérarchisation qui en est faite n'est pas tout à fait similaire. D'après les interlocuteurs, même si les dimensions sont imbriquées, il semble que la motivation personnelle prime avant tout sur les autres.

Pour certains, les agents ne font pas le lien avec leur activité professionnelle. Dans cette perspective, la formation est complètement déconnectée de l'environnement de travail. « *Mais pour les agents, les aspects professionnels, ce n'est pas leur demande. Ils ne sont pas non plus réfractaires, mais ils ne veulent pas mélanger* ».

D'autres observent une évolution du positionnement des agents, qui, initialement engagés sur des objectifs exclusivement personnels, envisagent progressivement une évolution de carrière, considérée comme inaccessible jusqu'ici. « *Au départ, c'est pour leur vie personnelle, mais ensuite ça évolue vers les concours et examens. L'envie est venue avec la progression. Ils se sont sentis capables de franchir le cap* ».

2. Une recherche de leviers de motivation

Globalement, la stigmatisation qui persiste autour des situations d'illettrisme continue de freiner la motivation des agents. Les stratégies de contournement permettent aux agents de remplir leurs missions sans ressentir le besoin de se former. « *Certains estiment ne pas avoir besoin d'une formation. Ils se débrouillent, et comme on ne leur en demande pas plus... Ils se représentent mal les bénéfiques. Et partir en formation, c'est un gros changement, un gros investissement* ».

Les collectivités doivent s'employer à convaincre les agents de l'intérêt pour eux de suivre cette formation. « *Ce sont des agents qui ont socialement une place, un salaire, un métier : ils peuvent rester là-dedans. Il leur faut un déclencheur. On joue un rôle important d'orientation* ». Les interlocuteurs des services de ressources humaines et les encadrants cherchent à identifier des leviers pour susciter la motivation des agents.

L'évolution de carrière est notamment souvent utilisée par les interlocuteurs comme prétexte pour inciter les agents à se former. « *Les salaires sont faibles, et pour certains n'ont pas bougé depuis 20 ans. La perspective de gagner plus est une perspective importante pour l'agent* ». La nécessité d'obtenir des habilitations pour accéder à certaines tâches peut être également utilisée comme argument : « *dans le cadre de la viabilité hivernale, ils doivent passer un petit test pour être sûrs qu'ils puissent lire un plan, etc. Ça leur permet de faire des heures supplémentaires qui peuvent substantiellement augmenter leur revenu – jusqu'à 180 € par semaine d'astreinte pendant la viabilité hivernale* ».

B. Le positionnement des encadrants

Pour l'ensemble des interlocuteurs rencontrés, la place des encadrants est primordiale dans la conduite des actions de lutte contre l'illettrisme, que ce soit pour le repérage, la motivation et le soutien, ou encore la mobilisation des acquis de la formation dans l'activité professionnelle.

1. Une sensibilisation encore marginale

Les formations aux savoirs de base ne font pas l'unanimité parmi les encadrants. La sensibilisation à la problématique reste encore marginale pour ces interlocuteurs, qui ne voient pas toujours l'intérêt de la formation. Beaucoup considèrent que le poste des agents n'exige pas la maîtrise des savoirs fondamentaux et que de ce fait, les situations d'illettrisme ne les empêchent pas de remplir leurs fonctions. Selon un encadrant, « *dans le service et compte tenu des postes occupés, il n'y a aucun besoin de savoir lire et écrire : je ne demande pas d'écrire, ni de lire. Ce sont les chefs d'équipe qui lisent et expliquent les consignes que les agents peuvent intégrer par des moyens mémotechniques* ».

L'implication limitée des encadrants dans le dispositif est parfois également liée au fait qu'ils soient eux-mêmes concernés par la problématique. Leur stratégie de contournement est d'autant plus forte qu'ils occupent des responsabilités hiérarchiques et rend difficile pour eux aussi bien le repérage que l'orientation des agents vers les formations. En outre, le gain en autonomie que permet la formation peut atténuer la dépendance des agents vis-à-vis de leur hiérarchie et représenter dans certains cas une menace pour leur management. « *Les agents en difficulté leur demandent de l'aide. Ça peut en arranger certains en matière de contrôle* ».

De manière générale, la demande des encadrants porte avant tout sur des formations techniques relatives à leur activité ou sur la sécurité au travail. La formation aux savoirs de base est souvent considérée comme une formation personnelle n'ayant que peu de lien avec l'activité professionnelle. « *Pour moi, c'est une formation personnelle, comme il y a eu un moment des formations photos ou peinture. Ça peut changer son quotidien, mais seulement dans sa vie privée. En tout cas, ça change moins leur vie professionnelle que leur vie personnelle* ».

Ces réticences ne signifient pas pour autant que l'ensemble des encadrants n'adhère pas au dispositif. Certains d'entre eux situent l'intérêt de la formation en lien avec une mobilisation croissante des savoirs fondamentaux, à travers :

- l'usage de l'écrit et du calcul : exigence accrue en matière de rédaction de compte-rendu, de lecture des consignes de sécurité, de respect des procédures écrites, de production de données concernant le suivi de l'activité ;
- l'aisance à l'oral : l'attention particulière portée par les collectivités à la relation au public incite à soigner les contacts avec la population.

Il arrive aussi que des encadrants s'investissent particulièrement dans le suivi de leurs agents inscrits dans le dispositif. Certains d'entre eux s'emploient à les convaincre de s'engager dans la formation et à inciter les agents à mobiliser dans leur travail quotidien les compétences acquises :

- « *J'essaie au maximum de faire écrire mes agents, même pour des petites choses* ».
- « *Je l'envoie chercher l'ammoniac, en soulignant que ça commence par un A, pour qu'elle mette en œuvre ses nouvelles compétences* ».

D'autre part, les encadrants font part également d'un besoin d'outillage pour mieux accompagner les agents. Certaines collectivités se sentent démunies face aux situations qu'elles rencontrent et souhaiteraient pouvoir disposer de plus d'informations. « *Ce sont des démarches éprouvantes, qui paniquent les agents, et on n'a pas toujours les mots et pas toujours les infos* ».

Pour ces raisons, les collectivités travaillent de plus en plus sur la mobilisation et la sensibilisation des encadrants pour les convaincre de l'intérêt de la formation. « *On a besoin de convaincre les encadrants : il faut trouver les liens avec le travail, trouver les bons arguments pour convaincre* ». Certaines l'intègrent à une réflexion globale sur la posture d'encadrement en profitant de l'élaboration de chartes ou de guides pour présenter les enjeux du dispositif.

2. Un frein lié à la durée de la formation

Par ailleurs, les encadrants insistent sur le poids de la formation et les contraintes qu'elle engendre en matière d'organisation du travail. Pour beaucoup d'interlocuteurs, les réticences de l'encadrement sont plus liées à la gestion de la charge de travail que génèrent les absences des agents qu'à un réel refus de les laisser partir en formation. L'importance de la formation, aussi bien en termes de fréquence que de durée, nécessite de la part des encadrants un travail d'organisation des plannings afin de maintenir un service opérationnel. Cet exercice est d'autant plus difficile qu'il doit s'articuler avec un nombre parfois conséquent de formations obligatoires et de demandes de préparation aux concours d'autres agents.

En outre, la concentration dans certains services d'agents concernés ajoutée au phénomène de bouche-à-oreille peut provoquer une vague de demandes trop importante par rapport à la taille de l'équipe. « *Si, dans certains services et directions, beaucoup d'agents sont dans un même secteur, tout le monde ne pourra pas partir en même temps* ». Les encadrants et référents formation se retrouvent donc dans l'obligation d'arbitrer pour répartir les départs. Il leur est donc difficile de promouvoir le dispositif sachant qu'ils ne peuvent pas garantir l'obtention de la formation aux agents. « *On savait qu'on ne pouvait pas dire oui à tout le monde, et ça a généré de la frustration. Je suis à la fois motivée et freinée, dans une situation d'impuissance* ».

3. Une difficulté supplémentaire dans les établissements d'enseignement

Par ailleurs, les interlocuteurs ont signalé une difficulté particulière à mobiliser les gestionnaires et chefs d'établissements des collèges et lycées. Les services formations font part d'importants freins de la part de ces responsables, alors même que, du fait de la double hiérarchie, ceux-ci sont bien souvent leur seule voie d'accès aux agents dans les établissements car ils sont positionnés en proximité.

L'appartenance à deux administrations distinctes semble redoubler les difficultés à relayer l'information. Tout d'abord, les chargés de formation n'ont pas toujours la possibilité de travailler en direct avec les gestionnaires et doivent passer par l'intermédiaire de la direction de l'éducation. Mais surtout, ces interlocuteurs ne travaillent ensemble que depuis peu. *« Les gestionnaires ne sont pas des collègues. On n'a aucune habitude de travail ensemble »*. La relation de confiance est en effet encore en construction.

Cette difficulté s'ajoute à la nature même de la formation, qui peut renvoyer à l'efficacité de l'administration scolaire, à laquelle ils appartiennent. *« Il y a eu quelques réactions épidermiques, des échanges un peu chauds. Une question revenait fréquemment : pourquoi si nous, nous n'y sommes pas arrivés à l'école, vous y arriveriez 20 ans plus tard ? »*.

Toutefois, pour les interlocuteurs, la sensibilisation des gestionnaires est en cours d'évolution. *« Mais ils ne sont pas tous réticents. Il faut réussir à les impliquer. C'est pour cette raison que c'est important qu'ils assistent à des journées de sensibilisation. Ils y viendront »*.

QUATRIÈME PARTIE

LES EFFETS ET PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

Cette dernière partie aborde l'impact de la réforme de 2007 sur les dispositifs, l'appréhension des effets de la formation, les perspectives d'évolution envisagées ainsi que les attentes spécifiques des collectivités vis-à-vis de l'action du CNFPT.

A. L'impact de la réforme de 2007

Il a été choisi d'appréhender l'impact de la loi du 19 février 2007 sur la conduite des actions de lutte contre l'illettrisme au travers de ses différentes dimensions :

- L'inscription des actions de lutte contre l'illettrisme dans la loi

La définition dans la loi d'une nouvelle catégorie d'action de lutte contre l'illettrisme a eu un impact contrasté selon l'antériorité du dispositif dans la collectivité. Pour celles qui s'y étaient engagées depuis plusieurs années, cette distinction n'a eu qu'un effet limité dans la mesure où la démarche était déjà en place.

Mais pour les collectivités qui l'ont initié plus récemment, l'inscription dans la loi a participé à favoriser l'émergence du dispositif, voire a eu un effet déclencheur. « *L'action a certainement été facilitée par la loi de 2007, car on n'y aurait pas pensé sinon* ». Elle a également pu conforter la démarche auprès des élus ou convaincre les encadrants. « *On se sert de la réforme comme argument auprès des encadrants : si c'est de l'illettrisme, l'agent doit partir, il n'y a pas le choix* ». En outre, les interlocuteurs remarquent qu'elle a aussi permis au CNFPT de mieux se saisir de cette problématique.

Par ailleurs, pour les régions et départements, la réforme associée à l'intégration de nouveaux agents a fréquemment entraîné une réorganisation globale des services de formation, adossée aux principes de la loi de 2007. D'après un interlocuteur, « *le service a été créé complètement dans la culture de 2007. On s'est emparés de ça, des valeurs de la loi, de l'agent acteur de son parcours* ». L'affichage de la lutte contre l'illettrisme dans la loi a ainsi permis d'en faire un axe prioritaire.

Plus incidemment, la réforme a été l'objet de réunions d'information, dont ont profité les collectivités pour présenter le dispositif et sensibiliser sur le thème.

- Le droit individuel à la formation⁴

Les collectivités ont un recours au DIF relativement diversifié concernant les formations aux savoirs de base. Certaines considèrent que c'est un outil totalement inadapté pour ces formations et ne le proposent pas du tout, alors que d'autres l'utilisent en priorité. Globalement, de nombreuses collectivités ont ouvert la possibilité d'imputer les formations sur le DIF, sans en faire une obligation. Le recours au DIF prend alors un caractère prioritaire et garanti à la fois l'implication de l'agent et l'approbation de la hiérarchie. « *Le recours au DIF permet d'emporter l'adhésion : c'est une stratégie qui se joue entre l'agent et son supérieur. Ça permet de négocier pour l'un comme pour l'autre* ».

⁴ Ouvert à tous les agents à temps complet, le DIF est un droit individuel de 20 heures de formation par an, cumulables sur 6 ans dans la limite de 120 heures.

Par ailleurs, selon le choix opéré par la collectivité, les savoirs de base peuvent relever soit des formations de professionnalisation, soit des formations de perfectionnement.

- Le plan de formation

Hormis les collectivités n'ayant pas encore mis en place de plan de formation, les dispositifs de formation aux savoirs de base sont pour la plupart inscrits sur un axe transversal, au même titre que les formations au management, à l'hygiène et à la sécurité et à la bureautique, ou les actions de préparations aux concours. Dans certains cas, elles appartiennent à la catégorie des formations personnelles, avec la VAE et les bilans de compétences, ou à celle des actions relatives à la solidarité. Les actions de sensibilisation sont intégrées, quant à elles, aux formations portant sur le management d'équipe.

- Les formations d'intégration

Les interlocuteurs rencontrés n'ont pas fait état de retours spécifiques ou de demandes d'agents à l'issue des formations d'intégration de catégorie C. Si tous s'accordent à reconnaître le bénéfice de la mise en place de ces formations, les positions sont contrastées concernant l'usage qui peut en être fait en matière de lutte contre l'illettrisme. Certains souhaiteraient en effet pouvoir profiter de cette occasion pour que soit initié un premier repérage des agents en difficulté. Leur demande porte sur un relais par le CNFPT pour communiquer aux services formations les situations détectées.

Mais pour d'autres, un repérage à l'occasion des formations d'intégration serait prématuré auprès d'agents venant tout juste d'intégrer la collectivité. Pour un interlocuteur, *« ce n'est pas forcément le moment idéal pour l'agent de se manifester. Ce sont des agents qui arrivent : ce n'est pas évident pour eux de venir nous voir pour demander une formation aux savoirs de base »*. Par ailleurs, l'absence de support d'évaluation et de critères sur lesquels effectuer le repérage semble, d'après eux, en rendre difficile la mise en œuvre.

Les collectivités considèrent néanmoins les formations d'intégration comme un bon moyen pour repérer indirectement les besoins des agents : *« la formation d'intégration a un effet sur la demande de formation de façon globale. Ça donne envie de progresser, notamment parce qu'on présente la carrière. Du coup, les barrières peuvent être détectées avec la demande de concours »*.

B. Les effets de la formation

D'après les interlocuteurs, les retours sur le dispositif sont très positifs de la part des agents. La formation est très appréciée des stagiaires, dont beaucoup ont fait part de leur reconnaissance à la collectivité pour leur avoir permis d'y participer. D'après un interlocuteur, *« le dispositif fonctionne bien avec un degré de satisfaction très élevé. Les agents apprécient beaucoup que l'on fasse ça pour eux »*.

Les agents en charge du dispositif et les encadrants ont constaté différents effets de la formation sur les stagiaires dans le cadre de leur activité professionnelle :

- Un gain en assurance, en confiance en soi et en autonomie des agents. Dans certains cas, le changement est même radical : *« Les agents ne sont plus les mêmes. Il y en a une qui a presque changé physiquement. Elle est beaucoup plus épanouie »*. Cette prise de confiance permet aux agents d'accéder plus facilement à la prise de parole et de s'impliquer davantage au sein de l'équipe de travail.

- Une amélioration de la compréhension et de l'expression orale des agents, qui permet d'augmenter la qualité de la communication, qu'elle soit à destination des collègues de travail, des responsables ou des usagers.
- Une progression, même si elle reste relative, en matière d'écrit et de calcul. Les agents sont capables de mieux remplir les documents, de lire des consignes et de cocher des cases, mais des difficultés persistent :
 - « Pour les produits d'entretien, elle a toujours un manque dans la lecture. Encore aujourd'hui, elle déchiffre toujours les lettres ».
 - « Il reste encore une difficulté pour les produits d'entretien : ils comprennent les sigles, mais le problème, c'est le dosage. Le travail sur les chiffres, les dates de naissance doit encore être poursuivi ».

Pour une chargée de formation, « on observe d'abord que les agents sont plus à l'aise à l'oral, mais il faut du temps pour observer des changements sur l'écrit. Ce sont des parcours qui s'inscrivent dans le temps ».

En revanche, les cas d'obtention de concours ou examens restent relativement marginaux, ou sont le fait d'agents plutôt en remise à niveau qu'en réelle situation d'illettrisme. « Je n'ai connu que le cas d'un agent en grande difficulté, inscrit en 1995 et qui a réussi en persévérant et a obtenu son examen professionnel en 2004. C'est un bon exemple que le dispositif fonctionne mais malheureusement le seul exemple vraiment parlant que je connaisse ».

Dans certains cas, la formation a permis à l'agent d'accéder à de nouvelles tâches, voire à de nouvelles responsabilités. « C'est un élément très dynamique, il a tellement progressé qu'il est devenu l'adjoint du responsable d'équipe ». Pour d'autres, il peut également s'agir par exemple de gérer un planning ou de faire plus d'accueil. Certains interlocuteurs signalent l'importance d'une prise en compte des acquis de la formation par la collectivité : « le danger, c'est que si les agents repartent sur les mêmes bases sans que rien ne change, ils vont oublier. L'attribution de nouvelles tâches est une bonne voie d'évolution ».

La formation a également des effets sur l'appétence pour la formation des agents. Beaucoup d'agents ont exprimé la volonté de poursuivre leurs parcours, que ce soit par des formations sur site ou même en dehors de la collectivité, alors même qu'il s'agit d'agents qui portaient jusqu'alors très rarement se former. D'après un interlocuteur, « beaucoup d'agents ne voulaient pas aller en formation. Ça va les inciter à y aller plus ».

Par ailleurs, le départ des agents en formation aux savoirs de base a souvent permis de lever le tabou de l'illettrisme dans la collectivité. La plupart d'entre elles, et notamment celles engagées depuis un certain nombre d'années dans la démarche, ont observé un changement de comportement des agents vis-à-vis de ces formations. Alors que l'anonymat était la règle initialement, les agents formés ont peu à peu commencé à parler de la formation. De ce fait, les autres agents osent plus facilement reconnaître leurs difficultés : « Les gens ont moins peur de s'inscrire et de dire qu'ils ne savent pas écrire le jour du positionnement ». Pour un interlocuteur, c'est le regard sur la formation qui s'est modifié et favorise l'entrée dans le dispositif : « Il y a eu un renversement : on est passés de la honte à la valorisation. S'engager dans la formation est vu comme une volonté d'évoluer. C'est devenu positif, et plus dévalorisant. Les agents se disent : pourquoi pas moi ? ».

Hormis les retours informels dont elles disposent par le biais des agents et des encadrants, les collectivités ont fait part de leur difficulté à évaluer les effets de la formation. Si la réussite aux concours est facilement mesurable, l'impact sur l'activité professionnelle semble plus problématique. « Les agents de maîtrise ont constaté une amélioration sensible mais il faudrait faire le point. On a du mal à voir en quoi ça a changé leur façon de travailler ».

C. Les perspectives d'évolution

1. L'évolution des effectifs concernés

Les perspectives d'évolution des effectifs sont différenciées en fonction de la taille de la collectivité et de l'antériorité du dispositif. D'après les propos recueillis dans les collectivités rencontrées, on peut identifier quatre principaux cas de figure :

- Un dispositif amené à s'essouffler dans les petites collectivités. En effet, la taille des ces collectivités ne justifie pas une pérennité du dispositif. Une fois le groupe d'agents concernés formé, il s'agira ensuite de traiter des demandes individuelles ponctuelles, comme c'est déjà le cas dans les plus petites collectivités.
- Un dispositif qui connaît une certaine irrégularité des effectifs d'une année sur l'autre, en fonction des demandes. Les collectivités procèdent à de nouvelles vagues de communication et de sensibilisation qui permettent de réalimenter le dispositif.
- Un dispositif en pleine expansion pour certaines collectivités, qui font part d'une croissance importante des demandes, renchéri par un taux de sortie du dispositif peu élevé. Certaines craignent d'être dépassées par l'importance du nombre de demandes et s'interrogent sur les capacités de la collectivité, notamment financières, à répondre à chacune. On peut faire l'hypothèse que cette étape correspond à la levée du tabou évoquée précédemment, suscitant via le bouche-à-oreille un engouement pour le dispositif.
- Un dispositif qui stagne pour les collectivités les plus anciennement engagées dans le dispositif, et dont certaines évoquent une forme de « routine ».

2. Une volonté d'évaluation et d'implication des encadrants

En fonction de la progression des effectifs et des carences du dispositif constatées, les collectivités envisagent de faire évoluer leur dispositif selon plusieurs modalités.

En premier lieu, les difficultés que rencontrent les collectivités à définir la fin de la formation ou à en évaluer les effets soulèvent un questionnement sur le rôle que la collectivité peut tenir en matière de lutte contre l'illettrisme. Si les formations ont besoin d'être autant renouvelées et qu'elles n'arrivent pas à en mesurer l'impact, les collectivités s'interrogent sur leur capacité à traiter la problématique. Pour un interlocuteur, « *les causes sont multiples, mais c'est une carence sociale. Nous ne sommes pas responsables de ça. La question est : est-ce que c'est notre rôle ?* ».

En effet, l'estimation du nombre d'heures que doit suivre un agent pour sortir de l'illettrisme est souvent bien supérieure à ce que les collectivités sont en mesure de dispenser. « *Selon l'organisme de formation, pour qu'un agent en situation d'illettrisme soit à l'aise, il a besoin de 1 000 heures de formation. En comparaison, 16 jours, ce n'est rien, mais l'employeur ne peut pas faire plus* ». Dès lors, certains interlocuteurs considèrent qu'ils ne mènent pas une véritable politique de lutte contre l'illettrisme, mais seulement qu'ils y participent.

Pour beaucoup, il s'agit pour la collectivité d'enclencher une dynamique qui a vocation à être poursuivie en dehors du cadre professionnel. « *La collectivité ne peut offrir toutes les heures de formation, mais ça peut faire avancer l'agent. Après, c'est à lui de continuer* ». Dans cette

perspective, la demande des collectivités porte sur un relais par les acteurs locaux pour la suite de la formation. Certaines fournissent aux agents en fin de formation les coordonnées d'organismes auprès desquels ils peuvent continuer.

Mais de plus en plus, le recentrage des formations sur les aspects professionnels permet aux collectivités d'afficher les limites de leur action. Pour un interlocuteur, « *les collectivités doivent rester sur le professionnel. Sur ce terrain, on est légitimes* ». Cette approche présente l'avantage de définir plus clairement où commence et où s'arrête le rôle de l'employeur : « *on ne prétend pas apprendre à lire et à écrire, mais on facilite la compréhension au travail* ».

Pour cette raison, les collectivités prévoient de plus en plus de poursuivre et de développer le dispositif selon une approche centrée sur les métiers. Il s'agirait d'adapter les formations aux besoins spécifiques relatifs à chaque métier. « *On voudrait proposer des modules propres aux métiers, qui aborderaient les notions de base indispensables à déployer sur leur métier* ».

Ce projet s'articule avec une volonté de mettre l'accent sur la sensibilisation et l'implication des encadrants. L'objectif d'axer la formation sur l'activité professionnelle nécessite de mieux associer l'encadrement à toutes les étapes de la démarche, au travers :

- d'un renforcement de la sensibilisation pour améliorer le repérage et remédier au déficit de mobilisation des encadrants ;
- d'une définition en amont d'objectifs professionnels et d'indicateurs permettant d'apprécier les acquis de la formation, à laquelle pourraient être associés les responsables ;
- d'un suivi de la progression des agents grâce à une participation des encadrants aux bilans ;
- d'un travail sur la réinsertion des acquis de la formation sur le plan professionnel, qui pourrait s'inscrire dans le cadre de la contractualisation entre les différents acteurs de la formation.

Cette tendance semble par ailleurs faire écho à une demande des encadrants d'être plus associés à la formation. Pour l'un d'entre eux, « *ce qui serait bien, ce serait d'avoir plus d'information sur la façon de faire des formateurs et de faire le lien avec le travail des agents* ».

Le travail sur l'évaluation est un axe fort de l'évolution du dispositif pour les collectivités. Pour autant, la volonté de mettre en place des indicateurs et de mesurer les effets de la formation se heurte fréquemment aux moyens matériels de les réaliser. Pour un interlocuteur, « *il faudrait faire une évaluation à froid. Mais ça nécessite une forte implication des services et on n'a pas le temps de s'y consacrer* ». Pour cette raison, certains envisagent de l'externaliser ou de solliciter le CNFPT.

D'autre part, beaucoup de collectivités évoquent des perspectives de mutualisation de la formation avec d'autres collectivités, dans les cas où les effectifs ne seraient pas suffisants. Certaines ont déjà pris des contacts et recensé les demandes pour organiser des formations communes. « *On est dans un processus de mutualisation. Aucune collectivité n'a la taille critique pour abonder un groupe entier* ». D'autres collectivités, à cours d'effectifs en interne, ont opté pour une ouverture de la formation à la population afin de prolonger le dispositif.

Par ailleurs, certaines collectivités font remarquer que l'orientation exclusive des formations sur les problématiques d'illettrisme, notamment celles relatives à la sensibilisation, ne correspond pas toujours à leur réalité. En effet, elles constatent également d'importantes problématiques en matière de français langue étrangère, d'alphabétisation, ou même de remise à niveau, pour lesquelles elles souhaiteraient être outillées. « *Les formations de*

sensibilisation portent beaucoup sur l'illettrisme. Il y a sûrement ce besoin-là, mais il ne faut pas oublier les autres. On a une grosse majorité sur la remise à niveau. Je pense qu'il y a besoin d'élargir le dispositif de lutte contre l'illettrisme ».

D. Les attentes spécifiques vis-à-vis du CNFPT

Outre les pistes d'amélioration générales évoquées précédemment qui s'appliquent à l'ensemble des organismes de formation, des attentes plus spécifiques ont été exprimées à l'égard du CNFPT :

- Un soutien renforcé sur les plans de communication et l'outillage en matière de repérage des situations d'illettrisme.
- Un travail sur la coordination des offres et sur leur complémentarité. Il peut s'agir d'une meilleure réorientation à la suite de l'échec aux tests d'entrée en préparation concours, ou d'une amélioration de la transition entre les formations aux savoirs de base et les remises à niveau du CNFPT. Certaines collectivités ayant recours à un autre organisme de formation seraient intéressées par l'organisation de sessions supplémentaires par l'établissement, tout en évitant un effet de concurrence entre les différentes offres pour préserver une équité de traitement des agents.
- Une prise en charge financière pour les collectivités qui n'en bénéficient pas, et souhaiteraient pouvoir redéployer leurs moyens autour notamment d'un meilleur repérage.
- Une attente forte sur l'adaptation des dispositifs proposés par le CNFPT aux objectifs des collectivités ainsi qu'en matière de réactivité à la demande : *« si le CNFPT est prêt, on fera avec lui. Mais si ce n'est pas le cas, tant pis ».*
- Un recueil du retour des agents pour les collectivités engagées avec le CNFPT, dans une perspective d'évaluation du dispositif.
- Un intérêt pour le développement d'un échange de pratiques avec d'autres collectivités : *« on est vraiment demandeurs d'échange sur ces questions. On aimerait savoir ce qui se fait ailleurs, car on n'a que des petites collectivités autour, et pas de possibilités d'échanges ».*
- Un rôle de relais avec les autres acteurs locaux : *« il faut que le CNFPT fasse l'interface avec les acteurs locaux. Le CNFPT doit être moteur sur la construction d'un fil rouge ».*

ANNEXES

CADRE NATIONAL DE RÉFÉRENCE DE L'ANLCI, 2003

Degré 1 : repères structurants

Compétences permettant de se repérer dans l'univers de l'écrit (identification des signes et des mots), dans l'univers des nombres (base de la numération), dans l'espace et dans le temps, de participer à des échanges oraux avec des questions-réponses simples, etc.

Degré 2 : compétences fonctionnelles pour la vie courante

Compétences permettant, dans un environnement familier, de lire et d'écrire des phrases simples, de trouver des informations dans des documents courants, de donner et de prendre des informations orales lors d'un entretien, de résoudre des problèmes de la vie quotidienne nécessitant des calculs simples, etc.

Les personnes concernées s'acheminent vers la mise en place de savoir-faire d'ordre linguistique, cognitif, mathématique, mais ceux-ci sont encore étroitement finalisés sur les situations pratiques de leur vie quotidienne.

Degré 3 : compétences facilitant l'action dans des situations variées

Ces compétences permettent de lire et d'écrire des textes courts, d'argumenter, de résoudre des problèmes plus complexes, d'utiliser plus largement des supports numériques etc. Il s'agit d'aller au-delà du pragmatisme quotidien et de se diriger vers plus de distanciation, de transversalité, d'automatisation, vers une appropriation croissante des codes (règles orthographiques, registres de langue...) vers un usage plus systématique d'outils d'appréhension du réel (tableaux, graphiques, schémas...). Le degré trois est proche du niveau du certificat de formation générale⁵.

Degré 4 : compétences renforçant l'autonomie pour agir dans la société de la connaissance

Ce degré regroupe l'ensemble des compétences nécessaires pour être à l'aise dans la société, s'adapter aux évolutions et continuer à se former. Il correspond au bagage de fin de scolarité obligatoire. Le degré quatre est proche⁶ des exigences de formation générale des qualifications de niveau V (CAP, BEP, Brevet des collèges, etc.).

⁵ Proche mais probablement différent des contenus actuels de ces diplômes qui sont appelés à évoluer à partir des réflexions engagées aujourd'hui autour de la notion de compétences de base et de formation tout au long de la vie.

⁶ Idem.

METHODOLOGIE

• La méthode retenue

Cette étude fait suite à la parution du guide réalisé par le CNFPT sur la lutte contre l'illettrisme dans les collectivités. Elle se fonde sur une approche qualitative qui repose sur l'analyse d'entretiens semi-directifs réalisés en situation de face à face au cours du dernier semestre 2010.

• Les collectivités rencontrées

Il a été choisi de solliciter d'abord des collectivités s'étant investies de façon significative et innovante dans un dispositif de lutte contre l'illettrisme en s'appuyant sur les recommandations des délégations régionales du CNFPT.

Pour recueillir une plus grande diversité de pratiques, l'objectif a été de rencontrer :

- des collectivités qui ont eu recours à l'offre du CNFPT et d'autres ayant opté pour un autre organisme ;
- des collectivités inscrites depuis longtemps dans une démarche de lutte contre l'illettrisme et d'autres engagées plus récemment.

Les collectivités ont par ailleurs également été sélectionnées en respectant une répartition sur l'ensemble du territoire métropolitain.

21 collectivités ont été rencontrées, parmi lesquelles 13 ont travaillé sur les problématiques d'illettrisme en lien avec le CNFPT et 8 ont fait appel à des organismes extérieurs ou ont monté le dispositif en interne. Il s'agit de 2 conseils régionaux, 4 conseils généraux, 4 communautés urbaines, 1 communauté de communes et 10 communes.

• Les interlocuteurs interrogés

Afin de recueillir le point de vue des principaux acteurs des actions de lutte contre l'illettrisme, 34 entretiens ont été menés auprès de 59 personnes dont :

- 34 agents des services RH – formation, en charge du dispositif et leurs responsables ;
- 14 responsables de service ou encadrants de proximité, 4 référents RH dans les directions ;
- 3 élus, 3 formateurs, 1 agent.

• Le questionnement abordé

Le questionnement a été différencié en fonction des interlocuteurs :

- Pour les agents en charge du dispositif au sein des services formation et des directions des ressources humaines et les élus de collectivités, il a porté sur la conception et le déroulement du dispositif, les liens avec la stratégie de ressources humaines, l'impact de la réforme et les perspectives envisagées.
- Pour les encadrants et formateurs, il a porté sur le repérage, la sensibilisation, leur positionnement dans le dispositif, l'observation des effets et des objectifs des agents.

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Publication réalisée par l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale

Directeur de publication : François Deluga | Codirecteur de la publication : Jacques Goubin
Rédacteur en chef : Philippe Mouton | Rédacteur : Solenne Lépingle

**Cet étude ainsi que l'ensemble des publications de l'Observatoire de l'emploi, des métiers
et des compétences de la fonction publique territoriale sont consultables sur notre site : www.observatoire.cnfpt.fr**
