



LES SYNTHÈSES DE L'ÉVALUATION

SYNTHÈSE DE L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'ILLETTRISME DU CNFPT

AOÛT 2019

N° 12



LE CONTEXTE

Le terme d'illettrisme désigne la « situation des personnes de plus de 16 ans, qui, bien qu'ayant été scolarisées en France, ne parviennent pas à lire et comprendre un texte portant sur des situations de leur vie quotidienne, et/ou ne parviennent pas à écrire pour transmettre des informations simples ».

Dès les années 90, des initiatives disparates en faveur de la lutte contre l'illettrisme se développent au niveau national ou régional.

L'illettrisme touche aujourd'hui, selon l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI), près de 7 % de la population de 18 à 65 ans ayant été scolarisée en France, soit près de 2,5 millions de personnes.

L'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme a défini, dès 2003, un cadre national de référence qui distingue 4 degrés de maîtrise des compétences de base dont les degrés 1 et 2 correspondent spécifiquement aux actions de lutte contre l'illettrisme.

Un premier accord-cadre est conclu en 2004 entre le CNFPT et l'ANLCI en vue de mutualiser leurs actions de sensibilisation et d'information auprès des collectivités territoriales et de leurs agents.

Cette préoccupation pour la lutte contre l'illettrisme a été encore renforcée par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale qui inscrit les actions de lutte contre l'illettrisme et l'apprentissage de la langue française dans les nouvelles dispositions de la formation professionnelle tout au long de la vie des agents territoriaux.

En 2010, le CNFPT édite une « mallette pédagogique illettrisme ». Dans la continuité de ces initiatives, le projet national de développement (PND) 2010-2015 du CNFPT réaffirmera la lutte contre l'illettrisme comme une priorité stratégique de l'établissement.

En 2013, une nouvelle impulsion est donnée à cette politique à travers l'engagement par le CNFPT, partenaire du label « Grande Cause Nationale », qui se traduira notamment par une démultiplication des actions de sensibilisation des collectivités et des agents et un renforcement du partenariat avec l'ANLCI.

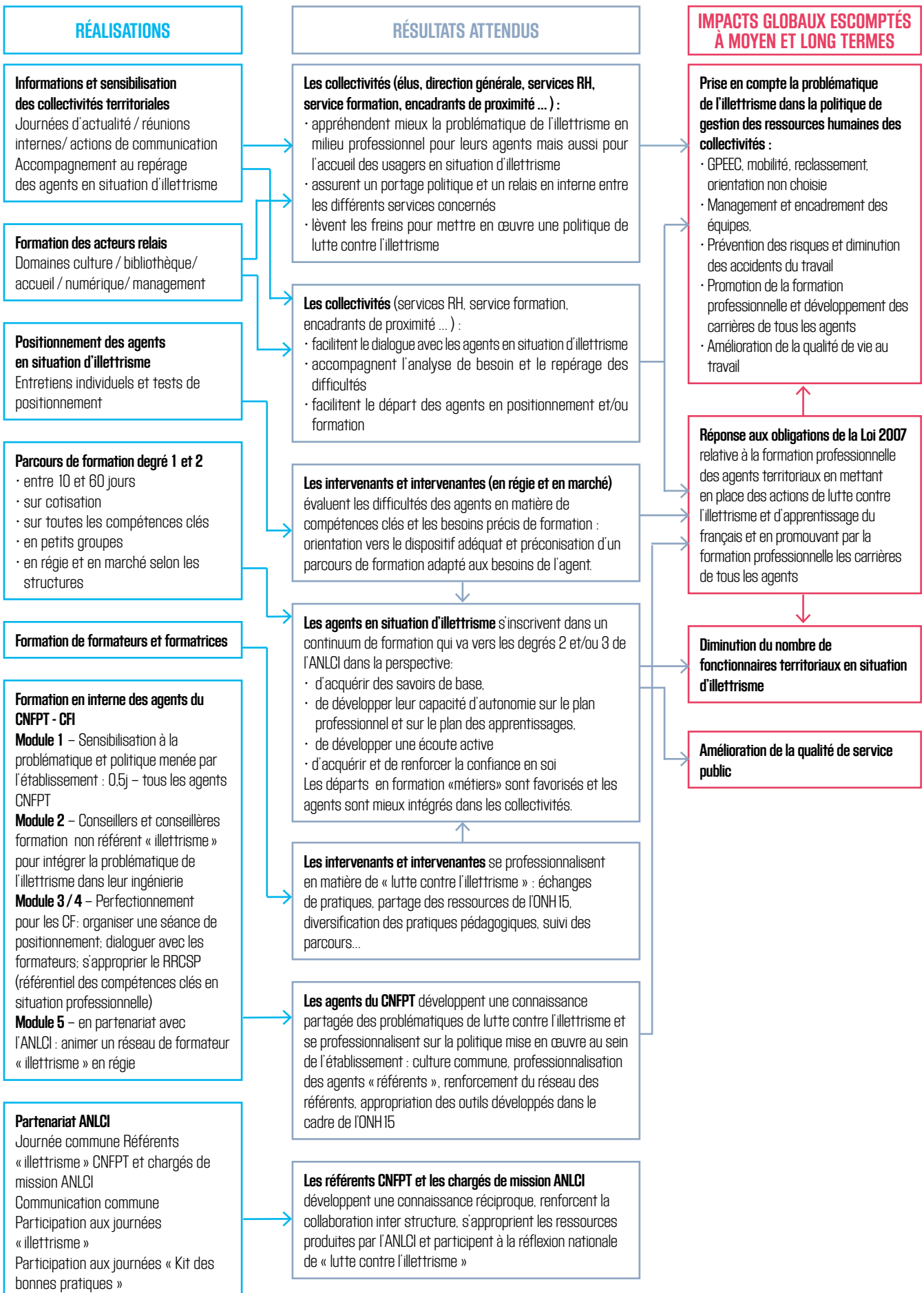
En 2014, le CNFPT étend la prise en charge sur cotisation à la partie des formations de remise à niveau de degrés 3 et 4. Enfin, l'élaboration de l'offre nationale harmonisée de lutte contre l'illettrisme (ONH 15) permet de mettre à disposition des délégations du CNFPT des outils et ressources de référence à ce sujet.



QUAND LES TALENTS
GRANDISSENT,
LES COLLECTIVITÉS
PROGRESSENT

LE DIAGRAMME LOGIQUE D'IMPACTS (DLI)

Le schéma ci-contre, appelé diagramme logique d'impacts, restitue la logique d'intervention du dispositif de lutte contre l'illettrisme (LCI) : les actions réalisées dans le cadre de ce dispositif, les résultats qui en sont attendus pour les agents territoriaux en situation d'illettrisme et pour les collectivités ainsi que les impacts escomptés à moyen et long termes.





LES OBJECTIFS

Dix ans après l'inscription de la lutte contre l'illettrisme dans la loi parmi les objectifs de la formation professionnelle, le CNFPT a souhaité engager une évaluation de son dispositif.

Celle-ci visait plusieurs objectifs :

- 1) Améliorer la connaissance des actions mises en œuvre par le CNFPT et contribuant à la lutte contre l'illettrisme ;
- 2) Apprécier les effets de ce dispositif sur les agents en situation d'illettrisme et sur les collectivités ;
- 3) S'assurer de l'efficacité des moyens financiers, humains et logistiques mobilisés pour atteindre ces résultats ;
- 4) Vérifier l'adéquation entre les réponses apportées et les besoins identifiés ;
- 5) Définir des préconisations susceptibles d'améliorer le dispositif.



LES ACTEURS DE L'ÉVALUATION

- La direction de l'évaluation.
- Le comité d'évaluation composé de son président et de dix membres du conseil d'administration.
- Un comité technique ad hoc composé d'agents du CNFPT (le service « Formation d'intégration, préparation concours et examens, orientation, formations réglementaires, lutte contre l'illettrisme », la direction de projet « Grandes Causes » au niveau central, ainsi que six délégations régionales), de deux collectivités territoriales et de deux membres de l'ANLCI (coordonnateur et chargé de mission nationale).
- Un prestataire extérieur : le cabinet AMNYOS.



LA MÉTHODE

L'évaluation a porté sur la période 2011-2017. Elle s'est déroulée selon les étapes suivantes :

- cinq monographies régionales réalisées auprès des délégations de Première Couronne, Centre-Val de Loire, Midi-Pyrénées, Champagne-Ardenne et La Réunion, et de 16 collectivités ;
- des enquêtes réalisées auprès de 500 agents bénéficiaires d'au moins une formation du CNFPT et auprès de 468 collectivités territoriales ;
- près de 90 entretiens réalisés auprès des acteurs concernés du CNFPT, de partenaires institutionnels, de prestataires

et de collectivités ;

- un atelier d'échange sur les résultats de l'évaluation et de co-construction des propositions lors du comité technique du 7 février 2019 ;
- la validation du rapport final d'évaluation lors du comité d'évaluation du 20 février 2019.

Conduite de mai 2018 à janvier 2019, l'évaluation a apporté des réponses aux 4 questions formulées par le comité d'évaluation, reprises ci-dessous dans les principaux enseignements.



LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

QUESTION 1 – Dans quelle mesure la politique de lutte contre l'illettrisme mise en œuvre par le CNFPT a-t-elle eu des effets sur les agents en situation d'illettrisme ? De quelles natures sont ces effets ? Ont-ils des chances de perdurer ? Dans quelles configurations (modalités d'accès et d'organisation des parcours positionnement/formation) l'intervention du CNFPT apporte le plus d'effets et les effets les plus durables auprès des agents en situation d'illettrisme ?

UN PORTAGE DE L'OFFRE DU CNFPT CONFRONTÉ À DES FREINS DIVERS, NOTAMMENT DE REPÉRAGE

L'ANLCI estime à 8 % la proportion d'agents de catégorie C de la fonction publique territoriale concernés par l'illettrisme avec des variations fortes selon les territoires. Le nombre d'agents bénéficiaires d'actions de lutte contre l'illettrisme (LCI) du CNFPT reste aujourd'hui limité au regard de la population-cible (entre 2 % et 4 %).

Les difficultés pour les collectivités à repérer les agents en situation d'illettrisme, en raison notamment des stratégies de contournement qu'ils déploient, constituent

un frein majeur à la mise en œuvre de cette politique. La contribution du CNFPT au repérage des situations d'illettrisme est peu mise en avant par les collectivités. D'autre part, les moyens humains alloués à la LCI par les délégations régionales, souvent limités, et le partenariat avec l'ANLCI souvent variable selon les configurations régionales, ne favorisent pas un réel portage de l'offre LCI auprès d'un grand nombre de collectivités.

NÉANMOINS, UNE PLUS-VALUE CERTAINE POUR LES BÉNÉFICIAIRES

Malgré ces freins, on observe que les agents qui bénéficient de ce dispositif en ont une perception très positive sur le plan de ses effets directs (acquisition des compétences de base).

Les effets indirects, notamment la confiance en soi et en situation de travail ainsi que la capacité d'autonomie, sont également plébiscités.

Les effets sur l'évolution professionnelle, principal motif d'entrée en formation pour les agents et les collectivités

territoriales, demeurent cependant faibles. Pour les agents, la durée des formations est jugée trop courte pour atteindre cet objectif.

On peut enfin observer que la réalisation de ces formations en inter et par des formateurs et formatrices en régie ressort comme davantage porteuses d'effets positifs sur les agents que les formations effectuées en intra et dans le cadre d'un conventionnement.

UNE DURABILITÉ DE CES EFFETS QUI PARAÎT PLUS LIMITÉE

La durabilité des effets est plus perceptible pour les agents ayant suivi des formations en inter et à l'initiative de leur collectivité. La mise en pratique des compétences acquises dans l'activité professionnelle est perçue de manière contrastée entre les différents acteurs. Elle est ressentie plus fortement chez les agents ainsi que chez leurs encadrants et plus faiblement du côté des services RH/Formation qui sont plus loin du « terrain ».

Le contenu de la formation suivie et les supports utilisés, avec une préférence pour les formations très axées « métier », ont été identifiés parmi les facteurs favorisant

le « réinvestissement » des acquis de la formation.

Par ailleurs, moins de la moitié des agents déclarent avoir poursuivi leur parcours de formation au terme de la formation LCI, ce qui peut s'expliquer par le fait que les collectivités ne conçoivent généralement pas l'entrée en formation LCI de l'agent dans une logique de parcours.

Au-delà de ces facteurs, la motivation personnelle de l'agent constitue la principale clé de réussite d'un parcours de formation LCI de même qu'une implication forte des encadrants de proximité combinée à une politique de ressources humaines et de formation réellement incitatrice.

QUESTION 2 – Dans quelle mesure la politique de lutte contre l'illettrisme mise en œuvre par le CNFPT a-t-elle eu des effets sur les collectivités ? De quelles natures sont ces effets ? En particulier au regard de la politique RH et de formation ? Dans quelle configuration (modalités d'accès et d'organisation des actions auprès des collectivités) l'intervention du CNFPT apporte le plus d'effets et les effets les plus durables auprès des collectivités ?

DES EFFETS RESTANT INSUFFISAMMENT PERCEPTIBLES PAR LES COLLECTIVITÉS

La perception de la nature des effets obtenus au niveau des collectivités est parcellaire et variable d'une collectivité à l'autre, et selon les fonctions des interlocuteurs. Les encadrants et chefs de service perçoivent des effets

positifs relatifs à l'amélioration du fonctionnement du service alors que l'encadrement supérieur et les services RH-formation se réfèrent davantage à des effets macro.

UNE IMPLICATION FORTE DE L'ENCADRANT DE PROXIMITÉ, FACTEUR CLÉ DE RÉUSSITE

Les collectivités interrogées s'inscrivent majoritairement dans une logique « humaniste » tournée vers l'agent et la résolution de ses freins personnels et professionnels plutôt que dans une logique « RH ».

Elles identifient une corrélation entre l'obtention et la pérennité des effets de l'offre LCI avec l'intensité de leurs

échanges et liens, notamment avec les encadrants et les formateurs. Les encadrants de proximité apparaissent comme relais indispensables pour concrétiser et entretenir durablement, dans le fonctionnement des services, les effets des formations pour les agents.

QUESTION 3 – Au regard des résultats aux questions précédentes, dans quelle mesure le CNFPT fait la preuve de sa capacité à mobiliser de manière efficiente les moyens financiers, humains et logistiques affectés pour répondre aux objectifs de sa politique de lutte contre l'illettrisme ?

UNE EFFICIENCE DIFFICILEMENT APPRÉCIABLE AU REGARD DES DONNÉES EXISTANTES

Le rapport coût-efficacité de l'action du CNFPT en matière de lutte contre l'illettrisme n'est, à ce jour, pas mesurable. D'une part, l'approche par les « coûts complets » est relativement peu appréhendée en raison de la difficulté à identifier les coûts indirects, notamment les moyens humains déployés par le CNFPT pour la mise en œuvre de ce dispositif.

De même, les économies induites pour les collectivités ou « coûts évités », tels que la réduction du risque d'accidents de travail et de l'absentéisme ne sont pas évaluées.

D'autre part, il n'existe pas de démarche de validation des acquis permettant d'apprécier les résultats tangibles des actions LCI, au-delà des effets perçus par les agents et les collectivités.



UN DISPOSITIF QUI PRÉSENTE DES COÛTS IMPORTANTS EN RAISON DE SES CARACTÉRISTIQUES

La configuration de l'action de lutte contre l'illettrisme nécessite la mobilisation de moyens importants liés à l'organisation de la formation. En effet, la durée de formation est longue, dans le cadre de groupes de taille restreinte, avec parfois plusieurs formateurs et formatrices par groupe. Par ailleurs, l'approche personnalisée du déroulé pédagogique, des contenus et supports, de l'accompagnement du bénéficiaire est source de coûts d'ingénierie conséquents.

Les coûts moyens par journée de formation stagiaires (JFS) révèlent des disparités entre les délégations. Ainsi, ils sont plus élevés, pour les délégations Champagne-Ardenne (188 €) et Midi-Pyrénées (173 €) que le coût moyen par journée de formation stagiaires « standard » au niveau national de 136 €, alors que la délégation de La Réunion présente un coût moyen JFS deux fois plus faible (59 €).

Ces écarts sont directement liés aux choix des délégations en matière d'organisation des parcours LCI.

QUESTION N° 4 – En quoi les actions de lutte contre l'illettrisme menées par le CNFPT ont permis d'apporter des réponses adaptées et suffisantes aux besoins des agents et des collectivités ?

UNE ÉTAPE DE POSITIONNEMENT ET UN DÉROULEMENT DES FORMATIONS PERÇUS COMME EFFICACES PAR LES COLLECTIVITÉS ET AGENTS BÉNÉFICIAIRES

Les sessions de positionnement des agents repérés, intégrées au parcours de formation ou réalisées en amont du parcours, permettent d'évaluer de manière précise leurs besoins.

Une majorité des agents bénéficiaires apprécient de

manière très positive le déroulement des formations LCI, notamment la qualité des formateurs et formatrices, ou des relations entre les stagiaires. Les critères liés à la durée de la formation et aux délais avant l'entrée en formation sont moins appréciés par les agents et les collectivités.

CERTAINES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE RESTENT CEPENDANT PERFECTIBLES

Les délais d'attente avant d'entrer en formation, de trois mois, en moyenne, sont jugés trop longs. De même, la durée des formations est jugée trop courte pour les agents et trop longue pour les collectivités.

Au-delà de ces points de vigilance, les principaux motifs d'insatisfaction, pour les collectivités, tiennent à la faiblesse des échanges et des liens entre la collectivité et les formateurs et formatrices.

DES EFFETS RESTANT INSUFFISAMMENT PERCEPTIBLES PAR LES COLLECTIVITÉS

La perception de la nature des effets obtenus au niveau des collectivités est parcellaire et variable d'une collectivité à l'autre, et selon les fonctions des interlocuteurs. Les encadrants et chefs de service perçoivent des effets

positifs relatifs à l'amélioration du fonctionnement du service alors que l'encadrement supérieur et les services RH-formation se réfèrent davantage à des effets macro.

UNE IMPLICATION FORTE DE L'ENCADRANT DE PROXIMITÉ, FACTEUR CLÉ DE RÉUSSITE

Les collectivités interrogées s'inscrivent majoritairement dans une logique « humaniste » tournée vers l'agent et la résolution de ses freins personnels et professionnels plutôt que dans une logique « RH ».

Elles identifient une corrélation entre l'obtention et la pérennité des effets de l'offre LCI avec l'intensité de leurs

échanges et liens, notamment avec les encadrants et les formateurs. Les encadrants de proximité apparaissent comme relais indispensables pour concrétiser et entretenir durablement, dans le fonctionnement des services, les effets des formations pour les agents.





DES PROPOSITIONS POUR L'ACTION

PROPOSITIONS STRATÉGIQUES	SUGGESTIONS OPÉRATIONNELLES
Lever les freins à l'accès aux formations de lutte contre l'illettrisme	<ul style="list-style-type: none"> • Intégrer plus systématiquement une dimension de sensibilisation à la lutte contre l'illettrisme diffuse et transversale dans d'autres types d'actions d'information ou de formation conduites par le CNFPT auprès des collectivités, et tout particulièrement en direction des encadrants, pour favoriser la prise de conscience de leur rôle-clé dans le repérage des agents en situation d'illettrisme. • Renforcer la communication sur les contenus et la finalité professionnelle des formations LCI du CNFPT, et de façon plus générale, rendre plus systématiquement lisibles et tangibles, pour les collectivités, les intérêts possibles des formations LCI pour elles-mêmes, en tant qu'employeurs, en complément des effets pour les agents. • Tirer davantage parti de l'ensemble des modalités et canaux de sensibilisation possibles : <ul style="list-style-type: none"> - valoriser des témoignages de parcours réussis et retours d'expérience d'agents et d'encadrants sur les effets possibles des formations LCI et ce que cela a changé pour eux-mêmes et dans leur service ; - réaliser des journées d'actualité/événementiels pour la sensibilisation à l'illettrisme dans les collectivités, le repérage des agents et la présentation de l'offre dédiée du CNFPT ; - diffuser plus fréquemment des témoignages et informations via la web radio du CNFPT ; - avoir une action dédiée vers les petites collectivités. • Renforcer l'action de sensibilisation en direction des petites communes, et notamment des maires : <ul style="list-style-type: none"> - transversalement, dans le cadre des modalités d'action présentées ci-dessus, notamment en mutualisant des actions d'information à l'échelle des bassins d'emploi pour toucher les petites collectivités ; - mais aussi en structurant des partenariats ad hoc, notamment avec l'Association des Maires de France et les Centres de Gestion de la fonction publique territoriale. • Fournir de façon plus systématique aux collectivités, services RH et surtout encadrants, des outils et bonnes pratiques pour les aider à structurer leurs pratiques et dispositifs de repérage des agents en situation d'illettrisme et d'accompagnement vers la formation, notamment en s'appuyant davantage sur les outils de l'ANLCI.
Optimiser le déroulement des formations pour en maximiser les effets pour les agents et les collectivités	<ul style="list-style-type: none"> • Encourager les délégations à avoir recours aux modalités plébiscitées • Encourager les délégations à s'inscrire dans le cadre des préconisations nationales relatives à l'offre de lutte contre l'illettrisme et promues par l'ONH 15 : <ul style="list-style-type: none"> - concernant le dimensionnement des groupes de formation et la durée des parcours ; - concernant le caractère systématique des entretiens et/ou tests de positionnement, le cas échéant par une utilisation renforcée de l'outil EVADO • Poursuivre l'intégration des outils numériques dans l'offre de lutte contre l'illettrisme (embarquant ainsi la dimension de l'illectronisme) • Structurer une ingénierie de l'accompagnement au transfert dans la pratique professionnelle des compétences acquises en formation • Encourager le développement des propositions pédagogiques post-formation pour faciliter la consolidation des acquis des stagiaires et la poursuite des parcours.
Outiller davantage l'appréciation de l'efficacité de l'action du CNFPT en matière de lutte contre l'illettrisme	<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser l'appréciation de l'efficacité de son action par le CNFPT en consolidant les outils de suivi permettant de disposer d'une vision analytique fine des coûts, d'une part, et d'autre part être en capacité de suivre les parcours des stagiaires, et non pas seulement les entrées en formation, afin de pouvoir analyser et articuler la mobilisation des ressources et les résultats obtenus pour les agents bénéficiant des actions de lutte contre l'illettrisme.

EN SAVOIR PLUS

Pour retrouver le rapport complet, rendez-vous sur :

www.intranet.cnfpt.fr › Espaces métiers › Formation › Évaluation › Contribuer à l'évaluation du projet d'établissement
www.cnfpt.fr › Nous connaître › L'organisation du CNFPT › L'évaluation au CNFPT

Vous pouvez aussi contacter :

Sophie Samba – Direction de l'évaluation : sophie.samba@cnfpt.fr