Evaluer le rapport des agents territoriaux à la formation continue : éléments sociologiques

Fabien Malassingne,
chercheur-doctorant au laboratoire CeRIES (Université Lille III),
formateur consultant.
fabien.malassingne@gmail.com

Sommaire

Introduction

1. Méthodologie

1.1. Définition : qu'est ce que le rapport à la formation ?
1.2. Populations
  1.2.1. Population de référence
  1.2.2. Population observée
  1.2.3. Biais possibles
1.3. Mode de recueil des données (entretien + observation)
  1.3.1. Entretiens semi-ouverts
  1.3.2. Observation participante
  1.3.3. Biais possibles
1.4. Méthode d'analyse des données

2. Résultats

2.1. La constitution d'un rapport à la formation : représentations de l'acte formatif
  2.1.1. D'une formation à l'autre: implications de la formation initiale et du rapport au cursus scolaire
  2.1.2. Les dynamiques de formation, où quand la formation va à la formation
2.2. La formation : un acte lié au métier ou à la carrière ?
  2.2.1. La formation de préparation aux concours : un élément résolument tourné vers la carrière
  2.2.2. La formation liée au poste de travail : des rapports plutôt qu'un seul ?
  2.2.3. Les formations mixtes : un cas idéal ?
2.3. Dépasser le seul rapport au savoir : de l'institutionnel au pratique, les facteurs extra-pédagogiques.
  2.3.1. Un rapport à la formation sous influence(s) : perceptions du cadre législatif et de la politique formation.
  2.3.2. Hiérarchie, encadrement, management : injonctions & rapport à la formation
  2.3.3. L'aire de référence de l'agent : l'aspect pratique
  2.3.4. La formation comme développement de compétences … ou de capacités.
  2.3.5. Fonctions latentes de la formation : la formation comme développement de réseaux.

3. Discussion

3.1. Formation continue et rapport au savoirs institués : une construction individuelle détachée de la formation professionnelle continue
3.2. L'avancée principale : le rapport à la formation comme construit complexe, fruit de dimensions liées à la carrière et à l'organisation.
  3.2.1. L'agent face à l'organisation : un acteur à la fois libre et contraint.
  3.2.2. Construction d'une carrière et utilisations de la formation
  3.2.3. Métiers, cadres d'emploi, filières, statut ... quels paramètres déterminants dans les pratiques et utilisations de la formation ?
3.3. Sur la spécificité du rapport à la formation dans fonction publique territoriale : des résultats à comparer

3.4. Pour aller plus loin ...

3.4.1. Des critères encore à analyser, notamment le genre

3.4.2. Une difficulté : dépasser les clivages structurels tout en respectant les spécificités des organisations

3.4.3. Opérationnaliser la prise en compte du rapport à la formation dans la politique de formation : la nécessité d'une analyse spécifique.

Conclusion

La fonction publique territoriale (FPT) est un terme générique qui correspond à des réalités bien diverses. Les statistiques le laissent entendre : parler d'environ deux millions d'agents, employés par quelques 58.800 employeurs territoriaux et représentant près de 300 métiers laisse transparaître un polymorphisme évident dont le trait d'union est le statut. Il est alors classique, lorsqu'on aborde « la territoriale », de le faire de manière segmentée : par catégorie, filière, cadre d'emploi, … nombreuses sont les études qui utilisent ces critères pour distinguer les groupes et obtenir des ensembles homogènes. Ces segmentations sont d'autant plus compréhensibles que les agents eux-mêmes opèrent parfois des distinctions par fonctions, métiers, services, cadres d'emplois ou catégories. Cette segmentation semble donc convenir a priori pour représenter la fonction publique territoriale.

Pour autant, notre logique sera différente : elle sera de considérer a priori la fonction publique territoriale comme un ensemble, et de trouver dans les rapports à la formation les logiques transverses, les convergences et les divergences qui les composent et ensuite les confronter aux segmentations faites de manière habituelle pour la fonction publique territoriale.

La formation continue est un objet d'ordre général dans les carrières des individus. En quatre à cinq décennies, elle a évolué, du cadre d'éducation permanente à un autre, celui de la formation tout au long de la vie. Du changement de cadre a découlé une nécessité d'ajuster, de créer des dispositifs, ce qui a été fait par la loi. Dans la fonction publique territoriale, le cadre législatif a été renforcé par les dispositions des lois de 2007[1] et 2009. L'adoption majoritaire des plans de formation a favorisé la rationalisation des stratégies de formation dans les collectivités.

Pour autant, si les lois et la réglementation de la formation continue sont spécifiques à la fonction publique, elles le sont parfois de manière commune entre la fonction publique d'Etat, la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale, parfois de manière spécifique à la FPT. Il parait donc difficile d'avancer sur cette seule base que la formation dans la fonction publique territoriale est spécifique.

Ainsi, on opère parfois des rapprochements avec les autres fonctions publiques, sur la base d'une généralité du fonctionnariat. Il convient cependant de distinguer la fonction publique territoriale des deux autres fonctions à l'aide de quatre critères :

- l'atomicité des structures : contrairement à la fonction publique d'Etat notamment, la fonction publique territoriale est quasi-atomistique. Il existe évidemment des différences entre les collectivités et le terme d'atomicité peut paraître inapproprié, car toutes les collectivités et tous les établissements publics n'ont pas le même poids. Néanmoins, leur nombre, près de 60000 comme indiqué ci-dessus, interdit la réduction du système formatif à une vision oligopolistique (quelques dispensateurs ou ordonnateurs de formation ou oligopsonistique (quelques demandeurs ou commanditaires de formation).
- le rapport à l'emploi et au statut sont particuliers. Les modes d'intégration et d'évolution professionnelle, notamment par le concours diffèrent évidemment du secteur privé, mais également d'autres organisations du service public. On pourra, sur le point spécifique du rapport entre concours et emploi, s'intéresser aux travaux de E. Biland[2].
- les modalités de formation (interne, intra, inter). Alors que la formation de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique territoriale sont marquées par une

[1] 2007-148 et 2007-209

[2] Notamment la thèse soutenue en 2008 : Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local, voir la référence complète en bibliographie.

prépondérance des formations dans les établissements, la formation de la fonction publique territoriale est avant tout réalisée regroupant plusieurs établissements ou collectivités.

- La proximité de l'élu[3]. Ce dernier point est plus particulier, dans le sens où il s'exerce de manière nuancée selon la présence de l'élu et le type de structure : le rapport à l'élu dans une petite mairie rurale différera sans doute du même rapport dans un établissement public à enjeu politique modéré. La particularité tient aussi au fait des similarités qu'on peut dresser avec la fonction publique d'Etat décentralisée en se référant aux travaux de Philippe Bezès. On peut cependant distinguer les statuts de dirigeants élus et de dirigeants nommés, qui vont utiliser des légitimations différentes. Au niveau de la FPH, les questions de gouvernance ont évolué ces dernières années, notamment avec la loi Hopital, Santé, Patients, Territorires [4], mais la place de l'élu (conseil de surveillance de l'hôpital) est là peut être moins prégnante que celle des élus dans la FPT.

Il convient de reconnaître que tous ces critères ne sont pas tous des items strictement propres à la formation, mais qu'ils peuvent influer sur l'emploi ou sur le cadre de l'emploi et indirectement sur la formation.

La distinction faite avec les autres fonctions publiques, on serait tenté de rapprocher la formation dans la fonction publique de la formation dans la fonction privée. C'est ce que C. Pérez propose à travers ses analyses de l'enquête « FC2000 » du Céreq[5]. Elle y rapproche le privé et la fonction publique territoriale notamment sur les critères du volume de formation par cadre d'emploi / catégorie socioprofessionnelle et sur le terme de l'emploi (indéterminé, déterminée lointain et détérminé proche).
La pertinence de cette analyse n'est en rien à remettre en cause : il est possible de faire un rapprochement entre la FPT et le privé. Néanmoins, intégrer d'autres facteurs comme la perception du management, l'impact des injonctions à la formation, l'existence d'une cotisation à destination obligatoire et au-delà du terme, la sécurité de l'emploi, permet de nuancer ce rapprochement entre fonction publique territoriale et secteur privé.

L'ensemble de ces remarques, points de vue concernant la fonction publique, la fonction publique territoriale et surtout la spécificité de la formation dans celle-ci amène à adopter une approche qualitative de la question du rapport à la formation. Aujourd'hui, les dispositifs formatifs ou para-formatifs (congé pour bilan de compétences, par exemple) se recentrent sur l'agent et pourraient modifier l'équilibre employeur/employé en termes de formation. Cela pose une double question qui sera la nôtre : Qu'est-ce que la formation fait aux agents, et comment la pratiquent-ils ?

La réponse à cette question nécessite un travail double : une approche systémique nécessaire à la définition du système global de formation dans sa définition et sa représentation et une approche stratégique pour définir les jeux d'acteurs, et les motivations qui les génèrent. Le présent chapitre se propose d'aborder la seconde partie de

[3] Le terme de « hiérarchie » est volontairement évité ici : la jurisprudence rappelle l'absence de subordination des fonctionnaires au groupe élu dans la collectivité. Cependant, la traduction fonctionnelle des projets politiques, l'implication des élus dans le bon fonctionnement des collectivités où ils siègent viennent à constituer un rapport perçu par les agents, intégrant les élus à leur domaine professionnel.

[4] Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

[5] "La formation continue des agents de la Fonction publique au miroir du secteur privé", *Formation Emploi*, n°81, pp.81-97. "La formation continue des agents de la Fonction publique au miroir du secteur privé", Formation Emploi, n°81, pp.81-97.

ce travail, en proposant des facteurs sociologiques qui peuvent impacter le rapport à la formation des agents territoriaux.

Les hypothèses sont les suivantes :
- le rapport à la formation dans la fonction publique est spécifique (par rapport aux autres secteurs publics ou privés)
- La représentation du système de formation est influencée par le rapport au savoir précédemment construit par l'agent
- Le départ en formation se construit sur des fonctions manifestes et latentes de la formation.

L'enjeu de ce travail se décline sur un plan scientifique et stratégique. Il s'agit d'abord d'introduire dans la sociologie de la formation[6] une approche transverse sur la fonction publique territoriale. Ensuite, l'enjeu est l'intégration de la dimension du rapport dans la construction de la formation continue dans les collectivités.

Après avoir présenté la méthodologie scientifique retenue pour le recueil et le traitement des données, nous exposerons les résultats en trois parties : une partie liée à la constitution intrinsèque du rapport à la formation, une analyse du rapport à la formation en fonction de son intégration dans la dynamique d'emploi et une présentation des facteurs non-pédagogiques rentrant dans le rapport à la formation.

1. Aspects méthodologiques

1.1. Définition retenue du rapport à la formation continue

Définir le rapport à la formation pose la question préalable de la définition de la formation elle-même. Cela renvoie à des sujets souvent débattus dans les milieux de la pédagogie : l'autoformation est-elle une formation ? Doit-on considérer et comptabiliser la FOAD comme une formation présentielle ? Où situer la limite entre formation et information ?

De manière préalable, il convient de dire que l'étude en cours se focalise sur la formation professionnelle continue. Les actions relevant de la formation initiale sont donc exclues du champ d'étude.

La définition que nous retiendrons est que pour qu'il y ait formation, il faut qu'il y ait action de formation, c'est-à-dire tout dispositif qui intègre des objectifs pédagogiques (s'il n'y a pas d'objectif de transfert de savoir, de savoir-faire ou de savoir-être, comment dire qu'il s'agit d'une formation ?) et qui est reconnu ou comptabilisé en tant que tel par l'institution. Il s'agit donc d'une définition à contour variable, puisque les différentes collectivités, établissements, n'auront peut être pas la même reconnaissance des pratiques de formation alternatives à la forme « stage ». Dans la majorité des cas, il s'avère que les actions de formation reconnues sont fidèles à la définition légale[7], et le coté majoritaire est encore accru lorsqu'il s'agit de considérer la comptabilisation. Il s'agit donc des formations instituées. Il est d'ores et

[6] Cette formulation pose la question de l'existence d'une sociologie de la formation, dont la réponse peut se trouver à la lecture de (l'excellente) note de synthèse sur la sociologie de la formatio menée par E. de Lescure et C. Frétigné (voir bibliographie).
[7] Telle que donnée par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale

déjà intéressant de remarquer que cette définition n'est pas forcément celle correspondant à celle –variable- proposée par les agents interrogés.

Cela permet donc de s'intéresser à la définition du rapport à la formation. Qu'est ce qui le constitue, comment le définir ?

La caractéristique première du rapport est qu'il est le lien entre soi et un objet distant. Un individu qui aurait totalement intégré, se serait approprié un objet n'a plus de rapport à celui-ci. L'objet devient non plus un élément de définition de soi à l'extérieur ou de l'altérité à soi mais un élément de définition de soi-même, et donc pas un rapport. Le cas de la formation est ici assez simple à trancher : la formation exige un lien vers l'extérieur, par ses objectifs de transmission d'un savoir, d'une culture, d'un geste, d'une procédure, … Si la formation n'apporte pas toujours de changements opérationnels, elle nécessite obligatoirement la confrontation de nos savoirs, de nos pratiques à un monde extérieur. Il faut toutefois nuancer le propos : l'extériorité requise par la notion de rapport et la totale intériorisation d'un objet sont les bornes extrêmes de la constitution du rapport. Dans un rapport, certains éléments sont intériorisés et les mondes intérieur et extérieur sont mis en conformité, en résonance voire ne constituent qu'un. D'autres éléments sont mis en distance par rapport à soi. Ceux-ci expriment la distance de soi à l'objet s'expriment par la différence, la dissemblance entre la représentation de soi et la représentation de l'objet. Le rapport est donc une mise à distance relative.

Ce qui constitue le rapport est avant tout l'expérience, et plus spécifiquement l'expérience liée à l'objet. Le terme d'expérience est ici à prendre au sens large : que l'expérience soit purement théorique, pratique ou qu'il s'agisse de l'expression de l'expérience d'un tiers, l'aspect essentiel est là : l'expérience, c'est l'ensemble des informations validées qui fabriquent les représentations, qui guident les choix.

En synthèse, le rapport à la formation, c'est l'ensemble des expériences relatives à la formation qui impactent l'agent dans sa manière de se former ou de se représenter la formation. Autrement dit, c'est le regroupement des éléments intégrés et mis à distance par l'agent sur l'objet formation. De manière pratique, le rapport à la formation, c'est entre autres le ressenti, l'utilité des formations passées, la vision du formateur, etc.

1.2. Populations

1.2.1. Population de référence

Comme indiqué précédemment, l'objectif de cette contribution est d'aborder la formation des agents de la fonction publique territoriale de manière transverse. Il parait alors logique de ne pas opérer de sélection ni de segmentation préalable des agents. Il est cependant nécessaire de préciser certains choix et leurs justifications :

- la non-formation est un positionnement particulier choisi ou subi par un agent. La population est donc référencée sur l'emploi et la formation.
- les variables statistiques interrogées sont le type de structure d'appartenance, l'âge, le genre, le statut (titulaire ou non), la catégorie, la filière d'emploi.

Emploi :

Répartition des effectifs par statut, catégorie hiérarchiques et type de collectivités

	TITULAIRES (en %)				NON TITULAIRES (en %)					TITULAIRES ET NON TITULAIRES (en %)				
	Effectif total (unités)	Cat A	Cat B	Cat C	Effectif total (unités)	Cat A	Cat B	Cat C	Inclas-sables	Effectif total (unités)	Cat A	Cat B	Cat C	Inclas-sables
Régions	66 947	8,2	5,0	86,9	9 165	25,4	4,1	69,2	1,2	76 112	10,2	4,9	84,7	0,2
Départements	212 016	11,9	29,3	58,5	21 975	25,4	28,2	38,8	7,6	233 991	13,2	29,2	56,7	0,9
Com. et étab. communaux de moins de 1 000 hab.	78 055	7,9	4,2	87,8	18 942	2,2	2,4	85,9	9,5	96 997	6,8	3,9	87,4	2,0
Com. et étab. communaux de 1 000 à 3 500 hab.	116 843	3,6	5,7	90,6	13 221	5,7	12,4	74,3	7,6	130 064	3,8	6,4	89,0	0,8
Com. et étab. communaux de 3 500 à 5 000 hab.	46 810	3,2	9,0	87,6	6 858	6,1	15,9	70,5	7,5	53 668	3,6	9,9	85,4	1,1
Com. et étab. communaux de 5 000 à 10 000 hab.	104 918	3,5	11,1	85,2	15 976	7,1	20,4	64,0	8,6	120 894	4,0	12,4	82,4	1,2
Com. et étab. communaux de 10 000 à 20 000 hab.	119 722	4,4	12,9	82,6	22 444	7,9	19,2	63,1	9,8	142 166	5,0	13,9	79,5	1,6
Com. et étab. communaux de 20 000 à 50 000 hab.	183 309	5,4	13,2	81,3	35 678	11,9	17,3	60,6	10,2	218 987	6,4	13,9	77,9	1,8
Com. et étab. communaux de 50 000 à 100 000 hab.	97 781	6,4	12,3	81,1	16 356	13,5	17,6	54,2	14,7	114 137	7,4	13,1	77,3	2,3
Com. et étab. communaux de100 000 hab. et plus	111 936	8,0	14,0	77,9	12 578	17,5	16,6	48,1	17,8	124 514	9,0	14,3	74,9	1,9
Ensemble des communes et étab. communaux	**859 374**	**5,3**	**10,9**	**83,7**	**142 053**	**9,3**	**15,4**	**64,6**	**10,7**	**1 001 427**	**5,9**	**11,5**	**81,0**	**1,6**
SDIS	47 225	8,1	10,9	81,0	710	34,1	26,6	36,8	2,7	47 935	8,5	11,1	80,4	0,1
Communautés urbaines	34 673	11,1	14,5	74,3	2 725	36,8	19,2	36,2	7,8	37 398	13,0	14,8	71,6	0,6
Communautés d'agglomération / SAN	47 211	15,0	18,2	66,7	8 779	27,2	32,7	29,3	10,8	55 990	16,9	20,5	60,8	1,8
Communautés de communes	46 330	7,2	16,3	76,4	12 619	12,7	27,9	49,7	9,7	58 949	8,4	18,8	70,7	2,1
Syndicats et autres étab. pub. intercommunaux	48 965	8,3	12,8	78,7	14 470	18,4	18,6	52,9	10,1	63 435	10,6	14,1	72,8	2,5
OPHLM	805	N.S	N.S	N.S	161	N.S	N.S	N.S	N.S	966	N.S	N.S	N.S	N.S
CDG et CNFPT	5 421	33,6	21,8	44,4	1 066	44,4	18,9	32,6	4,1	6 487	35,4	21,3	42,5	0,8
Ensemble des collectivités	***1 368 967***	***7,3***	***14,1***	***78,5***	***213 723***	***13,8***	***18,0***	***58,4***	***9,8***	***1 582 690***	***8,2***	***14,6***	***75,7***	***1,4***

CNFPT / DGCL - Synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2009 25

Figure 1 : Répartition des effectifs par statut, catégorie hiérarchique et type de collectivité

Les données utilisées en référence sont issues des bilans sociaux 2009 du CNFPT, sauf indication contraire. Parmi les aspects remarquables, on citera d'abord le nombre de types de collectivités et d'établissements : la réglementation comme la statistiques en dénombrent plus de dix, ici dix-sept. Cet aspect est d'autant plus remarquable qu'à peu près chaque type de collectivité peut avoir des caractéristiques propres qui pourraient permettre de le distinguer d'un ou des autres.

Ensuite, le poids des types de collectivités dans la balance des effectifs est variable. L'intercommunalité, même après un essor, reste en retrait net par rapport aux communes et à leurs établissements. Les départements et régions, du fait des transferts de compétence opérés depuis la LRL ont largement gagné en effectifs. Certains établissements ou collectivités sont de tailles cumulées plus modestes. C'est l'infinie diversité de cette population qui encourage le choix d'une des deux optiques : étudier la population globale afin d'y trouver des logiques transverses, ou étudier des populations plus spécifiques afin d'en trouver les logiques spécifiques.

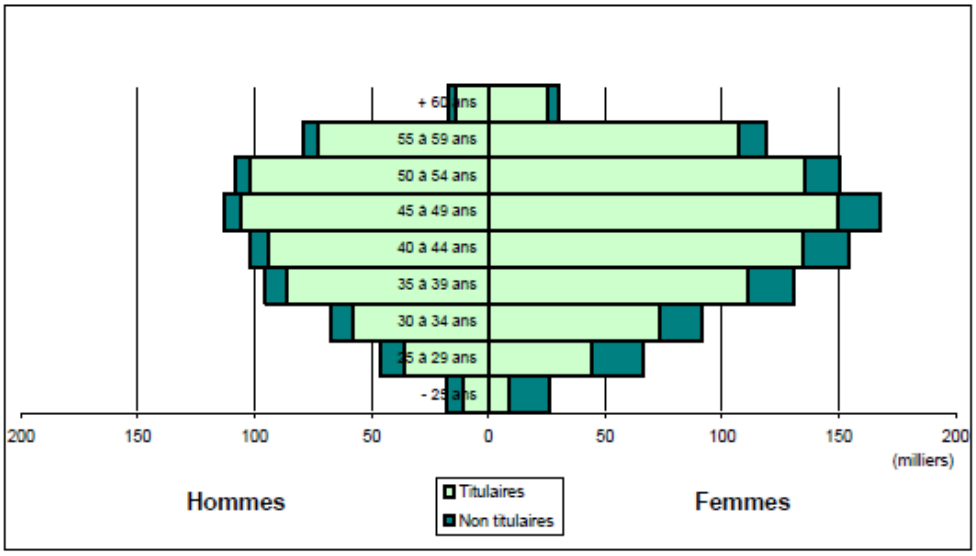


Figure 2 : Répartition des emplois permanents par tranche d'âge, genre et statut

La répartition par genre montre un taux de féminisation légèrement plus important que sur l'ensemble de l'emploi national. La pyramide des âges, elle, indique le relatif vieillissement des territoriaux. Derrière la pyramide des âges peuvent se cacher des situations d'emploi et de formation à explorer : évolution ou fin d'évolution dans la carrière, reconversion, ...

Formation :

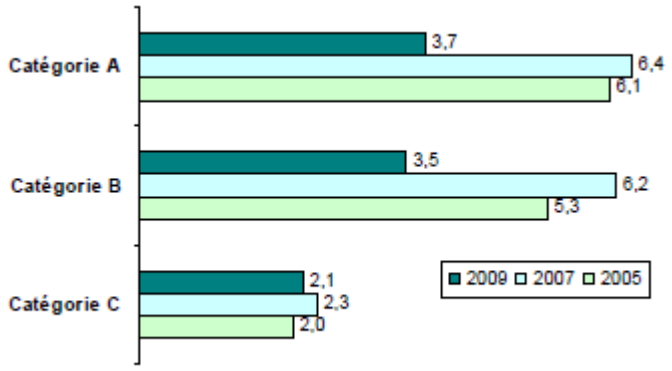


Figure 3 : Nombre de journées de formation par agent en 2005, 2007, 2009

Les chiffres indiqués semblent montrer une baisse prononcée du volume de formation pour les catégories A et B. Cependant, comme les bilans sociaux l'indiquent, cette baisse est à considérer au regard de l'évolution des formations initiales obligatoires réformées par la loi du 19 février 2007. On peut par contre remarquer que la modification de la formation d'intégration n'a pas eu, ou pas encore eu pour effet de logique de déversement vers la formation continue.
Les chiffres de 2009 présentent également une plus faible amplitude entre les catégories. Alors qu'en 2007, les agents de catégorie B et A bénéficiaient d'environ 4 jours de formation de plus par an que les agents de catégorie C, cette amplitude n'est plus que de 1.5 journée en 2009.

	Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Préparations aux concours et examens d'accès à la FPT	8,3	12,0	10,6	14,5	14,7	13,6
Formation prévue par les statuts particuliers	40,7	16,8	45,3	21,1	13,5	24,3
Formation continue	49,7	68,9	42,9	62,3	69,5	59,3
Formation personnelle (hors congés formation)	1,3	2,3	1,3	2,1	2,3	2,7
Ensemble des journées	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*

Note de lecture du tableau : parmi les agents de catégorie A ayant suivi une formation au cours de l'année 2009, la formation continue représente 68,9 % des journées de formation suivies par ces agents, contre 49,7 % en 2007.

Figure 4 : répartition des journées de formation par type de formation et par catégorie hiérarchique (en %) en 2007 / 2009

Le rééquilibrage entre les catégories est intéressant à détailler selon ce tableau, puisque, croisé avec l'histogramme précédent, il permet d'observer que la formation continue, objet qui nous intéresse à titre principal, a évolué plutôt au profit des catégories A et B qu'à celui de la catégorie C. Le constat de resserrement entre les catégories n'est donc pas si évident sur la formation continue.

	CNFPT – cotisation obligatoire	CNFPT au-delà de la cotisation obligatoire	Collectivités	Autres organismes
Régions	50,7	3,6	16,7	29,0
Départements	35,9	2,6	21,1	40,4
Com. et étab. communaux de moins de 1 000 hab.	67,0	4,3	4,1	24,6
Com. et étab. communaux de 1 000 à 3 500 hab.	63,3	4,0	5,0	27,7
Com. et étab. communaux de 3 500 à 5 000 hab.	66,9	4,4	4,6	24,1
Com. et étab. communaux de 5 000 à 10 000 hab.	66,0	5,8	5,1	23,1
Com. et étab. communaux de 10 000 à 20 000 hab.	58,3	5,9	8,7	27,1
Com. et étab. communaux de 20 000 à 50 000 hab.	52,2	4,4	16,1	27,3
Com. et étab. communaux de 50 000 à 100 000 hab.	47,0	6,4	15,1	31,4
Com. et étab. communaux de 100 000 hab. et plus	39,9	3,7	28,6	27,8
Ensemble des communes et établissements communaux	54,5	4,9	13,4	27,2
SDIS	7,2	0,5	76,2	16,2
Communautés urbaines	33,5	5,4	15,8	45,3
Communautés d'agglomération / SAN	47,2	3,4	14,7	34,7
Communautés de communes	64,5	3,4	4,1	28,0
Syndicats et autres étab. pub. intercommunaux	43,7	3,1	22,3	30,9
CDG et CNFPT	83,1	1,0	2,9	13,0
Ensemble des collectivités	*44,7*	*3,8*	*22,0*	*29,5*

Figure 5 : Répartition des journées de formation par type de formation et type de collectivités

Ce tableau enfin indique sur quelles modes de formation les collectivités emploient leur dépense de formation. Au delà d'une apparente homogénéité, on pourra repérer le poids, voire la prépondérance pour les SDIS de la formation en collectivité, en interne pour certaines collectivités. Cela pose, pour la suite de l'étude, la question des raisons du choix d'une mode de formation. Ce tableau est cependant à relativiser un tant soit peu puisqu'il aborde l'ensemble de la formation et non la seule formation continue.

1.2.2. Population observée

La population observée est constituée de trois sous-groupes. Un premier sous groupe (A) est constitué de 20 agents. Ces agents exercent leurs activités au sein des filières de l'animation, administrative, culturelle, sociale et technique. Ils appartiennent aux catégories statutaires A, B, et C, mais dans des proportions ne représentant pas la réalité de la fonction publique territoriale. Les proportions sont comparées dans le tableau ci-dessous :

Catégories	A	B	C
Population observée	25%	30%	45%
Population de référence	8.4%	13.6%	78%
Ratio (obs/réf)	2.97	2.21	0.58

Figure 6 : Effectifs du sous groupe A par catégorie

Filières	Animation	Administrative	Culturelle	Technique	Sanitaire et sociale
Population observée	10% (2)	11 (55%)	1 (5%)	5 (25%)	1 (5%)
Population de référence	4.2%	23.6%	4.6%	49.2%	12.9%
Ratio (obs/réf)	2.38	2.33	1.09	0.51	0.39

Figure 7 : Effectifs du sous groupe A par filière

La population observée diffère de manière significative de la population de référence. Cela a pour implications importantes :

- que traiter ces données selon une méthodologie de statistique quantitative n'est pas recommandé.
- que généraliser les conclusions du présent article pour l'ensemble de la fonction publique territoriale relèverait d'une prise de risque importante.

Le second sous-groupe (B) est constitué de 11 personnes, dont 8 élus, 2 responsables de services formation, et 1 chargée de formation. Le regroupement d'élus et d'agents est opéré afin de coller à la réalité des entretiens. Aux 11 personnes correspondent 8 entretiens, pour lesquels un élu était présent dans tous les cas.

Le troisième sous-groupe (C) est constitué 21 personnes observées en situation de formation. Ces personnes sont dans leur intégralité des agents de catégorie C. Pour 15 d'entre eux, il s'agit d'agents de la filière technique ; 4 autres appartiennent à la filière administrative, les 2 derniers à la filière sanitaire et sociale (aussi appelée médico-sociale).

Catégories	A	B	C
Population observée	12.2% (5)	14.6% (6)	73,2% (30)
Population de référence	8.4%	13.6%	78%

Ratio (obs/réf)	1.45	1.08	0.94

Figure 8 : Effectifs concaténés par catégorie

On remarquera un ratio "observation/référence" plus réaliste lorsqu'on concatène les deux modes de recueil. Sans pour autant prétendre à la possibilité de la généralisation, on peut espérer que les résultats soient plus proches de la réalité objective.

1.2.3. Biais possibles

Représentativité et extrapolation : la population de référence étant très diversifiée, on peut s'inquiéter de la représentativité de l'échantillon. Vu que l'approche est avant tout qualitative, la relative diversité de l'échantillon permet une certaine objectivité. L'échantillon servant l'analyse n'est cependant pas représentatif stricto sensu, il est donc possible que l'interprétation qui est faite soit fidèle à l'échantillon mais que la généralisation (l'extrapolation) des conclusions soit fallacieuse.

On remarquera en tout cas dans l'échantillon retenu l'absence de trois filières d'agents territoriaux : la filière sportive, celle des sapeurs-pompiers et la police municipale. Cette absence -subie plus que voulue- est à pointer car les statistiques laissent penser que les agents de ces filières ont des pratiques spécifiques. On acceptera alors que la généralisation à ces filières d'agents dans le cadre présent n'est pas souhaitable, pas sans données les concernant en tout cas.

La difficulté d'obtenir une population représentative de la fonction publique territoriale dans son ensemble pose la question de la pertinence de l'étude de celle-ci dans sa globalité. Néanmoins, rappelons que l'étude présente a pour but de faire émerger des convergences & des divergences, avec une prime indépendance par rapport aux filières, catégories ou cadres d'emploi.

1.3. Recueil de l'information

1.3.1. Entretiens semi-directifs

Le recueil de données a principalement été effectué par entretiens semi-directifs, c'est à dire des entretiens ayant pour but d'aborder un nombre de thèmes prédéfinis au cours d'une discussion guidée par l'interviewer. Les thèmes abordés sont principalement les pratiques, la représentation, l'utilité et l'utilisation de la formation, par soi-même ou par les autres. La durée moyenne d'un entretien est de 45 minutes environ, les bornes étant 20 et 110 minutes.

1.3.2. Observations participantes

La première formation observée est un stage d'une journée, dont l'objet est la préparation à un concours de la filière technique. La seconde session de formation est un stage de trois jours, dont l'objet est l'apprentissage et le perfectionnement en techniques de prises de notes et en rédaction. Elles relèvent donc de cadres différents, l'une étant destinée à des agents souhaitant une évolution de carrière, tandis que l'autre relève plutôt de l'amélioration des pratiques dans un poste actuel.

Lors de ces observations, l'observateur (moi-même) avait le rôle de co-animateur, assorti d'une expertise technique sur le thème de la formation.

Les observations ont porté sur les justifications (utilité attendue) des formations, le rapport au formateur et à la formation (discours, proxémique), et l'évaluation à chaud de la formation, par oral et par écrit.

1.3.3. Biais possibles

Biais topologique : le biais topologique renvoie aux connotations sociales de tout lieu professionnel d'entretien. Les lieux d'entretien sont soit le bureau de l'agent quand cela est possible, un bureau "neutre" sinon. Néanmoins, le lieu "bureau" n'est pas neutre, il est chargé de représentations, en fonction des activités liées au bureau (bureau d'élu par exemple), du lieu du bureau (siège de l'institution, annexe, ...) et/ou en fonction de la représentation du travail de bureau par l'agent interviewé. En formation, le biais topologique est également possible, à partir du moment où on considère la formation comme un moment particulier[8].

Biais de l'entre soi : Les agents n'ayant été rencontrés qu'une fois (pour l'entretien), l'étrangeté et l'entre soi entre en ligne de compte. La valeur du début de certains entretiens est diminuée par l'existence d'un langage préconçu.

1.4. Méthode d'analyse des données

Les données enregistrées représentent un volume total d'environ 48 heures (réparties en 24 heures de matériau observé et environ 24 heures de matériau enregistré) pour 52 individus. Le volume relativement restreint et le mode de recueil double ne force en rien à l'utilisation d'un logiciel[9]. Les traitements ont donc été effectués manuellement selon le procédé suivant :

- Codage par catégories ontologiques, catégorisation et classification sur les variables suivantes : données sociales (âge, genre), études (niveau de qualification, reprise d'études, épreuves), poste (grade, catégorie), carrière (ancienneté, poste initial, mouvement,
- Réalisation de graphes de causalité sur la base des matériaux individuels
- Construction de clusters (co-variances de variables)
- Réalisation de graphes typologiques pour l'identification de profils-types.

2. Résultats

2.1. La constitution d'un rapport à la formation : représentations de l'acte formatif

2.1.1. D'une formation à l'autre: implications de la formation initiale et du rapport au cursus scolaire

Dans les trois paradigmes de la formation des adultes, l'éducation permanente (lendemains de la seconde guerre mondiale), la formation professionnelle continue (loi de 1971) ou formation tout au long de la vie (commission européenne en 1995 puis lois de 2004 et 2007), l'idée que la formation initiale,

[8] De nombreux sociologues, pédagogues, psychologues soutiennent cette thèse, par des positions plus précises (de manière majoritaire, la formation comme moment d'apprentissage, de transferts de connaissances, de production, mais aussi comme moment biographique [L.LEGUAY.B.GAUTHIER], moment de conversion [F. BURBAN], ...

[9] cf. L'analyse de contenu comme méthode d'analyse qualitative d'entretiens : une comparaison entre les traitements manuels et l'utilisation de logiciels, Philippe Wanlin, chercheur et doctorant en sciences de l'éducation, Université du Luxembourg, working paper

c'est à dire l'éducation scolaire n'était pas une fin en soi et que la formation continue offrait une possibilité de réalisation de soi a été avancée. Qu'on parle de deuxième chance, de développement personnel ou d'adaptation à l'environnement, la relation au système éducatif et au cursus personnel n'est jamais loin. Les points abordés avec les personnes de l'échantillon (sous groupe A, 20 personnes interviewées) sont le cursus : sa définition, son lien avec l'activité et la durée entre l'entrée dans l'activité et les premières formations continues.
En premier lieu, on peut remarquer que les agents se définissent en premier lieu par leur activité (ce qu'ils font) et leur cadre d'emploi ou leur grade avant d'aborder la question du cursus. En termes de cursus, le niveau d'éducation[10] atteint varie principalement en fonction de la catégorie. Le niveau moyen est proche de celui du bac pour les catégories B et C. En moyenne, il est compris entre Bac et Bac+1. L' amplitude va de la sortie du système scolaire sans diplôme à la maîtrise pour la catégorie C, du niveau V bis (brevet) au master pour la catégorie B. Pour la catégorie A, le niveau est recentré autour du niveau I, en grande majorité (4/5) sur des diplômes universitaires.

	Catégorie C	Catégorie B	Catégorie A
Sortie sans diplôme	1	0	0
Niveau V bis et V	0	1	0
Niveau IV	6	3	0
Niveau III	2	1	0
Niveau II	1	0	1
Niveau I	0	1	4

Figure 9 : Niveaux de qualification en fonction des catégories hiérarchiques

On remarque également que la sortie du système éducatif se fait "pour des raisons personnelles" (une occurrence), ou "familiales" (une occurrence) ou par échec scolaire (2 occurrences). Parmi ces 4 cas, trois sont relatifs à des agents de catégorie C, un est relatif à un agent de catégorie B.
L'éducation n'est pas abordée par certains. Dans un seul cas, il s'agit d'un refus de l'agent d'en parler ; pour celui-ci, un autre agent de la collectivité évoque un parcours scolaire et social accidenté. Pour d'autres (4 occurrences, toutes liées à des individus de niveau IV), l'éducation est abordée en termes de "problème" ou de "difficulté" ou tout simplement l'école "n'est pas [leur] truc". L'éducation n'est pas évoquée en termes de problèmes pour les niveaux III à I. Dans le cas des agents ayant un diplôme de niveau III, le diplôme constitue avant tout une préparation au monde du travail. Il s'agit dans deux cas sur trois de diplômes techniques ou technologiques (BTS/DUT). Le troisième est un diplôme universitaire (DEUG). Pour les agents ayant obtenu un diplôme de niveau II ou I, la formation initiale est abordée en termes de normalité, voire d'évidence : "Bon, j'ai eu un DESS" , "après des études classiques[11], j'ai intégré la fonction publique".
La formation d'adultes concerne un public réduit (une occurrence).
Les premières formations professionnelles sont plus difficiles à dépeindre. En premier lieu, les agents intégrés après 2007 ont connu un dispositif de formation

[10] Tel que défini par l'éducation nationale : Niveau V et V bis : brevet des collèges, BEP, CAP ;niveau IV : baccalauréat et diplômes associés ; niveau III : bac+2; niveau II : bac+3 et bac+4 ; niveau I : bac+5 et plus.
[11] Après vérification, il ne s'agit pas d'études de lettres classiques, mais bien d'études jugées normales.

d'intégration différent de la formation avant titularisation qui prévalait auparavant. Pour ces fonctionnaires récemment intégrés, le dispositif prévoit 5 jours de formation dans l'année suivant la titularisation, quelle que soit la catégorie[12]. Même en mettant de coté cette formation d'intégration, qui par son coté obligatoire ne relève pas du rapport au cursus scolaire, on ne peut nier qu'elle peut jouer un rôle sur l'appétence à la formation ultérieure. Ainsi, sur cette formation d'intégration, les avis sont partagés. Ainsi, certains ne trouvent aucun des deux dispositifs entièrement satisfaisant : "Avant, soixante jours, c'était trop. [...] Quand on allait à un entretien avec le concours en poche, on avait la boule au ventre, de devoir annoncer qu'on aurait 12 semaines de stage à réaliser [...] Mais maintenant, cinq jours, c'est trop court". D'autres considèrent qu'il constitue un "premier pas vers la formation", car avant "certains agents n'allaient jamais en formation, là ils sont obligés d'y aller au moins une fois, voir ce que c'est". D'autres enfin insistent sur la dimension obligatoire qui est associée à une "contrainte" pour les agents.

En dehors de cette formation d'intégration, la première action de formation suivie diffère beaucoup: certains agents n'ont jamais suivi de formation, d'autres ont eu un "trou" de formation dans les premières années pour s'y intéresser plus tardivement, d'autres enfin ont eu une première formation rapidement après leur titularisation. Notons que cette question de première dynamique ne semble pas dépendante de la politique de la collectivité en termes de formation (plusieurs profils différents sur une période similaire), mais qu'un cursus scolaire exprimé en termes de problèmes ou rejeté est corrélé à un premier départ en formation tardif voire inexistant.

2.1.2. Les dynamiques de formation, où quand la formation va à la formation

Au-delà de ce premier accès différencié (avant ou après 2007) à la formation, les dynamiques de formation se révèlent différentes. Nous aborderons plus tard les facteurs influençant cette dynamique (2.3). Dans un premier temps, il faut définir ces dynamiques de formation.

La dynamique de formation se limite souvent à la question du volume de formation réalisée. Néanmoins, il ne faut pas oublier que toute formation demandée ne devient pas une formation réalisée. Se tenir uniquement à la demande de formation constitue également une vision partielle, dans le sens où une même formation peut être demandée plusieurs fois, éventuellement dans des termes ou des contextes différents, ou encore que toute attente ou tout besoin de formation ne donne pas lieu à une demande de formation. Il convient donc d'observer conjointement les demandes et les réalisations de la formation. Lorsqu'on pose ces questions, on peut classifier les réponses de la manière suivante :

Attente ou besoin de formation	Demande de formation	Volume réalisé de formation	Représentation de la formation	Fréquence[13]
Inexistante à	Faible ou	Faible	Formation comme lieu	3/32

[12] Il existe des exceptions dans les filières de la police municipale et sapeurs-pompiers , et pour certains cadres d'emploi supérieurs.

[13] Seules 32 personnes se sont exprimées sur cet item. La fréquence est donc indexée sur 32 réponses. De plus, certaines réponses ne sont pas exclusives les unes des autres, il a donc été choisi de n'enregistrer que la modalité préférée.

faible	hétéronome		de la culture de l'écrit	
Importante	Modérée	Faible à modéré	Formation comme chance	6/32
Importante	Importante	Modéré	Formation comme lieu extérieur au poste de travail	3/32
Modérée	Modérée	(Dépendant de l'environnement)	Formation comme adaptation au métier	8/32
Modérée	Modérée	(Dépendant de l'environnement)	Formation comme développement de carrière	10/32
Importante	Importante	Important	Formation comme habitude	2/32

Figure 10 : Typologie des attentes et demandes de formation

Cet « instantané » des dynamiques de formation permet de se représenter la diversité des raisons propres qui mènent à la formation. Au-delà de l'instantané, intéressons nous à la dynamique, à ce qu'elle sous tend. Quelle est l'attente par rapport à la formation, à quel moment de la carrière ? A quel age ? Les deux sont-ils assimilables ? Si l'age constitue une variable mobilisée par les tiers (les individus considèrent que les (autres) agents se forment différemment selon l'âge), ce sont les problématiques de métier et de carrière qui selon les agents constituent un critère décisif dans la dynamique de formation. Si la carrière ou l'âge peuvent influer sur la dynamique de formation, on repère de manière plus générale que l'adage « la formation va à la formation » est globalement respecté. En effet, les agents s'étant peu formés n'ont que peu d'appétence pour des formations futures, même lorsqu'il leur est proposé de définir l'objet et le contenu de la formation. A l'opposé, des agents ayant suivi de manière récurrente des formations les années précédentes ont la volonté d'en réaliser d'autres, car ils en projettent un intérêt. Entre ces deux bornes se situent des dynamiques moins actives (voire plus passives) dans lesquelles il n'existe pas de stratégie de formation (pas de prévision) mais plutôt une adaptation à des contraintes externes. On remarquera que la prévision d'une dynamique de formation est le plus souvent l'apanage des trentenaires et dans une moindre mesure des quarantenaires d'un coté, que la question de la catégorie ou de la filière ne sont pas représentatifs d'un autre coté. On ajoutera que cette pratique de la dynamique prévue de formation est genrée : les femmes prévoient plus souvent que les hommes leur dynamique de formation.Elément récurrent dans la dynamique de la formation « tout au long de la vie » : les personnes de 55 ans et plus sont des faibles consommateurs de formation, et avouent que lorsqu'ils partent en formation, les motivations au départ en formation ne sont que rarement relatives à un développement de compétences ou la résolution d'un problème.De manière concomitante, les personnes considérant que leur métier n'est pas amené à évoluer ont des demandes de formation limitées.

Si la dynamique de formation est très diversifiée, il n'en reste pas moins que certains critères tels que le genre, et la carrière ou l'age constituent des facteurs déterminants.

2.2. La formation : un acte lié au métier ou à la carrière ?

2.2.1. La formation de préparation aux concours : un élément résolument tourné vers la carrière

La formation de préparation aux concours n'est pas considérée comme formation continue, du fait de son adossement au grade et non à la fonction de agents. Néanmoins, le lien qui est fait par les individus rendait nécessaire de l'intégrer aux résultats.

Agents, encadrants et élus s'accordent pour dire que la formation aux concours est une formation qui sert avant tout à la carrière. Les concours sont considérés comme des éléments déconnectés du métier et liés avant tout à la carrière[14]. La dichotomie entre métier et carrière semble plus ou moins normale : principe de mobilité pour les uns (une partie des élus et des personnels de formation), prévalence de la compétence pour d'autres (agents notamment ceux ayant des postes requérant une certaine technicité).

Deux élus et cinq agents (4 en situation d'observation, 1 en entretien) reconnaissent que la formation de préparation au concours n'est pas strictement utilisée pour le concours. Elle a une « porosité » qui fait que certains savoirs acquis peuvent se répercuter dans l'activité professionnelle. Contrairement à ce qu'on pourrait croire, les savoirs mis en avant sont des connaissances d'ordre général (notamment en français) plutôt que des connaissances liées au métier. Egalement, les personnes de l'échantillon ayant suivi ou voulant suivre une formation de préparation à un concours (19 individus) indiquent en majorité (14) que la formation au concours constitue une aide, mais ni une condition nécessaire, ni une condition suffisante à l'obtention d'un diplôme et à la mobilité. Parmi les agents restant, certains considèrent que la préparation au concours est un passage obligatoire, d'autres en mettent en doute l'utilité (3 individus).

2.2.2. La formation liée au poste de travail : des rapports plutôt qu'un seul ?

Les activités réalisées par les agents dans le cadre de leur poste requièrent des compétences. Ces compétences peuvent être acquises par l'agent lors de son arrivée … mais il est plus fréquent que le spectre de compétences de l'agent ne recouvre qu'imparfaitement celui des compétences requises pour le poste. Il lui faudra alors évoluer pour acquérir ces savoirs (théoriques, pratiques, comportementaux). Parmi les modes d'évolution, la formation dans son essence est considérée par agents, encadrants, élus, comme le mode majeur. Néanmoins, la demande de formation les premières années est plus restreinte que pour des agents plus « anciens » dans leurs carrières. Les personnes concernées expriment dans 5 cas la crainte d'un refus de formation parce qu'ils viennent d'intégrer la collectivité, ou « parce que ça ne se fait pas » (deux occurrences). Chez les agents contractuels, la question s'aborde plutôt par les droits à la formation, qui sont la plupart du temps méconnus, et par le signal qu'enverrait une demande de formation : « quand on va en formation, c'est qu'on ne sait pas tout faire, donc si on veut être recruté, mieux vaut attendre pour y aller ». Du côté de l'encadrement, le son de cloche est similaire « Pour

[14] Ce clivage entre fonction et grade, métier et carrière est classique dans la fonction publique, notamment territoriale. Il n'est donc pas étonnant d'en trouver la déclinaison dans l'élément de développement de carrière qu'est le concours.

nous, la formation des contractuels, c'est un peu … compliqué. Pour la plupart, on ne sait pas s'ils vont rester, donc on les forme lorsqu'il y a un problème, un risque, mais bon, ça n'est pas toujours possible de les envoyer. […] Ils apprennent souvent sur le tas ».

Plus tard, au cours de la carrière, les métiers et postes de travail sont soumis à des évolutions. Ces évolutions constituent un appel à la formation pour la très grande majorité des individus. En effet, sur le principe, la formation est une option prisée, proche de la panacée pour certains. La réalité est un peu plus nuancée puisque la volonté de se former est présente chez les agents[15], mais l'accès à la formation n'est pas forcément perçu comme allant de soi. L'offre ou l'accès à la formation sont jugés comme insatisfaisants dans près d'un cas sur deux, ceci pour plusieurs raisons : des raisons d'objet ou de contenu (pas de prestataire ou pas de prestataire accessible qui offre la formation recherchée, ou le prestataire propose une formation trop générique / trop précise), des raisons de prix (formation impossible car coûtant trop cher), ou des raisons pratiques (distance, date, …). Ce qui est opéré alors pour les agents, c'est une dévalorisation de la formation dans son rôle d'accompagnement à l'exercice de leurs missions. Cette dévalorisation a pour effets possibles de moins vouloir recourir à la formation comme moyen de développement de compétences ou au contraire de concourir à une modification du rapport à l'offre de formation : à l a logique décrite comme "logique catalogue" voire de "faire son marché", certains agents préfèrent maintenant exprimer qu'ils cherchent à développer une compétence et se remettre au service formation pour trouver la formation adaptée. Dans cette formation pour aider à l'évolution du métier, de ses techniques, de ses contraintes, les rapports à la formation diffèrent quelque peu : un tiers des agents environ positionne la formation comme une réponse, voire un préalable à l'évolution du métier, un autre tiers considère que la formation est un accompagnement qui suit l'évolution de leurs pratiques : « comprendre les trucs ou la théorie une fois qu'on a déjà l'expérience de ce que c'est », le troisième tiers ne se positionne pas.

Un type particulier d'évolution du poste de travail est la reconversion. Elle est fondamentalement différente du point de vue de la formation qu'il s'agisse d'une reconversion choisie ou d'une reconversion subie. Dans le premier cas, les agents concernés (4) ont considéré la formation suivant la reconversion comme une chance, « une aubaine ». Pour trois des quatre agents, la formation débutait avant la prise de fonctions dans le nouveau poste. Dans le cas d'une reconversion subie (1), l'agent considère que la formation c'est un passage « obligé » pour le travail. Du point de vue des encadrants, et notamment les cadres de la formation, la reconversion revêt un côté aléatoire : « certaines reconversions se passent très bien, mais ce n'est pas le cas de toutes », ou « les reconversions, ce n'est pas facile. C'est un gros, gros travail, et ça ne marche pas à tous les coups ». Ce qui est invoqué par les cadres, c'est avant tout la question de la volonté des agents, qui se retrouvent donc face à des dispositifs de formations qu'ils n'ont pas foncièrement choisis, ou alors par défaut.

La reconversion pose en réalité la question de l'opportunité de la formation, c'est-à-dire du moment où elle intervient par rapport à l'attente de l'agent. Elle apparaît comme optimale lors des reconversions choisies, aléatoire lors des

[15] On peut également se questionner sur la volonté de formation lorsqu'elle n'est pas suivie d'une action : s'agit-il d'une réelle volonté suivie d'un blocage organisationnel ou institutionnel, ou d'une volonté affichée qui relève plutôt de la réponse à l'injonction de se former ?

reconversions subies. En ce qui concerne les formations « classiques » dans le cadre du métier et de son évolution, une minorité non négligeable d'agents (10) indique que la formation est une chose pour laquelle « il faut savoir attendre », ou qu'il y a un « décalage » entre le moment de l'attente, de la demande et de la réalisation de la formation.
En dehors des évolutions externes (du poste, du métier), l'agent peut également recourir à la formation pour développer une expertise ou une polyvalence. Parmi la population observée et interviewée, 3 agents indiquent que la formation ne répond pas forcément à une évolution de leur métier ou de leur poste, mais à leur volonté. Leur positionnement est alors plus compréhensif si leurs demandes n'aboutissent pas.
Enfin, en reprenant la remarque faite dans le point précédent (2.2.1), la « porosité » de la formation s'applique également pour les formations liées au poste de travail. Certains point de la formation sont utilisables dans d'autres cadres que celui du poste de travail. Ainsi, sur le stage observé dans ce cadre, 4 agents indiquent que l'utilisation des outils proposés dépasse le périmètre initialement délimité par le stage. Pour 2 d'entre eux notamment, certains outils permettent la préparation d'un concours, pour l'un, il s'agit d'outils qui seront utilisés dans le cadre professionnel, mais pas celui prévu par le stage, et pour le dernier, il s'agit d'une utilisation dans un cadre personnel.
Parler de rapport à la formation liée au poste de travail de manière unitaire semble donc difficile. Il convient donc de prendre en compte au minimum trois facteurs : celle de l'objectif de la formation, du moment de la carrière où elle intervient, et de la volonté par rapport à la formation.

2.3. Dépasser le seul rapport au savoir : de l'institutionnel au pratique, les facteurs d'ordre organisationnel

Faire appel à la notion d'organisation demande immédiatement de clarifier l'utilisation du terme. Définissons simplement l'organisation comme une structure définie par des fonctions et des interactions entre des individus. Nous pourrions longtemps discuter la définition précise de l'organisation,
Dans le cas de la formation dans la fonction publique territoriale, on pourrait envisager deux ensembles d'organisations (que nous appellerons systèmes) : d'une part l'ensemble des organisations qui emploient des fonctionnaires territoriaux, et d'autre part l'ensemble des organisations concourant à la formation des mêmes agents. Ces deux ensembles sont fortement liés et concordant. Néanmoins, si beaucoup de collectivités, d'établissements appartiennent aux deux ensembles, ce n'est pas forcément sur la même fonction, et la représentation des agents n'est pas forcément identique : un agent globalement satisfait de l'action de sa collectivité peut ne pas l'être sur le plan spécifique de la formation.

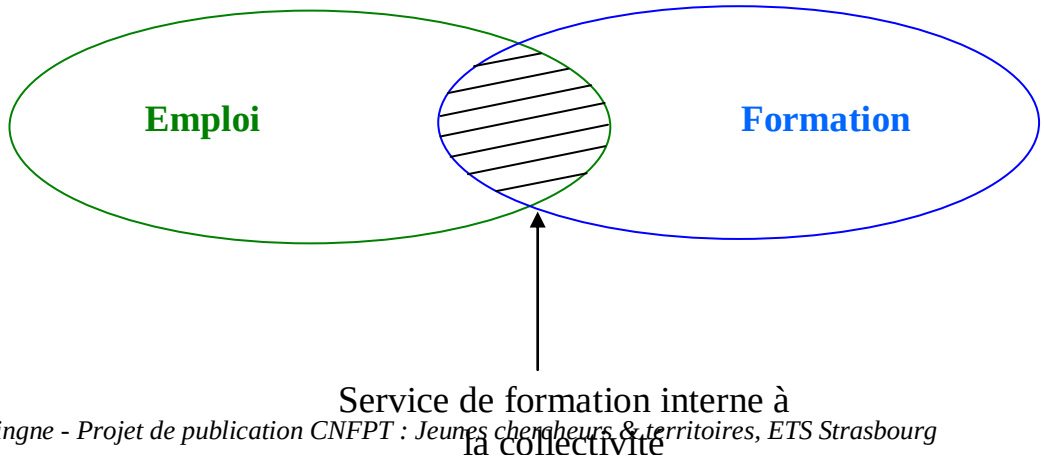


Figure 11 : Système de formation interne et externe

Quand on se pose la question de l'impact de l'organisation sur le rapport à la formation, il s'agit donc de se demander de quelle organisation on parle : l'organisation employeuse ou formatrice ? Il semble important de voir ici l'impact de la première, d'exprimer les logiques qui le lient à la seconde.

2.3.1. Un rapport à la formation sous influence : le cadre législatif et la politique de formation vus comme des éléments liés

2.3.1.1. L'environnement de la formation : opportunité ou contrainte ?

Lorsqu'on aborde avec les agents la question de leur dynamique de formation, une question prépondérante de carrière est évoquée, mais ensuite, la distinction est faite entre la période actuelle et une période précédente, où la possibilité de se former était plus réduite. La limite entre ces deux périodes est difficile à fixer : certains la fixent avec certitude à l'année 2008 ou 2009, d'autres une vision moins précise, quelques autres encore trouvent que le changement a été graduel sur la première décennie du siècle. Quand on en vient à la justification de cette évolution voire de ce schisme, deux raisons sont invoquées : soit le changement correspond à un changement dans la direction ou chez les élus de la collectivité, soit il provient de l'évolution des lois régissant la formation. La plupart des agents évoquent le changement de cadre légal par les dispositifs qu'ils peuvent utiliser (notamment le DIF et les congés pour bilans de compétence ou pour VAE). Les agents ayant une fonction liée à la formation (formation ou GPEC) évoquent plus directement la loi, en parlant de « loi de 2007 ». Le constat est le même chez les élus, qui ont souvent pris conscience des conséquences des lois 2007-148 et 2007-209. Toutefois, il faut apporter une nuance dans ce constat : si les agents peuvent parfois amalgamer la réglementation de la formation et la politique menée par la collectivité/l'établissement, ils identifient plus facilement la politique de formation interne lorsque celle-ci est perçue comme volontariste. Cette réaction est a fortiori vraie lorsque les agents disposent d'une référence de comparaison, notamment par rapport au secteur privé : "vous savez, moi j'ai travaillé 18 ans dans le privé. Et pour avoir une formation, c'était dur dur ! donc maintenant, j'en profite, surtout qu'on a un service formation qui bouge" ou par rapport à d'autres collectivités "quand j'étais à [autre collectivité], c'était différent, on était une plus grosse équipe, il y avait une inertie. [...] Maintenant, dans l'organisation actuelle, c'est plus facile de partir". On peut aussi remarquer que lorsque la réglementation et la politique ne peuvent concorder, les agents le remarquent également : "on sait qu'on y a le droit [à la formation], mais après c'est plus difficile ... et puis le maire ne sait pas forcément comment ça fonctionne, donc voila ...". L'identification des politiques de formation est un fait. De quelle manière les agents s'approprient-ils cette question de politique de formation, de réglementation ?

La réponse la plus fréquente est de considérer les possibilités offertes par la réglementation comme une chance. Cette chance, ensuite, s'ajuste en fonction des possibilités en termes de politique de formation (et d'offre de formation). Si le terme de chance est positivement connoté, il faut aussi comprendre qu'à cette chance est parfois associée une contrainte sous-jacente. Certain agents considèrent par exemple qu'il est désormais obligatoire de suivre des formations (en dehous justement des formations dites olbigatoires). La logique de conformité face au monde environnant existe rarement par rapport à la réglementation ou par rapport à la politique de formation imprimée par la collectivité.

Pour certains enfin, la politique ou la réglementation de la formation se heurte à une réalité plus pratique, celle du poste de travail et de ses impératifs de production. Les agents sont alors soumis à une injonction double et probablement contradictoire : il s'agit de se concentrer sur son poste de travail pour produire mieux ou plus, et il faut également se former, pour se conformer à la politique ou la réglementation du secteur … et pour le faire, il faut s'éloigner un temps du poste de travail, prendre du recul face à celui-ci.

2.3.1.2. Le système de formation : un objet abordable ?

On pourrait définir le système de formation comme l'ensemble des acteurs (et de leurs fonctions, rôles, et stratégies) qui interviennent dans la formation des agents. Il s'agit donc des encadrants (validation de la demande de formation), des personnels de services formation dans la collectivité, des personnels des organismes prestataires de formation et des agents territoriaux eux-mêmes. On peut segmenter le système entre une zone interne à la collectivité et une zone externe. La limite entre ces deux zones est dépendante des types d'actions de formations mises en places.

Cette définition, pourtant simple de prime abord, ne fait pas sens pour tous. L'incertitude retourne de la dichotomie entre système de formation et structure d'emploi. Aussi, la représentation du système de formation est un élément variable. Les facteurs récurrents dans cette variation sont la connaissance interne de l'institution par l'agent, la taille de la collectivité dans laquelle celui-ci (ou celle-ci) exerce ses fonctions et la distance de l'agent à la formation. On peut imaginer deux cas extrêmes d'agents X et Y, X étant agent d'une collectivité importante où il a travaillé dans plusieurs services et dont le métier requiert des formations régulières ; Y étant agent d'une collectivité de taille plus réduite, qu'il découvre et qui n'a pas de besoin ni d'attrait pour la formation.

Ainsi, lorsqu'on demande aux agents le chemin que prend leur demande de formation, ils décrivent assez facilement la partie interne de ces demandes : "quand je fais une demande, ça remonte à [ma chef de service] et puis ensuite à la DRH, et puis après, bha ça fait son chemin !" Il leur est plus difficile de décrire la partie externe.

Globalement, les acteurs sont connus par les agents. Ce qui l'est moins, ce sont les rôles, les processus qui font qu'on passe d'une attente de formation à la réalisation d'une action. Sur cette question, on se rend compte que, dans les collectivités de taille réduite notamment, c'est l'incompréhension qui domine lorsque des demandes de formation n'aboutissent pas : « Ma directrice était d'accord pour que je parte en stage sur l'agressivité du public, mais voila, ils n'ont pas voulu m'inscrire parce que je n'étais pas

prioritaire. Mais ça veut dire quoi, pas prioritaire ? ». On peut évidemment percevoir un mécontentement de l'agent sur ce point. Néanmoins lorsqu'on demande d'expliciter le « ils » et les raisons du refus, l'agent hésite et émet des suppositions, sans avoir de certitude donc. Il est intéressant de voir qu'une méconnaissance du système de formation va rendre plus difficile la compréhension des signaux envoyés par le système à l'agent, voire distendre le rapport de l'agent au système (alors qu'il en est déjà éloigné). Cette question du système se pose avant tout pour la double raison de la dichotomie structure d'emploi / système de formation et par la complexité du système en lui-même. Or, pour certains agents, concevoir le système dans sa complexité ne constitue pas forcément un enjeu ou une priorité. Parfois, il ne s'agit pas même d'absence de volonté, mais d'incapacité. C'est notamment vrai lorsque la connaissance de l'institution n'est pas suffisante « Parfois, ils reçoivent des questionnaires. La dernière fois, ils m'avaient demandé s'ils faisaient partie de la fonction publique territoriale ou d'Etat […] Alors pour l'instant, la formation, ils ne se posent même pas la question ».

2.3.2. Hiérarchie, management : incitations, injonctions et rapport à la formation

Nous avons utilisé le terme d'incitation pour la réglementation et la politique de formation. De manière similaire, ce terme pourrait s'utiliser pour l'impact de la hiérarchie, du management sur la formation des agents.

D'abord, pourquoi parler de hiérarchie et de management ? On sait que les deux termes renvoient à des postures différentes dans l'organisation du travail et dans la vie au travail. Le choix des deux termes est volontaire. D'une part, il correspond à ceux utilisés par les individus constituant l'échantillon. D'autre part, il renvoie à deux rôles attribués à l'encadrement : celui de l'autorité et du contrôle (hiérarchie) et celui de la gestion d'équipe et de compétences (management). On pourra donc se poser la question de la corrélation entre la manière de référer de son encadrement et les pratiques de formation.

Les résultats qui ressortent de l'analyse du matériau sont de deux ordres :

- Les réponses aux incitations

Les incitations à la formation sont les principales dans les incitations influant sur la formation. Néanmoins, il ne faut pas exclure *ipso facto* d'autres incitations s'intégrant dans le cadre de l'activité professionnelle. Par exemple, on pourra considérer l'effet d'une incitation à une plus grande qualité de service ou à une productivité accrue sur la formation.

On considérera donc deux types d'incitation : les incitations professionnelles, relatives à l'exercice des fonctions de manière générale, et les incitations formatives, favorisant ou défavorisant la formation des agents.

Dans l'échantillon observé, les incitations négatives (décourageant la formation) sont rares. Seuls deux individus interviewés ont relaté des incitations négatives, qui concernaient un cadre différent ou passé. Il est possible que cela soit dû à un biais de sélection (les collectivités les plus promptes à répondre sont celles où la formation ne constitue pas un problème) ou à un biais de conformité de la part des individus interviewés (dire ce qu'ils pensent que l'interviewer veut entendre).

Les incitations positives sont d'ordre direct (proposition de formation par l'encadrant) ou indirect (bienveillance vis-à-vis de la formation / acceptation des formations demandées).

En réaction à ces incitations, on peut distinguer plusieurs profils :

- un profil réactif, dont la pratique de formation va principalement venir en réponse au comportement de l'encadrant : « pour certains, je suis obligé de leur proposer des formations, sinon, ils ne vont pas les chercher » (Encadrante, janv. 2011). Ces profils sont caractérisés par le manque d'initiative d'un coté et l'acceptation des propositions de formation faites par l'encadrant d'un autre côté. On peut les définir également par l'idée qu'aller en formation constitue un acte de loyauté à l'encadrant.
- Un profil utilitariste, dont la pratique de formation est auto-centrée. La réponse à l'incitation sera fonction de l'utilité perçue de la formation (de manière intrinsèque ou pour ce qu'elle représente, par exemple un moyen de négociation).
- Un profil objecteur, dont la pratique de formation ne se fera pas directement pour lui-même, mais en réaction d'objection à l'encadrant « Il me reste 6 mois avant la retraite, donc je n'ai pas d'intérêt à venir ici, mais ça me permet d'éviter ma supérieure hiérarchique, alors je viens » (Recueil de besoin lors d'une formation de session, décembre 2010). Ce profil n'est, dans l'échantillon, qu'un écho à des incitations professionnelles, pas formatives. Ceci est néanmoins compréhensible dans le sens où les encadrants peuvent parfois refuser ou reporter le départ en formation de leurs agents. Les incitations formatives négatives sont donc difficilement représentées dans le groupe « observé » de l'échantillon ; on n'exclura donc pas la possibilité *qu'un agent ait ce profil en réaction à des incitations formatives négatives.*
- Un profil résistif, où les agents ont une réponse qui est là en réaction à des incitations formatives. La formation est alors perçue comme un élément négatif (contraignant, inutile, …) et l'agent adoptera alors une stratégie pour échapper à la formation. Les ressorts de ces stratégies sont souvent dans la zone de pouvoir de l'agent. Par exemple, un agent pourra refuser l'inscription à la formation pour cause d'activité prévue à la / aux même(s) date(s). Pareillement, il pourrait « oublier » la date de la formation et ne pas s'y présenter. Ou tout simplement, aller en formation en ayant l'objectif de minimiser l'utilité, l'intérêt de la session formation.

- Les comportements en l'absence d'incitation

  En absence d'incitation de la part d'un supérieur hiérarchique, la connaissance du cadre par l'agent (c'est-à-dire de la politique et de la réglementation de la formation) est déterminante. En effet, lorsque l'absence d'incitation est doublée d'une absence d'information, les agents ont tendance à marginaliser, voire à exclure la formation du champ de leur travail. Cela peut s'exprimer par l'absence de dialogue : « Nos chefs ne sont pas sur le terrain. […] Avec eux, on ne fait que de l'administratif. Et puis la formation, bha, on n'en parle pas, et puis on n'y va pas, sauf quand c'est obligatoire ou quand c'est pour tout le monde » (lors d'un échange informel).

  Il ne faut pas pour autant généraliser et penser que des absences d'incitation et d'information sont des déterminants inexorables à la pratique – ou plutôt à la non-pratique- de la formation. Il s'agit d'un facteur, non d'un déterminant.

Egalement, lorsque l'agent connaît le cadre, il peut alors devenir un consommateur de la formation, parfois avec la logique de droit à la formation.
Au contraire, lorsque l'agent repère une divergence entre le mode de fonctionnement de son unité et l'ensemble de l'institution, il adopte une stratégie. Cette stratégie va intégrer les possibilités et contraintes offertes par l'institution, l'encadrant et le système de formation. En fonction de sa dynamique propre, il cherchera plus ou moins à trouver un chemin acceptable jusqu'à la formation. Dans tous les cas, l'absence d'incitation est vécue comme une contrainte : « Non, ici, ca n'est pas trop son truc [la formation] […] alors on essaie de se former, mais les demandes sont parfois refusées, donc on fait comme on peut ».

Ces profils constituent des idéaux-types. Ils sont donc à modérer. L'incitation constitue un moyen fréquent d'infléchissement (développement ou restriction) de l'appétence à la formation, mais ce moyen n'est pas exclusif d'autres, même au sein du rapport à la hiérarchie. Par exemple, un agent d'un service de formation indique que "certains agents se plaignent de ne pas avoir reçu de réponse à leur demande de formation ... mais la demande ne nous est jamais parvenue ! C'est qu'elle a été bloquée quelque part en route". Le cas n'apparait qu'une fois, mais existe. De manière opposée et plus courante (4 occurrences en entretien, 1 occurrence dans un sous groupe observé, 15 occurrences dans l'autre sous groupe observé), les agents n'ont pas demandé de manière directe une formation à laquelle ils sont conviés. Par ailleurs, un agent exprime que parfois, des "agents nous appellent parce que dans leur [compte-rendu d']entretien, il y a des formations qu'ils n'ont pas demandées". L'incitation n'est donc pas la seule manière d'influer sur la formation : l'injonction et la pratique pour autrui constituent d'autres moyens d'influer.

2.3.3. Aller au travail ou partir en formation : l'aspect pratique

Un poste de travail est un déterminant majeur de la zone géographique professionnelle, c'est-à-dire la zone liée aux activités de travail, la zone géographique que l'individu se représente comme abordable de par son activité. Cette zone professionnelle est corrélée à la mobilité géographique. Une des caractéristiques de la formation est qu'elle se déroule rarement sur le lieu de travail lui-même. Même lorsqu'elle est réalisée en interne, la localisation peut ne pas être la même que celle du travail[16]. On peut donc se poser la question du lien entre la zone géographique professionnelle et la formation. De manière indirecte, lorsqu'on demande aux agents les raisons qui les freinent à partir en formation, la deuxième raison la plus invoquée est celle de la distance. Cela est valable avant tout pour des formations d'envergure régionale ou nationale, mais certains pointent aussi le fait pour des formations d'aire locale (du niveau de l'intercommunalité). Ces données sont néanmoins difficiles à collecter, elles se font plus souvent à titre indirect, par des questions telles que « quelles sont les raisons que vos collègues invoquent quand ils choisissent de ne pas aller en formation ? ». En creusant la question, les justifications viennent : le déplacement occasionne un stress (grand espace urbain, lieu inconnu, modalités de transport à prévoir, …), constitue également une contrainte (amplitude horaire différente du quotidien, …). La dimension contraignante est renforcée lorsque

[16] Notamment dans les collectivités et établissements qui comprennent plusieurs sites.

l'éloignement de la formation justifie un hébergement sur place. Ce constat est réalisé avant tout par les femmes ayant des enfants à charge (de 0 à 12 ans)[17]. Les hommes dans une même configuration familiale ne font pas état de ce frein. Ce qui est remarquable, c'est qu'en dehors du cas des mères de jeunes enfants, la propension à partir en formation est corrélée à la zone géographique professionnelle[18] : si un agent a à réaliser ses missions dans des lieux différents (dans la collectivité et en dehors) , il est probable qu'il soit moins réticent à partir en formation. Les agents et élus de l'échantillon pointent également, au-delà de la distance, la ruralité. Les formations se déroulent en très grande majorité dans des milieux urbains, ce qui peut constituer un point négatif pour certains. C'est en tout cas ce que pointent nombre d'enquêtés du milieu rural.

Si on veut affiner le résultat, on prendra en compte les différents types de lieux de formation. Les formations dites d'aire de recrutement national se déroulent à un seul endroit au niveau national. Cet endroit est en général situé dans une métropole (voire la capitale), dans une ville moyenne sinon. Les formations « régionales » se déroulent en général dans la préfecture de région. Enfin, des formations d'aire locale sont réalisées dans des communes de taille plus réduite (commune périurbaine, petite ville, …), voire dans et pour la seule collectivité organisatrice. La plupart des agents sont prêts à suivre une formation lorsque celle-ci est proche de leur lieu de travail. La proportion décroît plus l'aire de recrutement pour la formation est étendue.

En lien avec la question du déplacement, certains agents évoquent celle du coût du déplacement. La majorité des agents qui considèrent le déplacement comme une contrainte indiquent que le coût est un élément de la contrainte. Au-delà du coût, c'est l'avance du coût par l'agent qui constitue une contrainte. Néanmoins, ce résultat s'estompe fortement lorsque les modalités pratiques sont expliquées par le formateur ou par le personnel de l'institution lors de la formation (sous groupe C1). Ainsi, sur 8 personnes ayant soulevé la question des frais de déplacements, seul 1 continue à le poser comme inquiétude ou problème après explication des modalités de la prise en charge et du défraiement. Il est néanmoins possible que ce point soit sous évalué : les questions d'argent peuvent rester sensibles pour certains, et il faut convenir que ces personnes peuvent taire un problème afférent aux dépenses plutôt que de le reconnaître.

Une grande majorité d'agents et d'élus pointe que certains prestataires réalisent des formations localisées, c'est-à-dire des duplications de leurs formations catalogue à un niveau géographique plus limité. Typiquement, au lieu de proposer une formation d'aire régionale, l'opérateur de formation propose une formation au niveau de la communauté de communes pour l'ensemble des communes et établissements membres. Ce type de formations est plébiscité pour son aspect pratique, et pour le réseau qu'il permet de créer (cf. 2.3.4). Néanmoins, dans un cas, les formations localisées paraissent encore « trop éloignées ». Dans notre étude, nous préférerons indiquer qu'il y a une distorsion trop forte entre l'aire professionnelle et l'aire de la formation. Une autre question est de savoir s'il est du ressort de la formation de faire évoluer l'aire professionnelle.

[17] La dimension d'enfants à charge semble importante dans le sens où dans un autre échantillon que celui retenu pour ce chapitre, des agentes sans enfant à charge déclarent apprécier l'hébergement pour pouvoir « profiter de la soirée en ville ».

[18] Nous supposons fortement que la zone personnelle est également corrélée à cette « mobilité formative », mais les données de l'échantillon ne permettent pas de tirer cette conclusion.

Un autre aspect pratique constitue un frein à la formation. Il s'agit du temps. Ce point est évoqué par deux groupes d'agents différents. D'un coté, des agents dont la caractéristique est d'avoir un travail relativement solitaire, c'est à dire sans avoir de collègue qui ait les mêmes missions. Pour ceux là, le départ en formation prend un temps qui n'est pas gênant à titre personnel, mais à titre professionnel, invoquant par exemple la continuité du service public. Ce constat est évidemment renforcé lorsque la configuration de la structure d'emploi ne permet pas ou peu l'absence d'agents (petites collectivités, ou certains services à la population notamment). Il est affaibli quand la collectivité trouve "des arrangements". De l'autre côté, des agents, souvent en situation d'encadrement, qui expriment le temps pris par la formation comme une contrainte : aller en formation signifie délayer un travail et retrouver une charge de travail plus importante au retour de la formation. Dans ce second cas, le temps constitue surtout un frein lors de la demande de formation, mais génère peu de désistements. Il arrive alors que la justification de la formation (selon des fonctions manifestes ou latentes) soit réaffirmée pour valider le départ en formation.

2.3.4. <u>Une fonction latente : la formation comme développeur de réseau.</u>

La formation a pour fonction manifeste de développer des compétences, ou a minima de faire évoluer les savoirs théoriques, savoir-faire ou savoir-être de l'agent[19]. Au-delà de cette fonction manifeste, les agents peuvent utiliser la formation à d'autres fins, notamment une prédominante : la formation sert à développer un réseau.

La formation est un lieu associé à l'apprentissage. Or cet apprentissage ne se fait pas que par l'intermédiaire d'un formateur, mais également avec les autres stagiaires. Les formateurs et le stagiaire constituent un autour de soi en formation, soit ce qu'on peut appeler un réseau. Le réseau, humain ou informatique, se définit par la possibilité d'échange entre différents points. Pour définir un réseau, trois dimensions sont à spécifier : un contenu (qu'est ce qui est échangé comme information ?), une durée (pendant combien de temps le réseau fonctionne-t'il ?) et un mode (comment l'information est elle échangée ?). En termes de contenu, les agents énoncent dans la globalité un contenu de situations de travail: la formation sert à échanger sur les manières de répondre à des situations dans d'autres collectivités, d'autres cadres. Au delà de ce contenu, la formation peut également servir, de manière plus marginale dans l'échantillon à l'échange personnel, c'est à dire à découvrir des personnes, on passe alors de stagiaires à connaissances. Enfin, toujours de manière marginale (deux occurrences), la formation apparait comme un lieu de construction d'un réseau professionnel où on recherche des opportunités. On pourra noter que chez les deux personnes présentant cette vision, la recherche de mobilité précède la formation. Les contenus ne sont pas forcément exclusifs. Ainsi, une personne interviewée trouve dans son poste "'une grande solitude" ("j'ai jugé qu'on avait une grande solitude") et pour qui la formation constituait le meilleur moyen à la fois de sortir de cette solitude en rencontrant d'autres agents dans une situation comparable, et en échangeant avec ces mêmes agents sur leurs pratiques professionnelles.

[19] La fonction objective peut également définie selon un mode professionnel (adaptation à un poste de travail ou à ses évolutions), ou un mode de développement de carrière.

Sur la durée, la grande majorité des individus interviewés indiquent que le réseau de personnes ne dure que le temps du stage. Cette position est à modérer par la pratique des personnes observées (agents d'un même cadre d'emploi qui se retrouvent en formation) et par la position d'une personne interviewée qui indique que le réseau perdure au delà de la formation, mais il s'agit d'une formation spécifique à un métier. On pourrait donc avancer que la question du réseau est une question avant tout professionnelle avant d'être formative. Cependant, le mode constitue un point de nuance. En effet, instituer la formation comme lieu de réseau pose évidemment la question de "comment se crée le réseau" et comment il perdure". Dans les réponses, ce qui différencie le milieu professionnel stricto sensu de la formation, c'est le rôle du formateur ... qu'on appelle parfois animateur pour l'occasion. Ainsi, le mode de construction du réseau (pendant la formation) peut être plus ou moins pris en charge par le formateur. Selon les cas, il pourra alors intégrer la dimension de réseau à la formation (par exemple en faisant directement participer, échanger ou résoudre des questions par les stagiaires eux-mêmes), favoriser la dimension de réseau (par exemple en utilisant à cet effet des moments tels que les pauses) ou ne pas intervenir dans cette dimension lors du stage. Le formateur aura également un rôle dans la longévité du réseau, en permettant l'échange après la formation (envoi de mail, échange de coordonnées). Dans tous les cas, les agents faisant référence à cette notion de réseau indiquent la complémentarité du formateur et des agents. Le rôle de chacun dans la formation, c'est "50/50" (agent du patrimoine). Selon les descriptions, il s'agit plutôt de réseaux "en étoile", avec un formateur centralisateur ou "maillés", où les interactions vont de chacun à chacun.

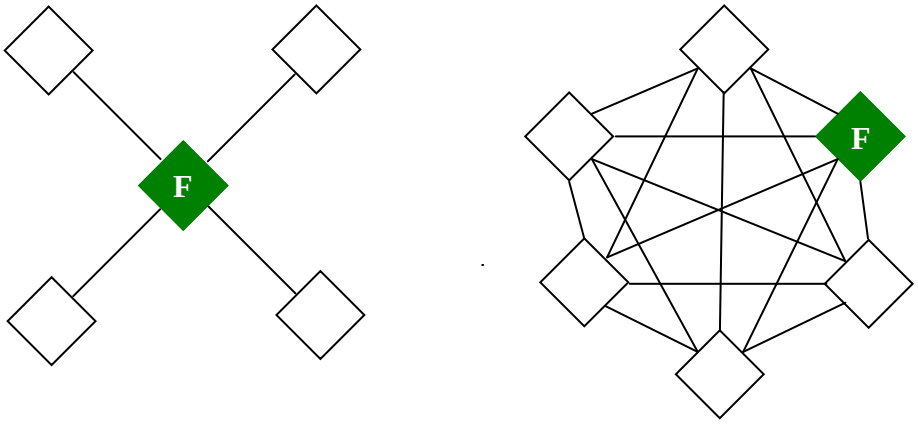


Figure 12 : réseaux d'interactions en étoile et maillé

3. Discussion

Le matériau recueilli paraitra surement peu étonnant aux yeux des professionnels de la formation. La plupart des informations viendra peut-être confirmer ce que l'expérience leur a formé comme des convictions. Il convient en tout cas d'aller plus loin que ce premier recueil et analyser les composantes de ce rapport, leurs ramifications et leurs implications.

3.1. Formation continue et rapport au savoirs institués : une construction individuelle détachée de la formation professionnelle continue

Au cours des entretiens, la formation est apparue comme un objet que les agents s'approprient et défendent de manière différenciée selon le niveau d'études et globalement selon le niveau de responsabilités. Ainsi, le niveau de qualification scolaire constituerait-il un facteur d'appétence pour la formation professionnelle continue : "Le niveau de qualification s'impose comme le facteur prépondérant de l'accès à la formation continue" [20]. Nous croyons qu'il faut toutefois relativiser la notion de niveau scolaire : celle ci dissimule celle aussi importante de cursus. Cette dernière nous semble plus discriminante dans la détermination des publics et des "non-publics"[21] de la formation continue. Ainsi, les curriculum accidentés en termes d'éducation sont-ils désavantagés en termes de rapport à la formation continue, dans le sens où leur représentation de ce qu'est la formation (sans distinction claire avec l'éducation, a fortiori quand la formation continue n'a jamais été expérimentée) est négative. Dans le cas de niveaux de qualifications bas liés à des facteurs externes, on pourra au contraire rencontrer un individu à forte appétence pour la formation, qui considérera la formation continue comme la "deuxième chance". La question du curriculum, et en réalité du cursus et de l'éducation vécue comme une épreuve constitue une donnée pour les agents face aux systèmes de formation. Si l'hypothèse du rapport au savoir et à l'éducation en formation continue paraissait assez évidente, il convient d'indiquer que l'étude a dépassé l'hypothèse en mettant en lumière plusieurs aspects :

- l'appréhension partielle du monde éducatif a pour corrélat la représentation partielle du système de formation. Le système est alors considéré comme un extérieur à soi, dont la représentation peut être tronquée, ou construite à partir des éléments de représentation du système éducatif et des systèmes afférents[22] . Lorsque la construction est différenciée (distinction par rapport aux autre systèmes de savoir), la méconnaissance a pour impact une construction incertaine de la représentation du système de formation et de ses objectifs. Cette construction semble dépendante de la volonté de positionnement et d'évolution professionnelle de l'agent. Il en résulte que ces agents, du fait de la représentation partielle du système de formation, ont tendance à s'en éloigner, et à se constituer eux-mêmes comme non-publics de la formation. Le dilemme est alors présent : faut-il encourager ces individus à se rapprocher de la formation ou faut-il rapprocher la formation d'eux ? Dans le premier cas, le choix de formations "standard" fait courir le risque de renforcer la défiance au système si l'expérience est vécue de manière négative. Dans le second, l'adaptation peut être vécue comme une stigmatisation[23], et créer une autre segmentation.
- le rapport au savoir détermine partiellement la logique de projet individuel de formation. Plus précisément, il détermine la capacité à considérer la formation comme un projet. Sans revenir sur le galvaudage du terme de projet, nous reprendrons la conclusion que P. Béret fait sur la formation professionnelle

[20] Cf. La formation continue des salariés du privé à l'épreuve de l'âge, Christine Fournier in Bref n°193, janvier 2003.

[21] Cf. Hédoux Jacques. Des publics et des « non-publics » de la formation des adultes. L'accès à l'action collective de formation de Sallaumines-Noyelles-sous-Lens. In: Revue française de sociologie. 1982, 23-2. pp. 253-274.

[22] C'est à dire les systèmes qui ont pour caractéristiques l'acquisition de savoirs et de savoir-faire, l'autorité, et la communauté. Ainsi, certains, comme L. Pinto, décrivent l'ancien service militaire comme un cadre qu'on peut assimiler à celui de l'école.

[23] On peut rapprocher du système éducatif, où les différents dispositifs de "classes adaptées" font préférer 'intégration à un système éducatif second au rejet du système éducatif principal.

initiale dans "initiative individuelle et formation"[24]: "La place de l'initiative individuelle dans la décision de formation [réside] dans la capacité de la personne à en faire un investissement (dans tous les sens du terme). à même de fonder un rapport construit au futur. Autrement dit, à se réapproprier [...] une histoire plus complexe". On peut considérer que le rapport au savoir agit de manière comparable sur l'initiative de formation dans la fonction publique territoriale. C'est là d'ailleurs que se situe une difficulté pour les personnes qui conçoivent les politiques de formation(s) au sein d'un établissement, d'une collectivité ou d'un ensemble plus grand : la politique de formation se doit d'être une réponse à des logiques stratégiques tout en intégrant chaque individu comme un élément muni de son histoire propre et de son rapport très spécifique au système.

- Le rapport au savoir est une donnée qui s'utilise différemment en formation et dans l'exercice de l'activité professionnelle. On pourrait synthétiser en avançant que l'activité est centrée sur "ce que je sais et sais faire" tandis que la formation l'est sur "ce que je dois apprendre ou apprendre à faire". La formation indique que l'agent est avant tout en attente d'un savoir ou savoir-faire, même s'il n'est pas uniquement demandeur (les participants indiquent souvent deux dimensions d'échange : avec le formateur, et de participant à participant). La posture que l'individu se représente être attendue en formation peut alors être en désaccord avec la représentation qu'il a de lui-même. De manière caricaturale, on opposerait le travail en tant que tel dans une maîtrise globale de soi et de son savoir, et la formation comme une remise en cause des savoirs et savoir-faire adjointe d'une posture de minorité kantienne[25].
- la posture la plus fréquente chez les agents est celle où la représentation est influencée par un rapport initial au savoir, implémentée du rapport induit par les formations continues déja effectuées. Ce rapport se caractérise par une apparente indifférence ressentie face au système de formation, la dimension utilitaire de la formation étant mise en avant. Le rapport au savoir constitue un élément intrinsèque et souvent inconscient dans le rapport à la formation continue.

La dimension du rapport au savoir et plus globalement la dimension personnelle du rapport à la formation constitue un élément non négligeable. Si elle ne constitue pas un frein à la formation pour une partie relativement majoritaire des agents, elle entrave certains publics, en général déjà handicapés par un cursus éducatif aléatoire ou accidenté. Si on ajoute les questions de mobilité, qui handicapent souvent les mêmes publics, on révèle que ces publics sont caractérisés par des barrières à la formation. Ce qui se pose alors, c'est la question des publics de la formation et de la fonction manifeste de "deuxième chance" pour la formation, qui ne peut s'aborder, dans ce cadre, que par des approches individuelles. L'existence de dispositifs en constitue le volet objectif, mais la position éventuellement retorse face aux systèmes d'éducation, voire aux systèmes institués nécessite un travail individuel et subjectif. Ce travail est difficilement modélisable et requiert de "désinstitutionnaliser" l'objet formation, c'est à dire à permettre que l'agent puisse en réduire la distance à sa représentation de lui-même, bref se la (ré)approprier.

[24] Initiative individuelle et formation [Ressource électronique] : contributions de la recherche, état des pratiques et étude bibliographique / éd., Fabienne Berton, Mario Correia, Corinne Lespessailles... [et al.]. - Paris : L'Harmattan : [diffusion] Numilog, 2004. - (@Logiques sociales), p. 98

[25] "incapacité de se servir de son entendement sans la direction d'autrui", in Qu'est ce que les Lumières, E. Kant.

3.2. L'avancée principale : le rapport à la formation comme construit complexe, fruit de dimensions liées à la carrière et à l'organisation.

Notre point précédent faisait état de l'agent territorial comme individu et défendait la nécessité d'une individuation[26] dans le rapport à la formation à défaut d'une impossible individualisation. Il sera question dans le point présent de considérer la dimension d'acteur de l'agent, et non plus sa dimension d'individu. Cette dimension d'acteur se décline en deux aspects : l'utilisation de la formation dans la construction d'une carrière, et le positionnement stratégique de l'acteur dans des systèmes d'emploi et formatifs.

3.2.1. L'agent face à l'organisation : un acteur à la fois libre et contraint.

Adopter l'agent territorial comme un acteur implique des concepts de stratégie, de liberté relative, d'organisation et de système[27].

Le système de formation est particulier, car, comme indiqué plus haut (2.3), il comprend deux types d'organisations : les institutions d'emploi et les institutions de formation. Au sein des institutions d'emploi se trouve parfois un service de formation ou en charge de la formation. L'institution de formation, quand elle est interne (par exemple l'animation en interne de formation, les centres de ressources internes, ...), peut être associée au service de formation. Lorsqu'elle est externe, elle prendra la forme du prestataire privé, de l'acteur public ou parapublic (associations de formation) ou de l'acteur institutionnel (CNFPT).

Nous ferons le choix de l'aborder par phases : l'offre de formation (strictement préalable à la réalisation de la formation), la motivation à la formation (préalable), la négociation de la formation (préalable et au début de la réalisation de la formation), et les fonctions développées par et pendant la formation (pendant la formation).

L'agent se trouve donc face à un système à acteurs multiples. Cependant, comme indiqué dans la partie 2.3, la représentation du système est souvent incomplète. Pourquoi ? Il semble que la réponse tienne à l'offre de formation, à son accès et aux procédures liées à la demande de formation. En effet, les logiques de formation se construisent encore souvent par réponse à une offre. Dès lors, la représentation du système est dépendante du signal dont les agents disposent : catalogue de formation interne, catalogue du CNFPT, catalogue d'organismes parapublics ou privés ... le tout sous forme papier ou électronique ; réunions d'information, notes aux services, plan de formation ; ou parfois rien de tout ça. Si la logique "catalogue" fait place à la logique "compétence", les supports sont rares. Dans tous les cas, l'agent peut difficilement faire autrement que considérer que la formation dans la fonction publique territoriale, c'est ce qu'on lui propose.

Ce signal d'offre est très variable selon les collectivités. On peut définir le signal par la quantité, la variété et l'accessibilité de l'offre de formation. La quantité et la variété de l'offre ne posent pas de problème selon les agents, qui présentent une complémentarité entre les formations du CNFPT (domaines très variés, formation perçues comme plutôt génériques) et celles d'autres acteurs (plus spécifiques)[28]. L'accessibilité est ressentie de manière différenciée : alors que les formations au CNFPT sont jugées comme un droit, l'accès à celles des autres

[26] Au sens attribué à C.J. Jung, c'est à dire la prise de conscience de la distinction et de la différence aux autres.
[27] L'usage de ces concepts fait appel à la théorie Crozérienne des organisations.
[28] Cette remarque semble moins vraie pour les agents de la filière administrative (hors cadres), pour qui l'offre institutionnelle de formation (du CNFPT) est jugée suffisamment spécifique.

acteurs (externes) semble plus variable. Il est notamment fonction de la connaissance du coût de la formation. Ce qui s'opère alors, c'est une segmentation de l'offre de formation et des possibilités qu'elle offre. La formation par des acteurs parapublics ou a fortiori privés intègre une dimension supplémentaire, celle de l'effort de la part de la collectivité. S'en résulte une vision éventuellement différenciée qui dessine un droit à la formation, mais pas à toutes les formations, et ceci étant jugé du ressort de la collectivité ou au mieux comme une responsabilité entre la collectivité et l'agent ... en tout cas, d'un élément d'ordre organisationnel plus que personnel.

Cependant, l'offre de formation, quelle que soit sa constitution, ne suffit pas au départ en formation. Le départ nécessite une action motivée, de la part de l'agent ou de son environnement. Or, si on considère le cadre actuel de l'activité professionnelle et de la formation, on peut le caractériser entre autres par :

- un discours dominant du bien-fondé de développer ses compétences
- une activité encadrée et hiérarchisée
- une évaluation de l'activité centrée sur la notion de compétence et de résultats
- une introduction conjointe des projets de développement (au niveau de la collectivité, de la direction, du service, du pôle ...) et de la gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC).
- des dispositifs institués de formation au niveau individuel (DIF, CIF, VAE, ..) et au niveau de la (des) collectivité(s) (plan de formation).

Au-delà des motivations personnelles de l'agent interviennent donc des incitations d'ordre organisationnel ou institutionnel. Ces incitations sont d'ordre indirect (celles indiquées ci-dessus) ou d'ordre direct, par exemple lorsqu'elles sont suggérées par le supérieur hiérarchique lors de l'entretien professionnel. L'intégration et la réponse à ces incitations constitue pour l'agent un positionnement par rapport à l'organisation : accepter une formation proposée, c'est répondre positivement à une situation qui sous-tend une acceptation du "modèle de la compétence". On peut l'associer à une réaction de loyauté[29], en considérant l'injonction managériale à la formation comme une tension. Au contraire, demander une formation face à une organisation qui y est obtuse constitue une prise de parole qui n'oppose pas forcément, mais qui montre la divergence entre l'agent et l'organisation. Bref, pour l'agent se profile la nécessité d'envisager un jeu stratégique en fonction de sa dynamique personnelle et en fonction des tensions organisationnelles qui l'environnent.

Si on considère l'agent comme un acteur, on se doit alors de chercher ses marges de liberté. Une marge classique de la formation se situe dans la négociation du contenu ou des modalités de la formation. Dans la fonction publique territoriale, ou plus précisément dans l'échantillon observé, la négociation du contenu de la formation est différencié selon le mode de formation : interne, intra (formateur externe, participants de la même collectivité ou établissement), inter (formateur et participants externes). Selon ces modes, la possibilité de négociation lors de la construction de la formation (avant la réalisation donc) est différente et dépendante du recueil de besoin réel ou conçu par la collectivité, ainsi que des pratiques tarifaires du prestataire. En aucun cas les agents ne sont associés directement à la construction de la formation. Les services de formation ou les

[29] En référence aux choix "Exit, loyalty or voice" développés par A. Hirschmann

référents locaux[30] assurent une intermédiation dans laquelle la construction de la formation est basée sur l'interprétation du recueil de besoin. La négociation du contenu de la formation est abordé de manière plus fréquente lors de la réalisation de la formation, par deux items : le recueil de besoins, "tour de table", et la validation du programme de formation. Ces deux items dépendent néanmoins du formateur. On remarquera que la négociation est différente qu'il s'agisse de groupes en inter ou en intra : en effet, les groupes en inter sont constitués d'agents qui proviennent d'horizons différents et dont les demandes, si elles peuvent être similaires, dépendent de cadres institutionnels différents. Les formations dites en union de collectivités, souvent à l'intention de collectivités rurales, offrent un cas intéressant : elles regroupent des agents aux problématiques proches, mais pourtant de collectivités différentes. La négociation de la formation dans ce cadre s'effectue avec les référents locaux d'une part, puis avec les agents lors de la réalisation de la formation, où la demande globale est assimilable à celle des stages en intra. La négociation préalable à la formation est bornée : si la modification par rapport au catalogue est plus que "légère", alors les collectivités auront à charge la rédaction d'un cahier des charges pédagogiques et une partie du coût de la formation[31]. La négociation de la formation offre donc une marge de liberté limitée. Elle est limitée pour les acteurs de la formation, en fonction de la connaissance du besoin et des contraintes budgétaires. Elle l'est également pour l'agent : elle existe seulement au moment de la réalisation de la formation, et est dépendante de l'adaptation du formateur.

A l'exception des formations strictement internes, a minima le formateur est un élément extérieur à l'organisation d'emploi. Dans le cas le plus fréquent, il dépend de l'organisation de formation. Il peut même être externe à l'organisation formatrice (sous-traitance de la formation). Dans tous ces cas coexistent deux types d'organisation (emploi et formation), la particularité étant que les acteurs de chacune de ces organisations n'ont pas une information complète sur les autres acteurs. Ainsi, il est très rare que les formateurs connaissent préalablement les besoins individuels des individus alors que les agents ne connaissent pas les domaines de compétence du formateur. La formation est alors le lieu où s'institue un jeu d'acteur de la part des deux parties. Le formateur aura à justifier son rôle tandis que les agents pourront adopter un jeu différencié par rapport à l'organisation d'emploi. Il est par exemple possible pour l'agent d'invoquer un autre besoin au moment de la formation que celui invoqué lors de la demande de formation. Il peut par là adopter une position loyale face à son organisation d'emploi et une position qui maximise son intérêt personnel lors de la formation. Nous ne statuons pas sur la fréquence ni sur l'éthique de la pratique, mais indiquons juste qu'il s'agit d'un jeu stratégique possible. Le jeu stratégique qui semble le plus fréquent est celui où l'agent possède une attente manifeste de la formation et une attente latente. Il justifiera ex ante la formation (lors de la demande) sur des bases manifestes : développement de compétences, résolution de problèmes, amélioration des pratiques ... et justifiera ex poste de la formation

[30] dans le cas de formations en union de collectivités, aussi appelées formations (dé)localisées, un agent assure l'organisation locale de la formation et la communication avec les tiers, avant tout le CNFPT.

[31] cf. le site de la délégation Languedoc-Roussillon du CNFPT (informations similaires sur les sites d'autres délégations) : http://www.lr.cnfpt.fr/site/fr/collectivite/former-les-agents-de-votre-collectivit%C3%A9/formations-intra-muros-ou-union-de-collectivit%C3%A9s/591/

par des fonctions manifestes et par des fonctions latentes (échange de pratiques, évitement de l'enfermement professionnel, réseau professionnel, etc.).

3.2.2. Construction d'une carrière et utilisations de la formation

L'âge et la carrière sont pressentis comme des facteurs explicatifs de la représentation et de l'utilisation de la formation. S'il s'agit d'un résultat qui n'était pas prévu par les hypothèses de départ, il n'en reste pas moins intéressant de l'analyser.
L'entrée en carrière pour un fonctionnaire comporte une formation professionnelle initiale (formation d'intégration). Au-delà de cette première formation que dire du lien entre carrière et rapport à la formation ? En premier lieu, qu'il s'agit d'un lien qui évolue. Les logiques en entrée de carrière sont rarement celles qui s'observent à la veille de la retraite. Du fait de la spécificité du recrutement dans la fonction publique territoriale (concours ou intégration directe), les agents en début de carrière sont souvent - comme dans tout métier - dans une phase de découverte. Il leur faut intégrer la culture territoriale ainsi que les "ficelles" de leur métier. On pourra d'ailleurs remarquer que chaque mode de recrutement a tendance à favoriser la sélection d'individus étant mieux dotés sur un plan ou sur l'autre. Le rapport à la formation est alors ambigu, pris entre l'adaptation à un nouveau cadre ou métier, le développement d'une carrière naissante et la conformation à un cadre hiérarchique et managérial dont l'agent ne connait que les contours. Le jeu stratégique est alors fortement dépendant des signaux reçus par l'agent en provenance de son encadrement et de l'organisation d'emploi. La formation constitue alors pour l'agent un moyen parmi d'autres de s'approprier la position qu'il occupe dans l'organisation. La formation sert une fonction de légitimation.
Une fois le début de carrière achevé, c'est à dire une fois la prime adaptation à une collectivité et à un poste réalisée, l'agent peut envisager un développement de carrière. Cette volonté répond à des motivations avant tout individuelles, l'organisation constituant un frein, moyen ou moteur de cette volonté. La formation, alors, c'est un support d'évolution professionnelle. La formation de préparation aux concours constitue un objet intéressant dans l'analyse organisationnelle. En effet, favoriser l'obtention d'un concours pour un agent, c'est lui permettre de faire évoluer sa carrière avant tout, plus que ses compétences. C'est également accroître la probabilité d'une (volonté de) mobilité[32], ce qui peut constituer à la fois une chance et un risque pour l'organisation d'emploi. En effet, la préparation et l'obtention d'un concours, pour un agent supposent l'existence d'un projet professionnel : soit la nomination dans le nouveau grade dans le même service, soit la mobilité interne (missions différentes), soit la mobilité externe (missions similaires ou différentes dans un cadre différent). S'il existe dans l'organisation d'emploi un dépositaire de la fonction formation, il s'instaure alors un jeu stratégique visant à trouver un compromis entre l'agent dont l'objectif est la préparation du concours et l'organisation dont l'objectif est d'optimiser ses ressources humaines. L'organisation peut alors, au travers du dépositaire de la formation, faciliter le départ en formation de l'agent (pour le conserver ou au contraire pour l'encourager à évoluer dans une autre collectivité, en fonction des besoins en emplois et compétences de la collectivité) ou le freiner (pour éviter une mobilité externe par exemple), en n'inscrivant pas la formation de préparation au concours au plan de formation notamment. Cette situation peut s'avérer conflictuelle, et certains agents lui préfèrent un contournement, celui de la

[32] En cela, on peut se demander si l'idéal de promotion méritocratique par la réussite à des concours constitue un objectif irréfragable des collectivités, car deux visions s'y opposent : celle de la possibilité de la promotion sociale, et celle de la gestion des compétences.

formation continue. La formation continue a pour fonction manifeste le développement de compétences pour une adaptation au poste de travail ou à ses évolutions futures. En réalité, comme nous indiquions la porosité de la formation de préparation au concours dans les résultats, il existe une porosité de la formation continue vers les concours. Une formation à la rédaction de notes de synthèses est-elle suivie pour l'adaptation/l'évolution d'un poste de travail ou pour parer à une préparation aux concours ? Dans tous les cas, l'agent, par la formation continue, a deux possibilités non exclusives : celle de s'adapter au fur et à mesure aux évolutions de son poste, et celle développer un panel de capacités et de compétences plus large, de manière à développer une polyvalence. Dans ce cas encore, il est nécessaire qu'un compromis tacite existe entre l'agent et l'organisation d'emploi. Néanmoins, de manière réaliste, les collectivités sont aujourd'hui contraintes à assurer des missions de plus en plus larges, tout en subissant une compression des moyens. Dans ce contexte, la formation, tant qu'elle ne constitue pas une dépense supplémentaire, constitue un moyen de dynamiser la ressource humaine en dotant les individus d'un spectre de compétences élargi, et sert donc les buts et contraintes de l'organisation d'emploi qu'est la collectivité. Le compromis tacite existe dès lors que l'organisation et l'agent agissent en fonction d'utilisations de la formation compatibles. Lorsque les utilisations diffèrent ou sont incompatibles, les acteurs adoptent une position et une stratégie dont l'objectif est de maximiser leur liberté d'action ou leur utilité. De cette manière également, les agents qu'on incite à aller en formation sans qu'ils l'aient demandé réagiront selon une logique individuelle et organisationnelle.
Cette logique organisationnelle est cependant sujette à variations au cours de la carrière. De manière remarquable, le rapport organisationnel à la formation lorsque l'évolution de carrière est considérée comme achevée présente une spécificité : les agents ont alors tendance à renforcer les demandes acceptables du point de vue la collectivité, mais en ayant pour objectif d'optimiser non pas les fonctions manifestes de la formation, mais les fonctions latentes (réseau professionnel et personnel, réponse à injonction, échappatoire au cadre de travail, ...).
Cette vision de logique organisationnelle est à relativiser par deux fois. D'une part, elle ne concerne pas que les agents stratèges de leur carrière, mais en réalité bon nombre d'agents qui jouent des stratégies dont le terme est variable. Ces stratégies peuvent correspondre à un ajustement de carrière ou à une volonté plus de plus long terme, mais pas forcément pérennisée dans l'action. D'autre part, il ne faut pas non plus mésestimer que certains agents ne profilent aucune évolution de carrière, et n'utilisent que peu ou pas du tout la logique organisationnelle.
Une autre limite du point sur la logique organisationnelle est qu'il est nécessaire pour l'exprimer au mieux de réaliser des études approfondies de chaque organisation et de multiplier les sources de matériau. Cette précaution méthodologique n'a pas (encore) été prise sur l'échantillon actuel, et les résultats sont donc sujets à caution.

3.2.3. Métiers, cadres d'emploi, filières, statut ... quels paramètres déterminants dans les pratiques et utilisations de la formation ?

Lorsque les agents définissent leur pratique de formation, elle est souvent adossée à leur métier ou à leur domaine d'activité. Par contre, lorsque les personnels d'organisations (internes ou externes) de formation catégorisent les pratiques de formation, ils le font principalement par filière d'activité. Sans poser la question de la finesse de la typologie, on peut se demander si en réalité il existe un niveau de spécialité fonctionnelle ou un niveau de carrière (échelon, grade, catégorie et statut) qui permette de distinguer les pratiques de formation.

L'approche par statut, étudiée par C. Perez, montre que le terme d'emploi est une variable importante. Notre étude, même si le volume de non titulaires n'est pas représentatif, confirme la position tenue dans les travaux de C. Perez. Notamment, les agents contractuels considèrent qu'ils ont moins de chances d'accéder à la formation que les titulaires, ou s'en représentent une utilité limitée, dans la mesure ou leur poste est aussi à horizon limité.
L'approche par métier s'avère titanesque, puisqu'elle nécessiterait de mener l'enquête auprès d'agents des peu ou prou 250 métiers territoriaux. Elle est donc intellectuellement possible, mais pratiquement colossale si on veut englober la fonction publique territoriale dans son ensemble. Sur une collectivité en particulier, elle s'est avérée être un facteur explicatif, mais largement en retrait par rapport à la politique de formation menée par la collectivité. En effet, les agents expliquaient la possibilité et le volume de formation par la politique de la collectivité. Le métier, lui, était avant tout un déterminant de l'offre appropriable et appropriée de la formation. Si ce résultat n'est pas foncièrement généralisable, il indique en tout cas que le métier en tant que tel n'est peut être pas un critère majeur du rapport à la formation.
Une approche intermédiaire consisterait à constituer des groupes de métier, sur plusieurs critères :
- le critère d'évolution du métier, des pratiques qu'il implique et de son cadre réglementaire
- la présence de mentions sur la formation dans les statuts spécifiques (qui aurait pour effet de répartir la formation entre formation continue et formation prévue au statut).
- l'aire de mobilité professionnelle[33], dont l'utilisation est néanmoins à lier à celle du territoire (l'aire de mobilité professionnelle est elle même contrainte par la mobilité personnelle de l'individu).
Pour l'instant, on peut affirmer que les métiers à évolution fréquente incitent à des consommations récurrentes de formation continue. La formation permet alors à l'agent de mettre en conformité ses pratiques face à l'évolution du métier, elle sert d'approbation externe à la pratique. L'aire de mobilité professionnelle a une implication équivoque si on prend en compte deux points : la spécialisation du métier et l'évolution possible à la sortie de ce métier. Si un métier spécialisé sans sortie encouragera très probablement un parcours de formation limité, un métier à la fois polyvalent et assorti de possibilités d'évolution pourra générer des parcours différents.

3.3. Sur la spécificité du rapport à la formation dans fonction publique territoriale : des résultats à comparer

Les résultats du travail actuel tendent à spécifier le rapport à la formation dans la fonction publique. L'environnement territorial est caractérisé par une atomicité des structures d'emploi et des structures de formation scindées entre la quantité d'organismes de formation publics, parapublics et privés et l'unicité de l'acteur institutionnel qu'est le CNFPT. On pourra d'ailleurs baser une distinction à d'autres secteurs sur la dimension normative (production d'orientations pour l'offre de formation et d'accompagnement aux collectivités). Par rapport aux autres fonctions publiques, la "territoriale" peut également être considérée comme spécifique par la

[33] S'agissant bien de " l'ensemble des cheminements professionnels envisageables entre différents métiers ou familles professionnelles" telles que définies dans Les cahiers de l'observatoire des métiers, « Les aires de mobilité professionnelle : un outil d'accompagnement des projets d'évolution professionnelle », novembre 2001. Elles ne sont donc pas à confondre avec les zones géographiques de mobilité définies plus haut.

diversité de son action. Le nombre approximatif de 250 métiers dans la fonction publique territoriale donne une idée de l'étendue des activités. Néanmoins, il manque à cet échantillon une base de comparaison avec d'autres ensembles, tels que la fonction publique d'Etat ou hospitalière, les TPE, PME ou grandes entreprises ou des construits similaires à une collectivité-type. La question de la spécificité et donc de la comparaison pose également une question implicite sur notre travail, celle du niveau d'analyse : à quel niveau se situe la pertinence ? Si on peut identifier des logiques individuelles et des logiques organisationnelles transverses, le volume de données et l'importance du nombre de types de collectivités, du nombre de cadres d'emplois ou de métiers ne nous permettent pas aujourd'hui de constituer une typologie fiable intégrant ces critères. Cela confirme non pas une hypothèse, mais une nécessité d'un retour au terrain pour affiner l'analyse proposée ici.

3.4. Pour aller plus loin ...

3.4.1. Des critères encore à analyser, notamment le genre

Les résultats ont démontré que le genre, au moins chez les femmes ayant des enfants à charge, constituait un facteur influençant le rapport à la formation. On peut se demander la relation tenue par le genre et la famille dans le rapport à la formation. Néanmoins, il semble que ce segment du genre semble se prolonger d'autres manières. Par exemple, on sait que les femmes entrent dans la fonction publique territoriale à un grade moyen plus faible que les hommes. Quels en sont les ressorts, et quelles en sont les implications sur le rapport à la formation ? S'agit-il d'une question de représentation de la parité, de l'équilibre entre travail et vie familiale, de la promotion sociale ? Ces ressorts possibles changent-ils la manière de se former, aussi bien sur des aspects stratégiques que pratiques ? On pourrait se poser des questions similaires sur la surreprésentation des femmes dans le statut non titulaire, leur sous-représentation dans les contrats aidés... Il reste donc à écrire cette partie, dans laquelle un volet comparatif avec d'autres secteurs d'emploi sera intéressant. Il permettra notamment de diagnostiquer si les rapports genrés de formation sont dépendants de la situation d'emploi.

Il conviendra de travailler sur cette piste de manière plus approfondie, notamment en insistant sur la dimension curriculaire lors des entretiens.

3.4.2. Une difficulté : dépasser les clivages structurels tout en respectant les spécificités des organisations

Le choix d'un niveau de l'analyse en formation et sa pertinence constituent une question à réponses multiples. S'il est possible d'identifier des logiques aux niveaux individuel, organisationnel (au niveau de chaque organisation) et systémique (sur l'ensemble des organisations et en prenant en compte les interactions, pouvoirs, régulations entre celles-ci), le travail actuel tend à démontrer que ces niveaux sont interconnectés. Dès lors, le choix d'un niveau d'entrée pour l'analyse confère aux autres niveaux une importance relativement moins importante, ou du moins un développement plus limité. La question du niveau d'analyse pose également, et c'est là que nous voulons en venir : à la question de l'homogénéité des ensembles. Analyser la fonction publique territoriale de manière transverse implique de travailler sur des structures fondamentalement différentes. On pourrait se demander l'intérêt de rechercher des communautés et divergences de rapports pour, par exemple, un établissement

employant quelques agents et une collectivité en employant plusieurs milliers. On dit d'ailleurs parfois que dans le monde que constitue la fonction publique territoriale, plusieurs mondes cohabitent. En réalité, la question se pose parce que, concernant la formation, le cadre législatif des structures est le même. La formation est justement un domaine dépassant les clivages couramment faits entre les collectivités. Au niveau opérationnel, la question de l'homogénéité est-elle une vraie question ? La question induite est celle de l'objectif de la formation : sert-elle à s'adapter, développer des compétences ou à mettre en recul ses pratiques ? La réponse n'a surement rien de manichéen. Cet arbitrage entre objectifs de la formation détermine en réalité les modalités d'organisation de la formation. Cela signifie que la formation et la manière dont elle est perçue et vécue ne sont peut-être pas liés à la spécificité de l'organisation d'emploi, mais à l'utilisation faite de cette spécificité par l'organisation de formation. Comment définir cette utilisation de la spécificité ? Doit-on limiter la spécificité aux missions de la collectivité ou de l'établissement, à sa structure, à sa répartition fonctionnelle ? Une fois de plus, nous n'avons pas de réponse unique ni certaine à donner. En un mot, l'arbitrage d'une préférence entre la spécificité et l'interaction demande aux parties prenantes de l'organisation de juger de l'opportunité de chacun de ces deux critères non seulement par rapport aux objectifs de la formation, mais également en fonction des rapports estimés des personnes qui seront à même de la suivre.

3.4.3. Opérationnaliser la prise en compte du rapport à la formation dans la politique de formation : la nécessité d'une analyse spécifique.

La visée de la présente étude est avant tout de représenter et de prendre un recul par rapport à une réalité observée. Il n'en est pas moins que la recherche a pour but de servir ceux qu'elle étudie. Aussi, la lecture de ce chapitre aura surement inspiré à certains des questions sur la mise en pratique du constat effectué et des conclusions qui en sont tirées. L'opérationnalisation, cependant, pourrait s'avérer complexe. En effet, chercher à intégrer le rapport à la formation dans la gestion de la formation amène un surcroit de travail. Incorporer des facteurs, a fortiori des facteurs qualitatifs dans la stratégie, la programmation, la réalisation et l'évaluation de la formation nécessite la mise en place d'une méthodologie, d'un recueil de matériau et d'un profilage aussi bien au niveau stratégique qu'opérationnel. Bref, l'opérationnalisation est chronophage. En réalité, la prise en compte de certains aspects du rapport à la formation existent déjà : rapport au savoir ou rapport à l'écrit pour certaines formations ou certains publics, intégration de la dimension de carrière ... L'enjeu réel de l'opérationnalisation est double. D'une part, il s'agit d'intégrer non pas un facteur, mais tous, ou tous ceux qui auront été jugés opportuns après l'analyse du matériau recueilli. D'autre part, il s'agit de déterminer à quoi on adjoindra le rapport à la formation : s'agit-il de faire évoluer la forme de la formation, la construction des contenus, l'utilisation de celle-ci, la satisfaction, l'appropriation par les stagiaires ?

Autre difficulté de l'opérationnalisation : les jeux stratégiques (ou jeux organisationnels). Si les acteurs sont conscients que les rapports à la formation sont intégrés à la gestion de la formation, ils peuvent alors modifier leur stratégie afin de contourner la règle du système.

La création d'outils opérationnels sera donc conditionnée à une contextualisation en fonction des caractéristiques de la collectivité et de la pratique de la formation

dans celle-ci, mais également à la spécification des utilisations et utilités escomptées desdits outils.
Enfin sur l'opérationnalisation, nous croyons que l'outil peut servir à la compréhension de la pratique de la formation dans les collectivités (analyse ex post), s'il peut servir à faciliter le terrain de la formation (par l'analyse ex ante)... mais que la création d'un système de formation où le rapport à la formation est contrôlé relève au mieux de la gageure, au pire d'une volonté de contrôle ... incontrôlée.

Conclusion

La fonction publique territoriale, à plusieurs égards, constitue un cadre particulier pour l'emploi et pour la formation. La formation continue y est un objet qui depuis de nombreuses années se structure. Les collectivités ont aujourd'hui des visions globales de la formation ou du développement de compétence et planifient la formation notamment en fonction des dispositifs légaux possibles et contraints.
Il nous semble que la prise en compte du rapport à la formation des agents constitue un point qui peut permettre l'amélioration de la qualité globale de formation, aussi bien dans les processus de planification que dans la mise en œuvre et l'évaluation. Il est pour cela important de comprendre que le rapport à la formation comporte deux dimensions. La première est celle d'agent comme individu, où l'identité pour soi, les constructions du rapport au savoir notamment jouent une grande place dans le rapport direct à la formation, et la logique d'évolution professionnelle joue également un rôle important dans un rapport indirect à la formation (non pas ce que la formation est intrinsèquement, mais ce à quoi elle sert). La seconde est celle de l'agent comme acteur d'un système où se côtoient organisation d'emploi et organisation de formation, où l'agent cherchera à développer une trajectoire par rapport à la formation qui soit à la fois acceptable par lui-même et par son environnement. Cette dimension d'acteur stratégique est complexifiée par la dichotomie entre organisation de formation et organisation d'emploi a fortiori quand celle(s)-ci change(nt). Nous reprendrons ici les mots de P. Bernoux : "une des principales difficultés rencontrées dans les organisations, particulièrement dans les périodes de changement, est celle de l'intégration de la multiplicité des rationalités et des logiques"[34].
De manière transversale, les agents développent donc une logique complexe, fruit de deux dimensions. Cette logique transverse est complétée par une logique spécifique, qui elle est dépendante de facteurs eux aussi individuels et professionnels.
Ce rapport spécifique à la formation, aussi bien dans la représentation que dans l'utilisation du système formatif, tient pour partie à une identité professionnelle qui doit intégrer une composante statutaire. La dichotomie classiquement effectuée entre le grade et la fonction se retrouve pour la formation notamment sur la représentation des formations et de leurs utilités : la formation continue est principalement un outil pour la fonction, tandis que la formation de préparation aux concours est un outil de carrière. Sur la base des travaux de C. Dubar, on peut donc envisager une typologie des identités professionnelles spécifique à la fonction publique territoriale, notamment sur le plan de la formation.
L'intégration du rapport à la formation continue des agents à un système opérationnel de formation requiert une analyse spécifique, se basant à la fois sur les caractéristiques intrinsèques de l'organisation et cherchant les frontières opportunes du système à constituer.

[34] Bernoux P. (2004), Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations, Seuil.

Le processus est complexe mais l'enjeu est indéniable à l'heure où le modèle du travail se recentre sur les compétences et où l'économie de la connaissance s'éveille réellement.

Bibliographie indicative

Livres

Berton F. , Correia M. (dir.), Initiative individuelle et formation : contributions de la recherche, état des pratiques et étude bibliographique, L'Harmattan, 2004

Bernoux P. (2004), Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations, Seuil.

Crozier M., Friedberg E., L'acteur et le système : les contraintes de l'action, Seuil, 1977

Duru-Bellat, M., Henriot-Van Zanten (dir), Sociologie de l'école, Armand Colin, 2006

Michel Foudriat, Sociologie des organisations. La pratique du raisonnement, Pearson Education, 2007.

Thèses

Biland-Curinier E., 2008, « Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local (années 1970-années 2000) », thèse de doctorat sous la direction de Michel Offerlé, EHESS

Machado J., 2008, "De l'expérience à l'appétence : un modèle d'analyse des pratiques de formation en entreprise", thèse de doctorat sous la direction de José Rose, Université de Provence - Aix-Marseille I

Articles

Brutel C., Jegou M., Rieu C., "La mobilité géographique et la promotion professionnelle des salariés : une analyse par aire urbaine", *Economie et statistique*, N°336, 2000. pp. 53-68.

Correia, M., La "formation tout au long de la vie" : progression professionnelle ou adaptation aux contraintes. *Formation emploi*, n° 71 (juillet septembre 2000) - pp. 65-82

Courgeau D., "Nouvelle approche statistique des liens entre mobilité du travail et mobilité géographique", *Revue économique*, Volume 44, n°4, 1993. pp. 791-808.

Dubar C., "Formes identitaires et socialisation professionnelle", *Revue française de sociologie*, 1992, 33-4, pp. 505-529.

Frétigné C. et De Lescure E., « Sociologie et formation en France », *Savoirs*, 3/2007 (n° 15), p. 9-55.

Hédoux J., "Des publics et des « non-publics » de la formation des adultes. L'accès à l'action collective de formation de Sallaumines-Noyelles-sous-Lens.", *Revue française de sociologie*, 1982, 23-2. pp. 253-274

Pinto L., "L'armée, le contingent et les classes sociales", *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 1 N°3, mai 1978, pp. 18-40.

Communications

BURBAN F., Musiciens et enseignants : la formation comme moment de conversion , Actualité de la Recherche en Education et en Formation, Strasbourg 2007

Rapports et données statistiques

Bilans sociaux 2009, 7e synthèse nationale des rapports au comité technique paritaire sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2009, CNFPT

Sites web

CNFPT, 1%, comment est utilisée la cotisation formation des collectivités ?, http://www.zyyne.com/zf3/29455#/1/zoom

CNFPT, Projet national de développement pour le CNFPT 2010-2015, http://www.cnfpt.fr/documents/092010/290910100124PNDDfinitifcouleurpdf.PDF