

## La formation professionnelle des agents territoriaux

L'impact des réformes de la formation continue dans un service des sports communal

*Professional training of the territorial agents. The impact of reforms of the continuous training in a sports communal service*

*Die Berufsausbildung der Agents territoriaux (Bedienstete der Gebietskörperschaften) - Auswirkung der Fortbildungsreformen in einem kommunalen Amt für Sport*

*La formación profesional de los agentes territoriales. El impacto de las reformas de la formación continua en un servicio de deportes comunal*

**Fabrice Bolot**

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/3921>

DOI : [10.4000/formationemploi.3921](https://doi.org/10.4000/formationemploi.3921)

ISSN : 2107-0946

### Éditeur

La Documentation française

### Édition imprimée

Date de publication : 15 février 2013

Pagination : 39-60

ISSN : 0759-6340

### Référence électronique

Fabrice Bolot, « La formation professionnelle des agents territoriaux », *Formation emploi* [En ligne], 121 | janvier-mars 2013, mis en ligne le 15 février 2015, consulté le 30 octobre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/3921> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/formationemploi.3921>

---

© Tous droits réservés

# La formation professionnelle des agents territoriaux

## L'impact des réformes de la formation continue dans un service des sports communal

FABRICE BOLOT

*Docteur en droit public*

*Ancien responsable de formation au CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale)*

*Membre du laboratoire ACP (Analyse Comparée des Pouvoirs - EA 3350 de l'université de Paris Est)*

*Equipe du GREHSS (Groupe de recherches en épistémologie, histoire et sociologie du sport)*

---

### Résumé

■ La formation professionnelle des agents territoriaux.

L'impact des réformes de la formation continue dans un service des sports communal

Comment évolue la formation professionnelle des agents territoriaux de la fonction publique ? En prenant l'exemple d'un service communal des sports, on présente la nouvelle doctrine en ce domaine (formation tout au long de la vie, modèle de la compétence) et ses aspects institutionnels (rôle du Centre national de la fonction publique territoriale – CNFPT). On souligne, d'une part, l'impact des réformes de la formation continue sur les représentations collectives de la formation ; d'autre part, les conséquences de l'ajustement des formations aux besoins des employeurs publics territoriaux.

**Mots clés :** formation professionnelle, fonction publique territoriale, agent territorial, culture-loisir-sport, représentation de la formation.

---

### Abstract

■ Professional training of the territorial agents.

The impact of reforms of the continuous training in a sports communal service

How does evolve the professional training in the territorial public administration? Taking the example of a sports communal service, we present the new doctrine in this area (training throughout the life, the competence model) and institutional aspects (role of the National Center for Territorial Public Administration). We analyze, on one hand, the impact of reforms of the continuous training on collective representations of the training.

ning; on the other hand, the consequences of adjustment training with needs of territorial public employers.

**Key words:** CVT - Continuing Vocational Training, regional civil service, regional civil servant, culture-leisure-sport, perception of training

*Journal of Economic Literature:* H 83, J 24

Traduction : *Auteur*

Les pouvoirs publics ont constamment encouragé le développement de la formation professionnelle des individus. La France est ainsi l'un des premiers pays à s'être doté d'un appareil de formation continue<sup>1</sup>. Dans un premier temps, les actions de formation concernent principalement les salariés des entreprises, mais des dispositifs de formation vont également bénéficier progressivement aux agents publics. Aujourd'hui, ces derniers bénéficient d'un taux d'accès aux formations supérieur à celui enregistré pour le secteur privé et des formations en moyenne plus longues<sup>2</sup>. En effet, le nombre de jours de formation est en constante augmentation dans les collectivités publiques, et ce quelles que soient les catégories d'agents. Cependant, les cadres en bénéficient plus que les autres. Ainsi, en 2009, les agents des catégories A ont bénéficié de six journées de formation par an, ceux de la catégorie B cinq et deux jours pour les agents de la catégorie C<sup>3</sup>.

Dans la FPT, le CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale) assure près de 50 % des journées de formation pour les acteurs territoriaux<sup>4</sup>. Quant aux collectivités territoriales, elles forment de plus en plus elles-mêmes leurs agents avec plus de 20 % des journées de formation en 2009 (contre seulement 9 % en 1999<sup>5</sup>). La même année, l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la FPT révèle que cinq cent mil-

1. Elle s'est véritablement structurée avec la loi du 16 juillet 1971, portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.

2. Voir le site : [www.fonction-publique.gouv.fr/DGAFP/mission](http://www.fonction-publique.gouv.fr/DGAFP/mission) communication.

3. Voir le site : [www.emploi.lagazettedescommunes.com](http://www.emploi.lagazettedescommunes.com) /organisation et métiers de la FPT.

La catégorie A correspond aux fonctions de conception et de direction. Le recrutement s'effectue à partir du niveau de la licence (trois années d'études après le baccalauréat). Les agents exercent ici des fonctions d'expertise ou d'encadrement (management stratégique). La catégorie B correspond à des fonctions d'application. Le recrutement se situe à partir du baccalauréat et les agents peuvent encadrer des équipes, des services ou des structures (management intermédiaire). Enfin, la catégorie C correspond aux fonctions d'exécution (management opérationnel) et peut nécessiter des qualifications professionnelles spécialisées (certificat d'aptitude professionnelle).

4. Voir le site : [www.cnfpt.org/fr/actualites/les\\_tendances\\_de\\_la\\_formation](http://www.cnfpt.org/fr/actualites/les_tendances_de_la_formation).

5. Enquête publiée en 2009, Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la FPT, site du CNFPT. Dans un contexte économique difficile, les collectivités recourent, quand cela est possible, à des formateurs internes (agents expérimentés) plutôt qu'à des intervenants extérieurs. Sont favorisées également les actions (sur les projets de service par exemple) où les référentiels de formation sont délivrés en ligne dans le cadre d'interventions à distance.

lions d'euros ont été consacrés à la formation par les collectivités. L'augmentation de leur budget formation est particulièrement sensible dans les communautés de communes, les syndicats intercommunaux et les villes de plus de dix mille habitants. En croissance relative depuis 2004, ce budget représente environ 2 % de la masse salariale des collectivités ; ce qui correspond à une dépense moyenne de trois cent vingt euros par an et par agent<sup>6</sup>.

Cependant, des freins subsistent, l'accès des agents à la formation professionnelle dépend encore trop souvent du niveau de leur formation initiale et/ou, surtout, de la taille du service employeur.

La filière sportive des collectivités territoriales n'échappe pas à cette règle. Pourtant, la gestion des équipements et l'animation sportive territorialisée, indispensables au soutien du mouvement sportif, des clubs, des compétitions, au développement du sport de loisir, nécessitent en permanence la création de nombreux postes de travail et l'organisation de nouvelles formations. Du reste, la construction d'une action publique locale, notamment autour des aménagements sportifs ou du soutien associatif, est à la source du développement d'activités et d'emplois<sup>7</sup> dans la filière sportive.

La formation professionnelle des agents territoriaux constitue donc un outil important de modernisation et d'adaptation des services des sports dans un contexte territorial en mutation, notamment avec l'intercommunalité (Chaboche, 2001). De plus, la managérialisation des activités et la professionnalisation des agents transforment les enjeux de la formation (Bernardeau-Moreau & Bolot, 2009).

La loi du 19 février 2007 relative à la FPT, qui a réorganisé les diverses catégories de formations dont peuvent bénéficier les agents, l'a bien compris. Elle souligne expressément que la formation professionnelle des acteurs territoriaux se déroule aujourd'hui tout au long de la vie<sup>8</sup>. Ce texte s'inscrit dans l'histoire de la décentralisation et de son développement (Bernardeau-Moreau, 2011)<sup>9</sup>. Si l'axe majeur de la réforme est la consolidation de la formation continue des agents territoriaux, la législation promeut également l'accompagnement de leurs parcours professionnels et prône un meilleur ajustement des formations aux emplois.

6. Voir le site : [www.observatoire.cnfpt.fr/la-formation-des-agents/synthese-des-bilans-sociaux](http://www.observatoire.cnfpt.fr/la-formation-des-agents/synthese-des-bilans-sociaux). Quant à l'État, il consacre en moyenne plus de deux mille euros par agent et par an à la formation de ses personnels : [www.fonction-publique.gouv.fr/DARES/Premieres-syntheses/la-formation-continue-des-agents-de-l-Etat](http://www.fonction-publique.gouv.fr/DARES/Premieres-syntheses/la-formation-continue-des-agents-de-l-Etat).

7. Pour une définition des différentes dimensions de la notion d'emploi (activité, fonction, mission...), voir les travaux de Jeannot (2005).

8. Il en est de même pour les personnels de l'État (décret du 15 octobre 2007) et pour les agents de la fonction publique hospitalière (décret du 21 août 2008), suite à l'adoption de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, qui a transposé au secteur public, les innovations de la loi du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie des salariés. D'ailleurs, la formation continue des agents publics ne fait très souvent que retranscrire les ANI (Accords Nationaux Interprofessionnels) du secteur privé.

9. L'auteur fait une présentation synthétique de « la petite histoire de la FPT » et de l'évolution législative du droit de la formation des agents territoriaux (pp. 178-179).

Ainsi, la loi du 19 février 2007 (et les nombreux textes qui ont suivi), en impulsant des formes nouvelles de gouvernance locale, a bouleversé l'architecture de la formation professionnelle des personnels territoriaux. Certes, elle ne modifie pas radicalement les dispositions et les contenus de formation des agents inscrits déjà dans la loi du 12 juillet 1984, mais elle entend pérenniser le principe d'une FTLV (formation tout au long de la vie) des acteurs territoriaux. Dans une conjoncture économique et politique spécifique (suppression de la taxe professionnelle, augmentation relative des effectifs), où les enjeux associés à la formation continue sont croissants (déclin de la régulation statutaire, valorisation de la mobilité) (Silicani, 2008), l'irruption du concept de FTLV dans la FPT nous invite à appréhender une réalité peu étudiée, à savoir l'impact d'une réforme relative à la formation continue sur l'organisation d'un service territorial des sports<sup>10</sup>. On s'interrogera notamment sur les incidences de la réforme sur la manière d'apprécier les compétences des agents et sur les représentations collectives de la formation.

Afin de passer en revue les grands questionnements qui se posent sur les dispositifs rénovés de formation, nous appuyons notre analyse sur une enquête réalisée au sein d'un service des sports communal en 2011-2012. La méthodologie adoptée pour mener à bien cette étude est décrite dans l'**encadré 1**.

L'étude de cas vise à démêler les fils du système de formation dans un service sportif local et à retranscrire fidèlement le ressenti des cadres et agents sur l'impact des réformes dans l'organisation du service. Cette recherche met en évidence la forte prise en compte des compétences transversales, liées aux nouvelles situations de travail assumées par les agents territoriaux des sports.

L'article n'a donc pas pour ambition de traiter tous les enjeux de la formation<sup>11</sup>. Néanmoins, nous pouvons relever des traits généraux à partir de l'étude de cas, l'objectif principal étant de rendre compte des difficultés et des éventuelles contradictions qui apparaissent dans la mise en œuvre des dispositifs de formation continue des agents.

---

10. Les études sur les problématiques de formation dans les services sportifs locaux datent quelque peu. En effet, l'une des dernières études spécifiques sur les problèmes de formation des cadres et agents spécialisés des services des sports remonte à 1987 (Tabuteau & Gendron).

11. De plus, nous avons admis, en toute rigueur, que les comparaisons entre différentes structures territoriales des sports sont difficiles à réaliser ; en effet, les services peuvent être très dissemblables (selon le type, la taille ou l'histoire sportive d'une ville), rendant l'interprétation des différences observables assez fragile.

## Encadré 1

### Méthodologie

Notre investigation prend comme terrain d'analyse une enquête menée dans un service des sports communal et consacrée à l'impact du concept de FTLV (formation tout au long de la vie) dans l'organisation de la structure. Dans cette perspective, le guide d'entretien a été construit de manière à pouvoir confronter deux logiques d'analyse, l'une, professionnelle, l'autre, territoriale. Il s'agit d'appréhender les nouvelles conditions de mise en œuvre de la formation continue des agents. La collecte des informations a été réalisée à l'aide de 42 entretiens semi-directifs (d'une durée moyenne d'une heure et quart) effectués sur une période de six mois, auprès d'agents en activité (titulaires et contractuels).

Notre grille de questionnement était différenciée selon les interlocuteurs. Pour les managers (directeurs de service, conseillers territoriaux, responsables de secteurs, de structures), elle portait principalement sur l'intérêt des nouveaux dispositifs de formation pour le service, la gestion interne des démarches, les effets observés et les attentes. Pour les agents (éducateurs territoriaux, personnels administratifs et techniques, agents d'entretien et de surveillance), le questionnement abordait notamment les enjeux de la formation dans leur vie professionnelle et personnelle et les éventuelles actions mises en place. Les groupes cités sont assez homogènes, tant du point de vue de la trajectoire des individus que des fonctions qu'ils occupent. Les récits de l'échantillon d'agents ont permis, selon la méthode de l'analyse structurale, de faire émerger les principales stratégies et positions développées par les groupes d'acteurs et de mieux appréhender l'utilisation de données secondaires (documents internes aux services). Le responsable local des formations sportives du CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale) a également été sollicité.

Enfin, le choix du service municipal « support » d'enquête est délibéré. Il s'explique, d'une part, par les affinités et contacts que nous avons avec les acteurs du sport local et, d'autre part, parce que la commune en question est considérée comme une « ville laboratoire » depuis les années 1960.

Notre étude comprend deux parties. Dans un premier temps, nous présenterons la loi relative à la FPT qui promeut une politique de FTLV fondée sur les projets professionnels et personnels des agents et sur leur accompagnement. La mise en perspective des nouveaux besoins de compétence semble montrer qu'une tension existe entre une logique formation (développée par les agents) et une logique emploi (développée par les structures territoriales), dans la gestion des actions formatives. La vie professionnelle et la formation étant de plus en plus imbriquées, nous verrons que les dispositifs rénovés de la formation professionnelle des agents territoriaux soulèvent de multiples enjeux.

Dans un second temps, il s'agit, au moyen des données empiriques recueillies, de mesurer l'impact des réformes de la formation continue sur l'organisation du service des sports observé ; il s'agit aussi d'aborder la traditionnelle question de l'adaptation des formations et des compétences aux emplois ou, plus précisément, la question de l'adéquation de l'offre de formation continue avec l'évolution des besoins des employeurs territoriaux du sport. Nous mettrons en évidence, à l'aide des entretiens, que la définition des compétences professionnelles dans le service étudié résulte de représentations oscillant entre une

logique sportive (développée par les acteurs de terrain) et une logique économique (développée par le service), source, là aussi, d'éventuelles tensions. Ainsi, nous évoquerons les conséquences concrètes de ces logiques d'action sur la formation des agents.

## 1 | Les enjeux des dispositifs renouvelés de la formation professionnelle des agents territoriaux

L'environnement de la formation professionnelle des agents de la FPT connaît des changements importants. La typologie des actions de formation décrite par la loi du 12 juillet 1984 a été sensiblement modifiée par la loi du 19 février 2007 qui consacre un nouvel outil : la formation tout au long de la vie (FTLV). Son irruption dans la FPT est l'indice du développement de pratiques nouvelles, mais la tension qui semble exister entre logique de l'emploi (besoins liés à l'activité) et logique de la formation (offre disponible) dans la mise en œuvre du nouveau dispositif, semble révéler que cette doctrine est un outil (trop ?) ambitieux et, par conséquent, à géométrie variable. Par ailleurs, la loi énonce que le CNFPT arrête chaque année les programmes des formations professionnelles des agents territoriaux. L'établissement public est donc un acteur incontournable, d'une part, dans l'organisation des dispositifs renouvelés de formation et, d'autre part, dans l'accompagnement des collectivités.

### 1.1 La FTLV : un outil ambitieux et à géométrie variable

La FTLV des agents des collectivités territoriales a pour objet de leur permettre d'exercer, avec la meilleure efficacité, les fonctions qui leur sont confiées, en vue de la satisfaction des besoins des usagers et du plein accomplissement des missions des services. Cependant, la programmation des actions de formation échappe en partie aux agents territoriaux.

#### 1.1.1 Un outil ambitieux : mettre en place des formations territorialisées

La loi du 19 février 2007 a pour principal objectif de mettre à la disposition des agents et des employeurs territoriaux de nouveaux instruments, adaptés aux spécificités de la FPT. Elle vise également à structurer l'action des acteurs territoriaux des trois catégories (A, B, C) en les encourageant, périodiquement, à entretenir et parfaire leurs compétences.

L'article 1er du texte distingue les actions de formation obligatoire prévues par les statuts particuliers et les actions de formation facultative qui peuvent être suivies, soit à l'initiative de l'employeur, soit à l'initiative de l'agent.

Les formations obligatoires comprennent désormais les formations d'intégration et les actions de professionnalisation<sup>12</sup>. Les formations d'intégration conditionnent la titulari-

12. Voir les articles 1 à 4 de la loi de 2007. Les nouveaux dispositifs sont entrés en vigueur le 1er juillet

sation du stagiaire (au bout d'un an). Elles proposent à tous les agents recrutés une compréhension globale du fonctionnement des collectivités. Suivie durant la première année de nomination de l'agent dans le cadre d'emplois, elle se déroule sur cinq jours<sup>13</sup>. Ce dispositif s'applique donc à l'ensemble des personnels entrant en activité suite à une réussite aux concours (externes et internes).

Quant aux actions de professionnalisation, elles sont organisées régulièrement tout au long de la vie<sup>14</sup>, en particulier pour l'accès au premier emploi ou à un nouveau cadre d'emplois, tout au long de la carrière (formations à suivre par périodes de cinq ans) ou à l'occasion de l'affectation de l'agent sur un poste à responsabilité. Les durées des formations sont variables avec des durées minimales selon les types d'actions<sup>15</sup>. Du reste, le parcours statutaire peut être aménagé<sup>16</sup> en tenant compte des acquis antérieurs des individus. Les actions de professionnalisation semblent constituer un temps fort de la carrière des agents territoriaux, notamment en termes d'actualisation des connaissances et d'échanges sur les diverses pratiques professionnelles<sup>17</sup>. Tous nos interlocuteurs sont unanimes à ce sujet, spécialement les personnels de catégorie C. Les acteurs de terrain restent en effet très attachés à des procédés empiriques d'autoformation. « *Nous échangeons des recettes, nous testons des idées. Les confrontations de points de vue et de méthodes nous permettent de parfaire notre expertise professionnelle dans notre pratique quotidienne* » (agent technique, 37 ans). Cette transmission de l'expérience est donc un élément fondamental du processus de formation (Collinet & Taleb, 2008).

Parallèlement aux actions obligatoires, trois formations facultatives peuvent être suivies à l'initiative de l'employeur et/ou de l'agent. Il s'agit, d'une part, de la formation de perfectionnement, dont l'objectif est de permettre l'acquisition de nouvelles compétences ou le développement de celles-ci (actions liées à une évolution prévisible de l'emploi ou du poste de travail). Il s'agit, d'autre part, de la formation de préparation aux concours et examens professionnels<sup>18</sup> des trois fonctions publiques. Ces deux actions distinctes sont les seules catégories de formations éligibles dans le cadre du DIF (Droit Individuel à la Formation). Le législateur a entendu, en effet, limiter ce nouveau droit personnel aux seules actions présentant une utilité professionnelle appréciable pour les collectivités. C'est

---

2008. Ainsi, depuis la réforme, il n'y a plus de FAT (Formation Avant Titularisation) ni de FAE (Formation d'Adaptation à l'Emploi).

13. La FAT, avant 2007, se déroulait sur une année (alternance entre les stages et le travail en collectivité).

14. Contrairement au schéma précédent qui cantonnait la FAE aux trois années qui suivaient la titularisation.

15. Les durées effectives se définissent entre l'agent et la collectivité employeur (art. 11 du décret n° 2008-513).

16. Voir en ce sens les articles 17, 18 et 19 du décret n° 2008-512 sur les dispenses liées aux formations antérieures ou à l'expérience professionnelle. Elles permettent d'éviter les redondances.

17. Il en est de même pour les agents de l'État (Rapport sur l'état de la fonction publique, 2010).

18. Voir les articles 1-3, 2, 3 et 7 de la loi de 2007. Elle permet aux agents de se préparer à un changement de cadre d'emploi ou à un avancement de grade.

sans doute pourquoi il est encore peu en usage dans le service public. « *Le DIF ne doit pas être considéré comme un simple crédit d'heures qu'on utilise parce qu'on y a droit* », martèle un cadre interviewé. Pour tempérer ses propos, il ajoute que « *l'intérêt du DIF réside dans la volonté de l'organisation à accompagner la gestion des parcours. Or, sur ce point, tout reste à faire ou presque* » (conseiller, 43 ans).

Il existe une dernière catégorie de formation facultative : la formation personnelle des agents, visant à poursuivre des objectifs propres (mobilité, reconversion). Pour ce faire, les textes ont créé trois congés spécifiques : un congé pour validation des acquis de l'expérience (VAE) ; un autre pour établir un bilan de compétences qui conduit à valoriser les formations poursuivies dans les procédures de promotion interne, pour tous les agents ayant dix ans de services effectifs ; et, enfin, un congé de formation professionnelle<sup>19</sup>.

Tous les dispositifs énoncés sont des outils qui visent, en principe, à améliorer le dialogue social sur la gestion des formations dans les services territoriaux et à participer à la construction des projets des agents. Or, force est de constater que les faits ne correspondent pas véritablement aux discours officiels<sup>20</sup>. Des objectifs multiples et mal hiérarchisés contribuent à alimenter la tension formation/emploi et à faire de la formation, qui est une priorité à côté de bien d'autres, un outil à géométrie variable.

### 1. 1. 2 Un outil à géométrie variable

La réforme de 2007 a confirmé l'obligation, pour les collectivités, de mettre en perspective la valeur professionnelle des agents territoriaux. Le plan de formation, qui relève de la responsabilité des employeurs locaux, regroupe ainsi les actions statutaires des personnels, les formations de perfectionnement, les préparations aux concours et les actions sollicitées par les agents dans le cadre de leur DIF.

Tous ces éléments sont répertoriés dans un livret individuel de formation. C'est un document personnel qui engage l'individu dans une réflexion sur ses perspectives d'évolution professionnelle. L'acteur territorial devient alors responsable de sa carrière et de sa formation.

Pour autant, le choix de programmation des actions qui concourent à la formation de l'agent et au développement de ses compétences lui échappe partiellement. Dans un contexte général de restriction budgétaire et de révision générale des politiques publiques (Chevallier, 2010), les collectivités demeurent les véritables artisans de ce choix. En d'autres termes, la raréfaction des moyens budgétaires contraint les collectivités à rationaliser leurs

---

19. Cette possibilité de congé, ouverte dès 1985, est offerte à l'agent territorial s'il a accompli trois ans de services effectifs au sein de la collectivité publique.

20. Ainsi, par exemple, le congé pour bilan de compétence dans la FPT ne semble pas fonctionner (voir : [www.miroirsocial.com](http://www.miroirsocial.com)). De même, le DIF reste encore marginal. Cela est dû, semble-t-il, au problème de la prise en charge des frais de formation de l'agent, cette question n'étant abordée par aucun texte réglementaire.

dépenses (Charrier & Durand, 2002). Il en est de même pour la fonction publique dans son ensemble (Perez, 2003 ; Rapport du Comité d'enquête, 2007).

La croissance des coûts (notamment ceux qui sont liés aux déplacements des stagiaires) passe par une gestion plus économe en ressources et résolument tournée vers les besoins des structures territoriales. En effet, les actions semblent organisées en fonction de l'horizon temporel des objectifs fixés par les directions des services.

Un cadre que nous avons interrogé affirme que « *le coût de gestion élevé des formations induit un rapide retour sur investissement, même s'il n'est pas immédiatement observable* » (chef de projets, 39 ans). Un autre ajoute que « *les moyens consacrés à former les agents ne bénéficient pas prioritairement à la formation personnelle car celle-ci les conduit, parfois, à développer des stratégies contre-productives. Cependant, les demandes relevant d'un besoin personnel, sans adéquation apparente avec le poste occupé, qui ont, ou qui auront, une utilité professionnelle, sont examinées en réunion de cadres* » (chef de la cellule manifestations, 42 ans).

Quant au DIF, la plupart des agents interrogés nous ont confié que « *le crédit d'heures est ridiculement bas – le DIF est de 20 heures par an et par agent ; le cumul des droits se fait sur une période de 6 ans – puisqu'une simple préparation à un concours peut suffire à l'épuiser complètement* » (agent technique, 40 ans), et ce, d'autant plus que les collectivités semblent provisionner difficilement les jours d'absences potentiels représentés par les DIF non consommés.

Ainsi, le plan de formation, qui articule la situation de l'agent, ses besoins et projets et ceux de l'employeur, est parfois une source de tension entre les deux parties. « *Les décideurs et les exécutants peuvent ne pas être en phase dès qu'il s'agit de hiérarchiser les compétences requises car nous tenons compte avant tout de la conjoncture économique ; mais les réticences ou éventuelles résistances sont souvent apaisées par un compromis négocié entre agents et direction de service* » (conseiller, 45 ans).

C'est pourquoi le plan de formation, transmis au CNFPT, repose en principe sur une négociation tripartite : agent/service/CNFPT. D'ailleurs, l'enjeu est d'importance pour l'établissement puisqu'il s'agit, d'une part, de mettre en perspective les processus de construction des compétences liées aux nouvelles situations de travail assumées par les agents territoriaux et, d'autre part, d'accompagner les collectivités dans une démarche finalisée de la relation emploi/formation. Il est donc naturel que la réglementation ait conforté le CNFPT dans son rôle d'acteur principal de la formation professionnelle des agents territoriaux<sup>21</sup>.

21. Le CNFPT est financé par une cotisation obligatoire de toutes les collectivités (1 % de la masse salariale), pour assurer la formation des agents territoriaux de toute catégorie.

## 1.2 Le CNFPT : acteur incontournable de la formation professionnelle

Le CNFPT, partenaire des collectivités, a mis en place des référentiels qui visent à cerner leurs champs d'intervention ; ceux-ci proposent également aux agents territoriaux l'apport de connaissances facilitant la mobilisation de plusieurs registres de compétences adaptées aux problématiques locales.

### 1.2.1 Le rôle du CNFPT dans la mise en perspective des nouveaux besoins de compétences

Le CNFPT fixe les contenus des formations d'intégration et établit les programmes des actions de professionnalisation, en tenant compte des priorités inscrites dans les plans de formation des collectivités. Parallèlement, il développe une offre facilitant la réalisation de parcours individualisés de formation. Il décide également des dispenses, totales ou partielles, des durées de formation. La complexité croissante de la gestion publique locale et l'exigence de qualité de service public attendue par les usagers, révèlent ici les principaux enjeux qui gouvernent désormais la politique de formation mise en œuvre par l'établissement : permettre aux structures territoriales de disposer, dès le recrutement, d'agents rapidement opérationnels sur l'emploi occupé et leur faciliter l'acquisition de compétences sociales (communication, capacité de travailler en équipe, prise d'initiatives pertinentes), techniques et organisationnelles (Zarifian, 2006).

En outre, les collectivités cherchent la rentabilisation des systèmes de formation, devenus, dans l'esprit de la législation récente, des systèmes de production de compétences. La formule législative « la formation tout au long de la vie » ne fait que renforcer cette logique : chaque agent est appelé à devenir l'entrepreneur de sa propre formation et de ses propres compétences. Assurément, le contexte social et organisationnel dans lequel il se situe doit faciliter ce processus. Pour ce faire, les dispositifs de formation sont conçus à partir des référentiels d'emploi, d'activité et de compétence élaborés par le CNFPT, eux-mêmes nourris de travaux de prospective, afin de faire coïncider cohérence d'ensemble<sup>22</sup> et spécificités locales. Cette démarche prospective, dans un contexte territorial en mutation, permet de donner une dimension stratégique à toute réflexion concernant la GPEEC (Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences)<sup>23</sup>. Un cadre sportif nous a d'ailleurs confié « l'absolue nécessité d'intégrer la formation dans le plan GPEEC du service », tout en s'interrogeant sur les moyens financiers pour y parvenir. Certes, renchérit-il, « la formation est

---

22. La cohérence des dispositifs entre eux est importante car c'est d'elle que dépend la possibilité pour un agent, souhaitant suivre une action de professionnalisation, de se limiter à l'indispensable et de ne pas reprendre ce qu'il connaît déjà (sous réserve d'une orientation et d'un positionnement préalables).

23. Chaque année, au 1<sup>er</sup> janvier, les collectivités informent le CNFPT des évolutions prévisionnelles de leurs effectifs ou encore de l'affectation d'un individu sur un poste à responsabilité.

*d'avantage perçue comme une politique sociale (préparations aux concours, développement des connaissances). Intégrée à la GPEEC, elle devient un outil d'évolution, de performance et de développement professionnel. Sinon, elle demeure cloisonnée et plus ou moins déconnectée des besoins spécifiques du service* » (responsable de la mission hygiène/sécurité, 46 ans).

Tout en s'inscrivant dans une démarche d'aide à la gestion des ressources humaines des collectivités, le CNFPT tente aussi de renforcer ses relations avec les décideurs territoriaux.

### 1. 2. 2 Un partenariat renforcé avec les responsables locaux

De manière générale, le CNFPT préconise d'abord aux collectivités, en amont de l'élaboration de leur plan de formation, de définir leurs orientations, d'identifier leurs priorités et de les faire connaître à leurs agents afin que ces derniers se positionnent. Au regard du projet collectif, l'employeur territorial doit évaluer les compétences des agents et analyser leurs besoins de formation. Puis, l'établissement accompagne les structures dans l'élaboration des plans (construction d'outils, regroupements permettant un retour sur les pratiques). Le but, ici, est de partager un cadre de référence commun sur les enjeux et les effets des textes sur le plan de formation. Il s'agit aussi de regrouper des collectivités géographiquement proches en mutualisant leurs besoins (relatifs à l'accueil des stagiaires par exemple). Ainsi, le CNFPT, appuyé par les Centres de gestion locaux (qui gèrent les formations des agents) et de nombreux services territoriaux ont adopté, en conférences régionales, une démarche pédagogique et méthodologique qui comprend des fiches « repères », des fiches « outils » et des fiches « exemples » illustrant la façon d'utiliser les outils<sup>24</sup>.

Ensuite, l'analyse des plans de formation permet à l'établissement d'adapter (si possible) son offre de formation aux besoins de leurs agents. Pour bâtir celle-ci, il a mis en place un Guide méthodologique, réalisé à partir d'expériences poursuivies dans diverses régions, accompagné d'un certain nombre d'outils (questionnaire de recensement des besoins, grille d'entretien d'évaluation, tableau de bord de suivi)<sup>25</sup>. Le Guide se révèle particulièrement intéressant pour la mise en place d'offres ciblées de formations, adaptées aux problématiques locales<sup>26</sup>.

Dans le même ordre d'idées, le Contrat d'Objectif Territorialisé, d'une durée de trois ans, est un outil récent de gestion des ressources humaines pour les structures locales. Les délégations régionales du CNFPT accompagnent ici les politiques de développement des compétences des agents territoriaux, dans un contexte propre à chaque collectivité<sup>27</sup>. « *L'identification d'itinéraires professionnels (et donc d'itinéraires de formations) ne peut se*

24. Pour plus de détails, consulter le site : [www.observatoire.cnfpt.fr/la\\_formation\\_des\\_agents\\_dans\\_les\\_collectivites/delégations\\_régionales](http://www.observatoire.cnfpt.fr/la_formation_des_agents_dans_les_collectivites/delégations_régionales).

25. Voir le Guide *Le Plan de formation dans la FPT*, mai 2009, [www.cnfpt.fr](http://www.cnfpt.fr)

26. Pour une illustration, voir le site : [www.formation.picardie.fr](http://www.formation.picardie.fr)

27. Pour les départements par exemple, les actions s'articulent principalement autour du développement de la formation des personnels chargés de la mise en œuvre des politiques sociales.

*construire que sur la base des compétences emploi/fonction identifiées », martèle le responsable des formations sportives du CNFPT (46 ans). Cependant, « il ne saurait être question de figer un outil (la formation) qui doit demeurer dynamique, la démarche emploi/fonction étant conçue à la fois comme processus continu et résultat opérationnel ».*

En vérité, cette coopération globale entre les différents acteurs est rendue nécessaire par la loi relative à la FPT et par les enjeux actuels sur la décentralisation (Becuwe, 2004). De plus, elle s'inscrit dans un champ sociodémographique précis (évolution des emplois territoriaux, conséquences des départs à la retraite<sup>28</sup>, mobilité entre collectivités<sup>29</sup>). Cependant, dans un environnement de plus en plus complexe et globalisé, les nombreuses démarches du CNFPT ne peuvent réduire complètement la tension qui existe dans les relations entre la formation et l'emploi territorial, plus précisément entre l'offre de formation continue et les besoins des employeurs territoriaux. Ce problème n'est pas nouveau (Collardin & Lantier, 1982)<sup>30</sup>. Nous verrons ce qu'il en est exactement dans le champ sportif territorial, tout en tentant d'appréhender l'impact des réformes de la formation continue sur l'organisation d'un service des sports déterminé.

## 2 | Une offre de formation continue qui s'adapte au champ sportif territorial

Avec la transformation du cadre d'action du service public territorial des sports, on assiste à une forte recomposition des activités et des compétences dans les emplois sportifs territoriaux, ainsi qu'au renforcement des fonctions transversales dans ces emplois. La formation continue des agents devait donc s'adapter à l'évolution des besoins des employeurs territoriaux du sport.

Par ailleurs, la construction sociale de l'emploi sportif et le rôle que joue la définition des compétences dans cette construction, source de tension potentielle, est bien souvent le produit de représentations oscillant entre une logique sportive (développée par les acteurs de terrain) et une logique économique (développée par le service). C'est pourquoi nous tenterons d'abord de clarifier quelques réalités et paradoxes liés aux enjeux de la formation continue, et de leur impact sur les situations de travail dans le champ sportif territorial. Nous pourrions mesurer ensuite cet impact sur l'organisation du service des sports observé.

---

28. Selon des estimations réalisées par l'Observatoire du CNFPT, 38 % des agents territoriaux devraient partir à la retraite d'ici 2015. Voir le site : [www.statut-fpt.fr](http://www.statut-fpt.fr)

29. L'articulation formation/promotion interne a été remise en cause progressivement au profit de la mobilité entre collectivités (Biland, 2012).

30. Sauf que les processus de changement ne concernent plus seulement les situations de travail en elles-mêmes, ils touchent aussi désormais la mobilité professionnelle et le passage d'un emploi à un autre.

## 2.1 FTLV et mutation des situations de travail : réalités et paradoxes

En bouleversant l'architecture de la formation professionnelle des agents territoriaux, la loi relative à la FPT a orienté la formation de l'activité de travail vers les besoins des services employeurs. Cependant, l'irruption de la FTLV doit, semble-t-il, pour être efficace, se greffer sur une démarche de compétences à mobiliser en situation de travail.

### 2.1.1 FTLV et besoins des services employeurs : illusions et mise au point

En 2007, la loi relative à la FPT a spécialisé le processus de formation des agents territoriaux (Bernardeau-Moreau & Bolot, 2009). Ce n'est plus l'activité professionnelle spécifique qui importe mais davantage les mutations des situations de travail. Dans cette perspective, il s'agit de former l'agent à exercer dans des situations très différentes et fluctuantes (Wittorski, 2005).

Dans le champ sportif territorial, comme ailleurs, la construction des compétences ne relève plus de la seule formation, mais résulte de l'alternance construite entre des situations de formation et des situations de travail variées et changeantes (Le Boterf, 2011). Désormais, « *nos éducateurs suivent un processus de transformation de leurs activités qui les font dépasser le traditionnel face à face pédagogique. Le rôle de l'éducateur territorial d'aujourd'hui est bien éloigné de son rôle des années 1980, où il se contentait alors de venir avec son matériel pour faire ses séances dans le temps scolaire* » (conseiller, 38 ans).

Plusieurs auteurs soulignent ce fort besoin de professionnalisation, qui se traduit en effet par le développement de compétences nouvelles et, partant, de formations renouvelées (De Meyer & Spitz, 2006 ; Colmou, 2006). Quant aux agents que nous avons interrogés, ils constatent unanimement que leurs missions évoluent et, avec elles, ce sont des représentations différentes qui s'imposent. D'ailleurs, le capital symbolique des formations varie selon que l'on considère les sportifs (éducateurs, animateurs), les décideurs (conseillers, directeurs de service) et les techniciens (responsables de la maintenance des équipements, surveillants de bassins). Pour les premiers, « *la pratique d'éducateur au quotidien, sur le terrain, est la principale source de formation* » (éducateur, 48 ans). Par ailleurs, nous faisant part de l'évolution de leur métier, les acteurs de terrain affirment que l'animation n'est plus leur mission générale, ils managent également des structures et des hommes, en adoptant un discours et des pratiques puisés dans les sciences de gestion. Les seconds soutiennent que « *la formation à Bac + 5 est indispensable aujourd'hui pour comprendre les rouages institutionnels et informels du fonctionnement d'un service des sports, et, par la suite, pour maîtriser des tâches de gestion et appréhender les formations censées délivrer ces nouvelles compétences* » (conseiller, 45 ans). Les techniciens et les agents de catégorie C interviewés souhaitent, pour leur part, « *que l'encadrement planifie les actions de formation au plus juste* » (surveillant de bassin, 37 ans ; chargé de maintenance, 33 ans), pour développer leur professionnalité et, partant, répondre aux besoins du service.

Ainsi, il n'y a pas de véritable professionnalisation sans un repérage au préalable des outils et besoins de formation. C'est pourquoi la réglementation récente s'efforce de rapprocher la FTLV des besoins des employeurs territoriaux. Les actions de professionnalisation et de perfectionnement ont donc pour vocation de professionnaliser les agents pour tenter d'adapter, dans la durée, les compétences aux enjeux sportifs territoriaux. Plus largement, le processus d'ajustement des ressources humaines aux emplois est, par essence, un processus de changement. Il nécessite de s'inscrire dans la durée, en fonction d'une cible prévisionnelle (De Coninck, 2003).

Par ailleurs, il est intéressant de souligner que les réformes font référence aux situations de travail et à la construction de stratégies professionnelles et personnelles des agents. Cependant, indique Bertsch (2008), la quête d'une réelle adéquation entre la FTLV et l'emploi territorial risque de se heurter à la déconnexion entre la complexité croissante de la gestion sportive locale et l'exigence de qualité de service public attendue par les usagers.

Le responsable des formations sportives du CNFPT (46 ans) tempère quelque peu ce risque par ses propos : « *Les agents partaient en formation pour se préparer aux évolutions de leurs missions avant l'entrée en vigueur de la récente réforme et faisaient déjà face aux nouveaux besoins, ainsi qu'aux nombreuses contraintes intervenues. Le développement des compétences est trop souvent pensé en termes de professionnalisation, pas assez en termes de formation professionnelle. Des compétences bien identifiées vont nous permettre d'adapter l'offre en matière de formation, de recrutement, de mobilité et de reconversion* ».

Mais d'un autre côté, un cadre sportif s'interroge : « *Comment permettre à l'agent d'acquérir des compétences spécifiquement liées aux activités qu'il exerce, en particulier sur les questions de responsabilité et de sécurité, en quelques jours tous les cinq ans ?* » (chef du service piscines/patinoire, 43 ans). Le degré d'utilité de la formation de professionnalisation tout au long de la carrière est jugé diversement, selon la trajectoire personnelle des agents interrogés. Ceux qui ont fait des études courtes mais qui possèdent des diplômes sportifs, soulignent le faible intérêt de formations qui restent encore (trop) éloignées de la réalité du terrain (éducateurs, opérateurs). En revanche, les plus diplômés (cadres dirigeants) affirment mobiliser les connaissances théoriques transmises en formation. Ils sont aussi plus ouverts à l'acquisition de compétences nouvelles, notamment managériales.

Au fond, cette question de l'adéquation des formations aux besoins des services ne (re)met pas en cause les finalités du système de formation, mais plutôt sa manière de remplir sa mission de préparation à la vie professionnelle<sup>31</sup>. Dans les services sportifs locaux, la nature des évolutions de travail (confrontations de points de vue et de méthodes entre acteurs, échanges informels, observations et partage d'expériences avec d'autres collègues en situation d'encadrement...) transforme progressivement les

---

31. Pour s'en convaincre, voir la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans les trois fonctions publiques.

manières d'apprendre souligne Le Roux (2006), pour atteindre une combinaison coordonnée de compétences concernant tous les aspects (technique, gestionnaire, organisationnel) des emplois sportifs territoriaux. En vérité, la FTLV des agents territoriaux s'inscrit aujourd'hui dans un nouveau paradigme fondé sur une démarche de compétences à mobiliser en situation de travail.

### 2. 1. 2 Une relation plus étroite entre la FTLV et une démarche compétences à mobiliser en situation de travail

En France, la notion de compétence est liée à l'exercice d'une activité dans un contexte professionnel déterminé. Elle renvoie implicitement à une articulation entre les savoirs transmis par le système éducatif, les apprentissages formels et informels et les savoirs acquis en situation de travail. Par ailleurs, la compétence est indissociable des représentations des acteurs sociaux sur la compétence elle-même (Stroobants, 1993). En tout cas, il résulte de notre enquête que la définition des compétences, notamment leur dimension sportive, est le résultat d'un compromis négocié entre différents types d'acteurs (décideurs, exécutants).

Quant au CNFPT, il préconise l'apport de connaissances présentant une double dimension de transversalité et d'expertise dans un domaine ou une thématique, facilitant la mobilisation de plusieurs registres de compétences (intervention pédagogique, activité administrative et gestionnaire, polyvalence sportive) selon les problématiques locales (De Meyer & Spitz, 2006).

Ainsi, la filière sportive territoriale est un ensemble en mutation, où les perspectives d'emplois et les besoins de compétences interrogent sur les adaptations nécessaires pour former les professionnels du sport local. Ce changement de posture « *pourrait avoir des incidences sur les formations professionnelles et la manière d'apprécier les compétences des agents* », nous a confié un cadre sportif (responsable de la mission hygiène/sécurité, 46 ans). D'ailleurs, l'élaboration par le CNFPT de nouvelles formations, à partir de cas concrets<sup>32</sup>, semble traduire cette tendance. Dans ce contexte, l'analyse des actions suivies par un agent, et leur éventuelle homogénéité ou hétérogénéité, peut servir à définir des bases d'accord pour l'emploi, la rémunération, la responsabilité.

C'est pourquoi, l'entretien annuel d'évaluation est un moment important d'échanges, qui permet à l'agent de contractualiser avec son supérieur hiérarchique les formations qui lui sont nécessaires pour accomplir ses missions. Tel qu'il est conçu aujourd'hui, c'est-à-dire centré sur le bilan de l'année écoulée et la définition des objectifs à venir, cet entretien permet, semble-t-il, un réel dialogue sur la formation continue. Néanmoins, un agent de terrain nous a indiqué que « *si le débat est ouvert, il se referme bien vite dès qu'il s'agit de financer des actions autres que les formations de professionnalisation et les préparations aux*

32. Voir le site : [www.cnfpt.org/fr/actualités/les\\_tendances\\_de\\_la\\_formation](http://www.cnfpt.org/fr/actualités/les_tendances_de_la_formation)

*concours* » (éducateur, 50 ans). Il n'empêche que le supérieur hiérarchique participe, dans ce cadre, à une approche plus stratégique de la formation et des besoins du service et, partant, contribue au pilotage de son organisation. Cette approche est d'ailleurs illustrée par un référentiel de compétences management/encadrement<sup>33</sup> (Bernardeau-Moreau, 2011) élaboré par le CNFPT. Du reste, l'enjeu ici n'est pas seulement de disposer de compétences complémentaires, il s'agit de conduire une transformation effective de la relation à la formation continue, ce qui, en retour, va impacter l'organisation du travail et le mode de management dans les services sportifs territoriaux. Qu'en est-il exactement au sein même du service municipal « support » d'enquête ?<sup>34</sup>

## 2.2 L'impact des réformes sur le mode de management du service des sports observé

Les relations de travail dans l'espace de formation apparaissent comme la cristallisation des interactions entre le champ sportif et le champ économique. La division du travail interne dépend alors largement de l'état du rapport de forces au sein du service entre les différents types d'acteurs (managers, exécutants).

Les principales caractéristiques du service observé sont relevées dans l'**encadré 2**.

### Encadré 2

#### Le service des sports enquêté

Le service des sports observé emploie 105 personnes qui se répartissent comme suit : 7 agents de catégorie A (le directeur du service ; la directrice adjointe, également responsable du service animation ; les conseillers, responsables de services et/ou chefs de projets ou de missions), 18 agents de catégorie B (éducateurs ; animateurs ; maîtres nageurs sauveteurs et/ou chefs de bassins ; responsable de la maintenance technique ; responsable du secrétariat direction/communication) et 80 agents de catégorie C (opérateurs ; agents techniques, d'entretien et de surveillance ; adjoints administratifs ; agents d'accueil et ATSEM – Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles).

La direction comprend quatre services (animation et sport scolaire, gymnases et terrains, piscines et patinoire, cellule manifestations) sur quatre niveaux (services, chargés de missions, secteurs, équipes). C'est une structure hybride présentant un mélange des deux schémas organisationnels classiques (types fonctionnel/divisionnel). Des fiches de poste sont établies pour chaque emploi (missions, activités, outils de suivi). Le budget de fonctionnement est relativement stable depuis plusieurs années (2 millions d'euros) ; il représente 6 % du budget communal (chiffres 2009, mairie).

33. Voir le site : [www.cnfpt.fr/actualités/évolution des pratiques de gestion des ressources humaines](http://www.cnfpt.fr/actualités/évolution-des-pratiques-de-gestion-des-ressources-humaines).

34. Nous ne prétendons pas analyser l'ensemble du processus de mise en œuvre de la formation continue dans l'organisation du service. Il s'agit de passer en revue les continuités et les changements intervenus dans les représentations collectives de la formation et de rendre compte des difficultés et des éventuelles contradictions qui apparaissent dans l'ajustement des formations avec les besoins spécifiques du service.

### 2. 2. 1. Une transformation effective de la relation à la formation

Lors de la mise en œuvre de la réforme des formations, le service a rencontré nombre de difficultés. Mais, grâce à son organisation basée sur une « *matrice coopérative* »<sup>35</sup> (directeur du service, 46 ans), les cadres conviennent qu'une convergence plus étroite s'est établie entre les besoins de formation continue des personnels et les besoins du service sur le plan fonctionnel. Cependant, l'analyse des dépenses de formation de ce dernier (documents internes) montre que les actions statutaires absorbent une large part du budget consacré aux formations des agents. « *C'est logique puisque nous priorisons d'abord les actions obligatoires* » affirme un cadre (conseiller, 38 ans). Les préparations aux concours représentent également une part non négligeable des dépenses.

Par ailleurs, les agents de catégorie C sont les plus nombreux à avoir demandé à suivre une formation (qualifiante ou certifiante) et davantage les plus jeunes. Un tiers des agents (des catégories B et C) serait d'ailleurs volontaire pour suivre des actions en dehors du temps de service (mais financées par ce dernier).

En tous cas, les personnels de ces catégories sont unanimes : les cadres consacrent plus de temps qu'auparavant au volet formation lors des entretiens individuels annuels, et les aident à analyser leurs besoins<sup>36</sup>. « *Nous nous sommes appropriés les instruments proposés par les textes, mais la formation n'est pas toujours la réponse magique* » assène la directrice adjointe du service (38 ans). Ainsi, « *lors de l'affectation d'un agent sur un poste, nous préconisons l'établissement d'une convention d'affectation indiquant le contenu des fonctions exercées, les objectifs assignés, la rémunération fonctionnelle et les besoins de formation. Elle nous sert de référence pour l'évaluation de l'agent sur sa manière de servir* » (directeur du service, 46 ans).

Quoi qu'il en soit, le service des sports appréhende désormais davantage la formation comme un levier de changement des relations de travail. À cet égard, le fait qu'il s'engage dans des démarches de GPEEC, est lié au fait qu'il est (et sera) confronté à une problématique de renouvellement des effectifs, dans un contexte de démographie vieillissante<sup>37</sup> (Scaillerez, 2011). C'est pourquoi « *nous assistons régulièrement aux conférences régionales pour l'emploi territorial et la formation* », assène la directrice adjointe du service (38 ans).

En outre, une constante apparaît en filigrane dans la plupart de nos entretiens, qui confirme la transformation de la relation à la formation cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi relative à la FPT. L'accompagnement des changements dans les services des sports n'est pas seulement un enjeu pour la formation, c'est aussi une rupture dans le rapport au travail et au service, et donc dans les modes de socialisation professionnelle. Les besoins

35. Les stratégies individuelles ou collectives relatives à la formation apparaissent comme un enjeu entre les différents acteurs et comme le résultat d'un compromis négocié entre eux.

36. De nombreux agents nous ont confié que sans les managers, leurs plans de formation seraient dignes d'un « jeu de construction ».

37. Globalement, la fonction publique est plus affectée par le vieillissement de ses effectifs que le secteur privé.

de formation continue des agents et, *in fine*, la perception et l'appréciation de leurs compétences, renvoient souvent de manière subreptice à des conflits d'intérêts (Boussard & Maugeri, 2003) résultant des positions occupées, et plus encore des histoires individuelles. La formation constitue en effet un espace social privilégié où l'occasion est donnée à des individus, à des groupes, de confronter leurs intérêts et d'exercer leur pouvoir. Certes elle apparaît comme le résultat d'un compromis négocié par les différents types d'acteurs, mais la division du travail interne et la définition des compétences dépendent largement de l'état du rapport de forces au sein du service entre les managers et les exécutants.

S'affrontent ainsi en réalité ceux pour qui la pratique sportive a été et continue d'être un élément constitutif de leur identité professionnelle et sociale (Bolot, 2011), et ceux pour lesquels le sport, avant d'être une pratique, représente avant tout un marché économique<sup>38</sup>.

Les premiers (agents de terrain), immergés dans le champ sportif quelquefois bien avant leur entrée dans le service, privilégient l'importance du vécu de pratiquant sportif comme critère principal de la compétence professionnelle. « *A l'issue des formations que j'ai suivies, j'avais peu de billes en fait. En vérité, c'est le terrain qui nous permet d'évoluer* » (éducateur, 41 ans).

En revanche, les conseillers et les cadres dirigeants donnent la priorité aux compétences de gestion et de management sur les propriétés sportives.

Cette tension sur la hiérarchisation des compétences requises semble toutefois apaisée par le dialogue social dans le service sur la formation.

En définitive, malgré les contraintes budgétaires et organisationnelles qui restreignent la liberté d'action des agents, l'ancrage de la formation dans les relations de travail redéfinit le rapport au travail entre les différents types d'acteurs.

### 2. 2. 2 Une manière différente de concevoir le travail

Face aux mutations intervenues dans les situations de travail, les stratégies et appréciations en matière de formation divergent entre les cadres et les agents de terrain. Les principaux acteurs de la mise en œuvre des dispositifs de formation au sein du service sont les managers de proximité.

Cependant, nous l'avons dit, il y a une co-gestion de fait entre les cadres et les agents en ce qui concerne les formations, notamment pour les actions périodiques de professionnalisation. C'est aussi le cas pour les actions de perfectionnement.

---

38. Comme tout acteur économique, le service public territorial des sports, confronté à la concurrence des associations et du secteur privé, doit offrir des biens et des services au meilleur rapport qualité/prix (Lorrain & Stoker, 1995).

En tous cas, la directrice adjointe appuie systématiquement les plans de formation des agents relatifs aux besoins de compétences (en gestion notamment) de la structure. De concert avec les quatre chefs de services, elle a élaboré des indicateurs de gestion de la fonction formation, pour déterminer le coût prévisionnel des actions suivies par les agents. Cette méthode intègre les coûts fixes (dépenses de fonctionnement par exemple) et des coûts variables (salaires des stagiaires notamment), ce qui permet, selon elle, de déterminer le budget moyen d'un jour de formation. « *C'est aux cadres dirigeants de tenir ce rôle* », souligne-t-elle. Elle ajoute que, « *de manière générale, nous nous assurons que nos éducateurs se confrontent à des situations qui leur permettent de maintenir et développer leurs compétences, d'autant plus que leurs missions évoluent fortement vers une fonction de conseil auprès des clubs et qu'ils doivent savoir s'adapter à des publics très diversifiés* ». Bien sûr, « *dans certains cas, les agents peuvent utiliser le dispositif de formation personnelle conformément à leurs intérêts, mais tout en le déployant selon les attentes de la direction* ».

C'est pourquoi nous pensons que les deux logiques en cause (formation et emploi), qui sous-tendent l'organisation du service, limitent la portée du nouveau cadre formatif, en écartant les actions qui ne relèvent pas strictement de la réalisation des activités. « *J'ai une vision de la formation continue en termes de retour sur investissement. Les agents de terrain ont plutôt une vision de partenariat avec les pratiquants, avec le monde du sport* » (directeur du service, 46 ans). Les besoins du service priment donc sur la représentation des compétences des agents.

Par ailleurs, la direction confirme la place centrale de l'entretien de formation dans le dispositif interne au service. Un cadre confirme que « *l'entretien annuel d'évaluation est l'occasion d'échanger sur les actions demandées par l'agent (au vue des missions et objectifs qui lui sont assignés) et de décrire l'évolution probable de sa situation de travail et de ses perspectives professionnelles* » (conseiller, 46 ans). Comme les missions de chacun des emplois sont différentes et nécessitent des compétences particulières, la direction souhaite avoir une vision globale de l'atteinte du niveau de compétence requis par emploi et par agent. Elle retient ainsi plusieurs compétences clés (en fait des domaines d'activités), issues du répertoire établi par le CNFPT. Pour chaque type d'emploi représenté dans le service (animation sportive, coordination pédagogique et encadrement de publics particuliers, surveillance de bassin), les agents concernés sont positionnés en fonction de leur niveau de performance<sup>39</sup> dans les compétences que nécessite l'emploi. « *Cela nous permet de voir les compétences individuelles par activités (contexte, exigences) et les compétences globales du collectif (initiative, autonomie, esprit d'équipe). En couplant cette cartographie avec la gestion prévisionnelle des emplois, on peut mesurer l'évolution sur*

39. Les valeurs, exprimées en langage statutaire, sont répertoriées dans des tableaux d'écart (1 : *Prend en charge*, 2 : *Maîtrise*, 3 : *Optimise*). Si le niveau 2 peut indiquer que les compétences sont acquises, le niveau 3 doit permettre de s'assurer qu'elles sont effectivement utilisées. Là seulement, la formation a un véritable impact sur la qualité du travail (c'est le fameux retour sur investissement).

*plusieurs années des compétences de l'équipe » (directrice adjointe, 38 ans). Cette procédure implique, soutient un éducateur (41 ans), « que le service valorise, d'une façon ou d'une autre, l'acquisition de compétences nouvelles attestées »<sup>40</sup>.*

Quoi qu'il en soit, nous voulons voir dans ces extraits d'entretien le signe d'une évolution forte des représentations collectives à propos des formations. Les intérêts croisés de l'encadrement et des agents trouvent sans doute ici une traduction dans la stratégie et le pilotage de la formation continue. Il semble que cette dernière représente maintenant, aux yeux des cadres dirigeants, un outil intéressant de management et de politique sociale.

### Conclusion

La vie professionnelle et la formation étant de plus en plus imbriquées, la loi relative à la fonction publique territoriale marque une évolution sensible dans la conception même du droit à la formation. De plus, la notion de formation tout au long de la vie est considérée désormais, au moins formellement, comme un levier de changement dans les relations de travail entre employeurs et agents territoriaux. Cependant, son ancrage dans ces relations n'est sans doute pas suffisant pour garantir un parcours à l'échelle d'une vie professionnelle, ou pour permettre les réorientations qu'impliquent les changements dans les aspirations personnelles<sup>41</sup> ou les évolutions de métiers et des missions.

Du reste, notre enquête dans un service des sports communal nous apprend que la réussite d'une formation se joue en partie ailleurs que dans la formation elle-même. En effet, elle se révèle aussi dans la capacité de l'employeur territorial à accompagner les agents dans leurs itinéraires de formation, dans l'aptitude de l'encadrement à identifier et évaluer les compétences et dans la valorisation des acquis des agents.

L'analyse de l'impact des réformes de la formation continue sur l'organisation du service en question révèle, par ailleurs, une tendance à l'individualisation de la relation de travail (à travers la gestion par les compétences et la formation négociée avec l'employeur) et la recherche de règles du jeu collectives au sein du service (à travers la conjugaison des intérêts croisés de l'encadrement et des agents)<sup>42</sup>. L'entretien annuel d'évaluation permet ici de définir les droits et devoirs des agents, et favorise une démarche de contractualisation des rapports entre le service et ces derniers.

En définitive, même si des difficultés persistent dans la mise en place des dispositifs de formation (contraintes d'organisation et de gestion, financement des actions, résistance de l'environnement professionnel), l'environnement de la formation professionnelle

---

40. Une prime de validation des acquis est à l'étude, semble-t-il.

41. Nous pensons en particulier aux agents territoriaux de catégorie C qui, parfois, ne disposent que d'un faible niveau de formation initiale.

42. Du reste, la formation a rarement un objet neutre, le recours à cette ressource est intimement lié à l'impact qu'elle peut avoir au sein du collectif de travail.

des agents territoriaux du sport connaît de notables évolutions, aussi formelles qu'elles puissent paraître.

## ■ Bibliographie

- Becuwe S. (2004), *Rapport sur les enjeux et défis de la formation professionnelle dans la fonction publique territoriale*, Paris, CSFPT.
- Bernardeau-Moreau D. (2011), « Les répertoires des métiers et les référentiels de compétences dans la fonction publique territoriale : une mutation en marche », revue *Télescope*, 17, (3), pp. 176-191.
- Bernardeau-Moreau D. & Bolot F. (2009), « Du technicien au gestionnaire : regard sur les mutations de la filière sportive territoriale », *RFAP*, 131, pp. 583-594.
- Bertsch J. (2008), *Réorganisation de l'offre publique de formation dans le secteur de l'activité physique, du sport et de l'animation*, Paris, La Documentation française.
- Biland E. (2012), « FPT : de la mobilité interne à la mobilité spatiale ? », *Travail et Emploi*, 127, pp. 53-66.
- Bolot F. (2011), « Les identités professionnelles des agents territoriaux des sports. Entre références techniques et modèles gestionnaires », *REMS*, 31, pp. 8-19.
- Boussard V. & Maugeri S. (Dir.) (2003), *Du politique dans les organisations. Sociologie des dispositifs de gestion*, Paris, L'Harmattan.
- Chaboche J. (2001), « Les collectivités face à l'intercommunalité sportive », *Pouvoirs Locaux*, 49, pp. 41-46.
- Charrier D. & Durand C. (Coord.) (2002), *Le financement du sport par les collectivités locales. Des ambitions politiques aux choix budgétaires*, Voiron, PUS.
- Chevallier J. (2010), « Révision générale des politiques publiques et gestion des ressources humaines », *RFAP*, 136, pp. 907-918.
- Collardin D. & Lantier F. (1982), « L'analyse des contextes professionnels. Quelle problématique pour quels objectifs de formation ? », *Revue Française de Pédagogie*, 61, pp. 7-16.
- Collinet C. & Taleb A. (2008), « Sociologues et sociologies du sport en France », *Revue Sociologie et Sociétés*, XXXIX, (2), pp. 225-242.
- Colmou Y. (2006), « Les collectivités locales : un autre modèle », *Pouvoirs*, 2, 117, pp. 27-37.
- De Coninck F. (2003), « Les dispositifs de gestion au fil du temps. Une succession d'outils contradictoires », in Boussard V. & Maugeri S. (Dir.), *Du politique dans les organisations. Sociologie des dispositifs de gestion*, pp. 159-172, Paris, L'Harmattan.

- De Meyer F. & Spitz D. (2006), *Rapport d'étude de l'observation des pratiques de formation des collectivités territoriales*, Paris, CNFPT.
- Jeannot G. (2005), *Terminologie sur les métiers : état des lieux et propositions de définition de la fonction publique*, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés et DGAFP.
- Le Boterf G. (2011), *Ingénierie et évaluation des compétences*, Paris, Ed. d'Organisation.
- Le Roux N. (2006), « Evolution des connaissances et perspectives de recherche sur l'emploi et la professionnalisation dans le secteur du sport », in Bouchet P. & Pigeassou C. (Dir.), *Management du sport : Actualités, développements et orientations de la recherche*, Montpellier, AFRAPS.
- Lorrain D. & Stoker G. (1995), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte.
- Perez C. (2003), « La formation des agents de la fonction publique au miroir du secteur privé », *Formation Emploi*, 81, pp. 81-97.
- Rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics - *La formation continue des agents de la FPE* (2007), Paris, La Documentation française.
- Rapport sur l'état de la fonction publique - *Politiques et pratiques* (2009-2010), Vol. 2, Paris, La Documentation française.
- Scaillerez A. (2011), « Réforme des retraites : le cas de la FPT », *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, 65, pp. 21-25.
- Silicani J. L. (2008), *Livre Blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, Paris, La Documentation française.
- Stroobants M. (1993), *Savoir-faire et compétence au travail. Une sociologie de la fabrication des aptitudes*, Bruxelles, Ed. de l'université de Bruxelles.
- Tabuteau G. L. & Gendron L. (1987), *Les métiers du sport dans les collectivités territoriales et les problèmes de formation des cadres et agents spécialisés des services des sports*, Angers (s. n.).
- Wittorski R. (2005), *Formation, travail et professionnalisation*, Paris, L'Harmattan.
- Zarifian P. (2006), « De la notion de qualification à celle de compétence », *Cahiers français*, 333, pp. 8-13.