

n° 006802-01

juin 2010

LA FORMATION CONTINUE AU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

Audit thématique d'initiative nationale

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° 006802-01

**LA FORMATION CONTINUE AU MINISTÈRE DE
L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, EN
CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES
NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT**

Audit thématique d'initiative nationale

coordonné par

Jean-René Brunetière

Ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts

Françoise Deygout

Ingénieure générale des Ponts, des Eaux et des Forêts

Philippe Lagauterie

Membre permanent du CGEDD

Lionel Rimoux

Inspecteur général de l'Administration du Développement durable

Élisabeth Rinié

Ingénieure générale des Ponts, des Eaux et des Forêts

juin 2010

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	6
1. LE CHAMP, L'OBJET ET LE DÉROULEMENT DE L'AUDIT.....	11
1.1. Le champ de l'audit.....	11
1.2. L'objet de l'audit.....	12
1.3. Le déroulement de l'audit.....	12
2. LES ORGANISMES DE FORMATION CONTINUE.....	13
2.1. L'enquête menée par le CEDIP.....	13
2.2. La formation continue des écoles sous tutelle du ministère.....	15
2.2.1. Approche thématique.....	16
2.2.1.1. <i>Les structures</i>	16
2.2.1.2. <i>Le poids de l'activité formation continue</i>	17
2.2.1.3. <i>Les stagiaires</i>	18
2.2.1.4. <i>Les domaines enseignés</i>	18
2.2.1.5. <i>Les enseignants</i>	19
2.2.1.6. <i>L'évaluation</i>	20
2.2.1.7. <i>La formation à distance</i>	20
2.2.1.8. <i>Les prix de vente</i>	21
2.2.1.9. <i>La qualité</i>	21
2.2.2. Repérage de pratiques intéressantes dans les écoles et description de celles-ci	21
2.2.2.1. <i>Servir un secteur professionnel à l'ENMM - Le Havre</i>	21
2.2.2.2. <i>Les activités internationales à l'ENAC</i>	23
2.2.2.3. <i>Le déploiement vers le développement durable à l'ENTPE</i>	24
2.2.2.4. <i>Le « blended-learning » à l'IFP training</i>	26
2.2.2.5. <i>L'écoute des clients à PFE</i>	28
2.2.2.6. <i>Démarches qualité à l'ENTE</i>	29
2.2.2.7. <i>L'évaluation à l'ENM</i>	30
2.2.2.8. <i>L'information sur les formations à l'ENSG</i>	31
2.3. La formation continue dans le réseau des services ministériels (IFORE, CVRH, CEDIP).....	32

2.3.1. Les structures.....	32
2.3.2. Les stagiaires.....	32
2.3.3. Les domaines enseignés.....	32
2.3.4. Les enseignants.....	33
2.3.5. L'évaluation.....	33
2.3.6. Les formes pédagogiques.....	33
2.3.7. Le financement.....	34
2.3.8. La qualité.....	34
2.4. Les autres prestataires de formation.....	34
2.4.1. L'atelier technique des Espaces naturels (ATEN).....	34
2.4.1.1. <i>Structure</i>	34
2.4.1.2. <i>Le poids de l'activité formation continue</i>	35
2.4.1.3. <i>Les stagiaires</i>	35
2.4.1.4. <i>Les domaines enseignés</i>	35
2.4.1.5. <i>Les enseignants</i>	36
2.4.1.6. <i>Les autres activités</i>	36
2.4.1.7. <i>La formation à distance</i>	36
2.4.1.8. <i>Les prix de vente</i>	36
2.4.1.9. <i>Les relations avec les autres organismes et les réseaux</i>	36
2.4.1.10. <i>Les questions d'avenir</i>	37
2.4.2. Les réseaux de formation du MAAP.....	37
2.4.2.1. <i>Structures</i>	37
2.4.2.2. <i>Le poids de l'activité formation continue</i>	37
2.4.2.3. <i>Les stagiaires</i>	38
2.4.2.4. <i>Les domaines enseignés</i>	38
2.4.2.5. <i>Les enseignants</i>	38
2.4.2.6. <i>Les autres activités</i>	38
2.4.2.7. <i>Les relations avec les autres organismes et les réseaux</i>	39
2.4.3. Les réseaux de formation interministérielle.....	39
2.4.3.1. <i>Structures</i>	39
2.4.3.2. <i>Le poids de l'activité formation continue</i>	40
2.4.3.3. <i>Les domaines enseignés</i>	40
2.4.3.4. <i>L'école de la GRH</i>	41

2.4.3.5.	<i>Les enseignants</i>	41
2.4.3.6.	<i>Le financement et les prix de vente</i>	41
2.4.3.7.	<i>Les relations avec les autres organismes et les réseaux</i>	41
2.4.4.	L'offre de formation continue des organismes opérationnels et des agences	42
2.5.	Les statistiques de la formation continue	42
2.5.1.	Les chiffres en valeur absolue	43
2.5.2.	Les évolutions corrigées des variations d'effectifs	43
3.	LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME	45
3.1.	L'élaboration de la commande et l'évaluation des besoins	45
3.1.1.	Les circuits spécialisés courts	45
3.1.2.	Le fonctionnement par catalogue	45
3.1.3.	La formation continue au sein des services déconcentrés	46
3.1.3.1.	<i>Une situation institutionnelle à clarifier</i>	46
3.1.3.2.	<i>Une perte de substance préoccupante</i>	47
3.1.3.3.	<i>La maîtrise d'ouvrage centrale (MOC)</i>	47
3.1.3.4.	<i>La maîtrise d'ouvrage déconcentrée (MOD)</i>	48
3.2.	La gouvernance, les outils et le financement du système	50
3.2.1.	Les modes actuels de gouvernance et leur fonctionnement	50
3.2.1.1.	<i>La gouvernance centrale</i>	51
3.2.1.2.	<i>L'usage des outils et méthodes</i>	51
3.2.2.	Les évolutions en cours et les tendances prévisibles	51
3.2.2.1.	<i>L'interministérialité</i>	51
3.2.2.2.	<i>Les autres évolutions</i>	53
3.2.3.	Esquisse de coût global du système	53
3.3.	Les réseaux et leur fonctionnement	54
3.3.1.	Les réseaux internes au MEEDDM	54
3.3.2.	Les réseaux interministériels	54
3.3.3.	Les réseaux externes	54
4.	VERS LA COMPÉTENCE ET LA RECONNAISSANCE : ÉLÉMENTS POUR UNE RELANCE DU SYSTÈME	56
4.1.	Réduire le décalage entre le besoin et l'effort	56
4.1.1.	Deux voies possibles	56

4.1.2. Un plan de remise à niveau pour les compétences.....	56
4.2. Restructurer la gouvernance.....	57
4.2.1. Les statuts des organismes : situation actuelle.....	57
4.2.1.1. Scénario 1 « au fil de l'eau ».....	58
4.2.1.2. Scénario 2 : un service à compétence nationale réduit.....	59
4.2.1.3. Scénario 3 : un service à compétence nationale large.....	61
4.2.2. Vers la professionnalisation de la structure.....	63
4.2.2.1. Le partage des rôles et le développement des points forts.....	63
4.2.2.2. Une nécessaire et possible évolution de la mécanique budgétaire.....	64
4.2.2.3. Instaurer une gouvernance pertinente.....	65
4.2.2.4. Régénérer le dialogue social.....	66
4.3. Analyser le besoin et produire la commande.....	66
4.3.1. Fixer des niveaux d'exigence en matière de compétences.....	66
4.3.2. Élaborer la commande.....	67
4.3.3. Former aux approches et aux techniques du développement durable.....	68
4.3.4. La formation des cadres dirigeants.....	69
4.4. De nouvelles ressources pour une remise à niveau.....	69
4.4.1. Relancer l'effort à hauteur des besoins.....	69
4.4.2. Coopérer avec l'extérieur.....	70
4.4.3. Expérimenter et développer des méthodes nouvelles.....	71
4.4.3.1. Des pôles de développement pédagogique.....	71
4.4.3.2. Ressources et conditions de l' e-formation sous ses diverses formes.....	71
4.4.3.3. Tutorat, compagnonnage et autres.....	71
4.4.4. Formation et carrière.....	71
4.4.5. Les formations lourdes.....	72
4.5. Vers l'organisation apprenante.....	72
ANNEXES.....	74
1. Liste des auditeurs.....	75
2. Glossaire des acronymes.....	76
3. Récapitulation des recommandations.....	78
4. Audit du système de formation continue du MEEDDAT : note de cadrage (extrait).....	79
5. Rapport technique du CEDIP.....	82
6. Extraits du rapport n° 004970-01 du CGPC : « L'identification des	

compétences et des besoins de compétences au ministère de l'Équipement ;
rapport final du groupe de travail n° 1 « Étude des inventaires des compétences
existantes, identification du besoin de formation de compétences » établi par le
groupe de travail présidé par Jean DENEGRÉ (novembre 2006).....103

RÉSUMÉ

A la demande du Secrétariat général du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM), le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a procédé à un audit du système de formation continue du ministère.

Le système de formation continue du MEEDDM est, en fait, une juxtaposition de systèmes parallèles, composé :

- d'une part, de structures fortement spécialisées dans un domaine technique particulier du champ de compétences élargi du ministère, qui sont les écoles de formation initiale des différents corps du ministère. Ces écoles ont développé la formation continue pour leur cible professionnelle, interne ou externe au ministère ;
- d'autre part, des structures de formation continue à vocation plus générale, adossées ou non à des organismes de formation initiale, parmi lesquels les centres de Valorisation des Ressources humaines (CVRH) qui forment un réseau de proximité pour les services déconcentrés.

Les services du MEEDDM font actuellement assez peu appel aux institutions de formation continue extérieures au périmètre du ministère (organismes dépendant du MAP, interministériel, CNFPT, université...).

Dans une première partie, le rapport - à la suite d'une enquête menée par le CEDIP et de visites des auditeurs dans 44 établissements - dresse un tableau descriptif de l'ensemble des ressources disponibles dans les champs d'intervention du MEEDDM. Il met en évidence les points forts développés notamment par les écoles et se veut en cela utile à qui cherche à repérer les ressources disponibles.

Dans un second temps, il analyse le fonctionnement, les orientations et les structures de l'appareil de formation continue propre au MEEDDM.

Les constats de l'audit peuvent se résumer comme suit.

Dans les trois dernières années, l'effort de formation continue a sérieusement diminué : il est aujourd'hui environ des deux tiers de ce qu'il était en 2006, à effectifs comparables. Cette diminution s'explique largement par les réformes de structures successives qui ont affecté les services. Celles-ci ont absorbé l'énergie de l'encadrement, du coup moins disponible pour le développement des services et des compétences. Les agents, incertains de leur positionnement futur au sortir des réformes, étaient peu enclins à investir dans des formations personnelles. Enfin, la nécessité de faire face aux charges de travail habituelles en plus des travaux liés aux réformes a réduit la disponibilité des agents pour partir en formation.

Cette diminution de l'effort se produit malheureusement au moment où on peut supposer que le besoin est augmenté par plusieurs facteurs :

- du fait des réformes, les changements de poste ont été plus nombreux qu'en régime courant et un grand nombre d'agents ont été affectés sur des postes dont ils ne maîtrisent que partiellement les compétences requises ;
- l'arrêt de l'ingénierie concurrentielle a accentué le phénomène. Les 5200 agents environ qui exerçaient cette activité en 2006 ont connu des développements professionnels divers dans les services du MEEDDM ou à l'extérieur, mais une partie d'entre eux (entre 1000 et 2000 agents sans doute) a été reclassée dans des postes où une formation de reconversion plus ou moins lourde leur aurait été nécessaire ;
- l'orientation vers le développement durable, comprenant à la fois un investissement nouveau dans certains secteurs (évaluation, énergies renouvelables...) des évolutions importantes dans le traitement d'impératifs permanents (risques, pollutions, cohésion sociale...) et l'apprentissage de nouvelles manières d'exercer (la « gouvernance à 5 ») aurait justifié en soi, et nécessite encore un effort tout particulier ;
- enfin, le départ d'une génération de spécialistes (notamment issus des ex-DIREN et du réseau scientifique et technique) qu'un recrutement trop peu diversifié n'a jusque là pas su remplacer crée des besoins de formations d'adaptation aux postes en nombre limité, mais relativement lourdes.

Toutes ces raisons, même si la plupart des phénomènes évoqués ne peut être quantifiée et qualifiée sans travaux approfondis, indiquent avec certitude un besoin considérable de relance de la formation continue.

L'appareil de formation continue du MEEDDM comprend pour l'essentiel :

- 10 centres interrégionaux de formation professionnelle (CIFP), services déconcentrés de l'État sous l'autorité du préfet de leur région d'implantation. A chaque centre a été adjointe, sous l'autorité d'un même directeur, une cellule dite « GUEPARH » ayant essentiellement un rôle de conseil en orientation de carrière. La réunion des deux entités constitue le centre de valorisation des ressources humaines (CVRH) ;
- le centre d'Évaluation, de Documentation et d'Innovation pédagogique (CEDIP), localisé à Montpellier, qui produit études, méthodes et conseils en GRH. Ce service à compétence nationale est rattaché au secrétariat général du ministère (DRH) ;
- l'institut de Formation à l'Environnement (IFORE), issu de l'ex-ministère de l'écologie, service à compétence nationale rattaché au SG (SPES)

- et d'autres institutions comme l'école nationale des techniciens de l'équipement (ENTE), service à compétence nationale constitué de deux établissements (Valenciennes et Aix-en-Provence) rattaché au SG (SPES) pour une partie de son activité, ou l'atelier technique des espaces naturels (ATEN), GIP constitué en vue de la formation des agents des parcs naturels et des réserves naturelles (financé à 70% par la DGALN).

Il comprend aussi au sein des services opérationnels des unités dédiées à la programmation et à l'organisation de la formation continue. Ces unités ont quasiment disparu des services départementaux, le parti ayant été pris de rassembler au niveau régional (DREAL) l'essentiel des moyens de la formation continue. La constitution de services au sein des DREAL n'a pas suffi, loin s'en faut, à compenser la perte de substance au niveau départemental, ce facteur s'ajoutant à ceux que nous avons déjà cités pour expliquer la réduction récente de l'effort de formation continue.

En revanche, le reste de l'appareil de formation (CVRH, IFORE...) a quasiment sauvé son potentiel dans la période, et on peut penser qu'il pourrait sans difficultés excessive retrouver ses niveaux d'activité antérieurs et au-delà.

Les recommandations formulées à l'issue de l'audit portent pour l'essentiel sur :

- la relance nécessaire de l'effort global ;
- les méthodes de la détermination des besoins, de la planification et de la programmation ;
- la rationalisation des structures, de leurs schémas financiers et de leur gouvernance.

La relance de l'effort global passe par la prise de conscience à tous niveaux, quasiment poste par poste, des besoins, c'est à dire des écarts entre les compétences requises pour l'occuper efficacement et les compétences disponibles chez l'agent qui l'occupe. La formation continue est un des moyens (pas le seul) de réduire ces écarts. Ce n'est que dans un deuxième temps que des besoins de moyens supplémentaires apparaîtront, le dispositif d'offre ayant probablement aujourd'hui une marge d'élasticité.

Les outils principaux sont aujourd'hui disponibles pour planifier cette relance :

- les répertoires des métiers (interministériel et ministériels) élaborés récemment fournissent des typologies d'emploi utiles sans toutefois aller jusqu'à une description fine en nature et en niveau des compétences requises. Ces descriptions de compétences requises doivent être entreprises rapidement selon un ordre de priorité à déterminer, dans une coopération entre le niveau central et les DREAL ;
- la responsabilité des DREAL dans le développement des compétences « métier » des services régionaux et départementaux a été actée récemment par un document interministériel. La plupart de ces DREAL ont élaboré en

2009-2010 des plans régionaux de formation, précieux pour orienter les programmes de formation des CVRH, mais insuffisants pour programmer les requalifications individuelles nécessaires. Il convient de les compléter progressivement en programmant explicitement ces actions de remise à niveau ;

- les entretiens de formation, récemment institués, sont les lieux privilégiés pour faire le point des écarts de compétence et pour programmer les moyens de leur réduction. Le moment le plus propice est la prise de poste ou l'évolution des attributions, et il serait utile de diffuser une méthodologie adaptée à cet exercice ;
- le CEDIP et les cellules GUEPARH sont capables d'apporter une aide méthodologique pertinente pour ces travaux.

Le ministère n'est donc pas démuné et la stabilisation des organigrammes et des missions crée un climat favorable pour une relance indispensable. Cette relance, au profit à la fois des missions et des agents, nécessite une adhésion du personnel et donc une intensification du dialogue social tant au niveau national que local.

Dans cette perspective, le regroupement des forces et leur mise en ordre, attendue depuis longtemps, devient indispensable. Dispersés, les 10 CVRH en particulier n'ont pas d'avenir prospère dans leur statut actuel, ni service déconcentré, ni cellule d'administration centrale. Déjà au sein du ministère de l'équipement était né le projet de les regrouper avec le CEDIP dans un service à compétence nationale, qui puisse exploiter leurs complémentarités, assurer la cohérence de leur action et passer des accords de niveau national avec d'autres partenaires (autres organismes de formation ministériels ou interministériels, CNFPT, écoles et universités...).

Le projet reste plus que jamais d'actualité, et sa mise en œuvre revêt même une certaine urgence. Dans la nouvelle configuration du ministère, il comporte des variantes :

- l'inclusion de l'IFORE dans ce regroupement présenterait deux avantages : il ancrerait l'ensemble du système dans la formation au développement durable (étant entendu que dans le concert interministériel, les forces de formation du ministère devront migrer de plus en plus des formations généralistes vers les formations « métier » autour du développement durable, y compris au profit d'autres ministères) et par ailleurs, il constituerait une masse globale de l'ordre de 300 ETP, offrant des possibilités de redéploiements, notamment au profit de l'IFORE, plus substantielles au regard de son effectif actuel (inférieur à 20 ETP) ;
- la coopération avec l'ENTE, dont les compétences sont complémentaires du réseau CVRH-CEDIP, peut prendre des formes variées ; il en est de même pour l'ATEN, dont le statut de GIP exclut toute intégration organique.

Au plan de l'exécution, quelle que soit l'option retenue et sous réserve de complément d'étude, il apparaît que le regroupement des organismes, qui émargent tous au même programme dont le directeur est le secrétaire général, relèverait de décisions ministérielles.

La gouvernance du système regroupé devra faire la part à deux exigences : l'expression de la volonté des maîtres d'ouvrage, d'une part, l'exigence scientifique, technique et pédagogique d'autre part. Cela peut justifier la coexistence d'un organe collégial d'orientation politique, prééminent, et à ses côtés d'un collège d'experts et de praticiens veillant à la qualité de la réponse à la commande des maîtres d'ouvrage.

Enfin, la modernisation des circuits financiers, permise par CHORUS dès 2011, devrait introduire des simplifications bienvenues et surtout faciliter les facturations internes d'un programme à l'autre au sein du budget de l'État en rémunération de prestations. On peut en attendre, si cette potentialité est bien mise à profit, un développement intéressant des échanges entre les organismes de formation continue des différents ministères, ouvrant notamment des évolutions de la répartition des rôles entre les formations générales et les formations « métier » et orientant de plus en plus les produits de formation du MEEDDM vers le développement durable.

1. LE CHAMP, L'OBJET ET LE DÉROULEMENT DE L'AUDIT

Le présent audit résulte d'une lettre de commande du secrétaire général du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT) au vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) :

« (...) la création du MEEDDAT, ainsi que le rapprochement avec le ministère de l'Agriculture et de la Pêche au travers de services communs, les directions départementales de l'équipement et de l'Agriculture (DDEA) et, bientôt, les directions départementales des Territoires (DDT) mettent en lumière un foisonnement de réseaux et de structures intervenant sur le champ de la formation initiale et continue.

Il apparaît donc nécessaire de dresser un état des lieux de ces structures et de leurs rôles respectifs afin de détecter les faiblesses et les points forts, de valoriser ces derniers et d'éviter les concurrences inutiles.

Parallèlement, les modalités d'organisation collective de la production de formation se révèlent très différentes d'un réseau à l'autre, avec une multiplicité d'acteurs intervenant aussi bien en maîtrise d'ouvrage qu'en maîtrise d'œuvre.

L'objet de la mission à confier au Conseil général de l'Environnement et du Développement durable serait donc d'élaborer un diagnostic en liaison avec l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de la formation, puis de proposer des pistes pour un dispositif d'action de formation et de répartition des rôles qui réponde aux besoins de notre nouveau ministère et puisse être un véritable levier de mise en œuvre de la stratégie ministérielle. »

Cette commande a été précisée au cours de discussions entre l'équipe de pilotage de l'audit et des représentants du secrétariat général qui ont donné lieu à la rédaction d'une « note de cadrage » en date du 30 avril 2009 figurant en annexe 4.

1.1. LE CHAMP DE L'AUDIT

Le champ de l'audit est celui de la formation continue dans les services exerçant au profit du MEEDDM.

Il ne porte pas sur la formation initiale, même s'il s'étend aux activités de formation continue des organismes de formation initiale.

Il ne se limite pas aux organismes dépendant du MEEDDM, mais porte aussi sur les ressources externes auxquelles des services du MEEDDM ou œuvrant pour le MEEDDM ont ou peuvent avoir recours.

1.2. L'OBJET DE L'AUDIT

« Le principal objectif de l'audit sera de proposer les principales évolutions que doit opérer l'appareil de formation continue du ministère pour assurer l'employabilité des agents et faciliter l'intégration du développement durable à tous les échelons.

Cet audit sur la formation continue sera échelonné en deux phases.

- La première phase comprendra un état des lieux des structures intervenant aujourd'hui au sein du MEEDDM dans le champ de la formation continue, recensant pour chacune d'entre elles les prestations offertes, les compétences présentes, les évolutions en cours, les modalités de prise de commande et le système de construction de l'offre. Il portera notamment sur le système de commande des formations au niveau central et local, le recours à des prestations internes ou externes, les processus de décision et d'allocation de moyens humains et financiers, ainsi que sur les matières traitées et compétences dispensées ;
- la seconde phase consistera en une analyse des principales réorientations du système et des pratiques, nécessaires pour :
 - s'adapter le plus efficacement possible aux évolutions institutionnelles actuelles ;
 - assurer l'acquisition des compétences nécessaires aux missions du développement durable sous tous ses aspects. »

(extrait de la note de cadrage du 30 avril 2009)

1.3. LE DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La phase de recensement de l'offre de formation s'est organisée autour d'une enquête diligentée par le Centre d'évaluation, de documentation et d'innovation pédagogiques (CEDIP) à partir d'un questionnaire établi par l'équipe de pilotage de l'audit.

69 organismes avaient été identifiés comme intervenant dans le champ du MEEDDM et ont reçu le questionnaire. Parmi ceux-ci, 44 ont été reconnus comme ayant une activité significative et 25 une activité plus marginale pour le MEEDDM. Après les relances utiles, 37 d'entre eux (84 %) ont finalement répondu. L'exploitation de leurs réponses fait l'objet d'un rapport technique du CEDIP figurant en annexe 5.

Parallèlement, les membres de l'équipe d'audit ont rendu visite aux 29 organismes jugés les plus déterminants et ont produit des fiches de synthèse à caractère plus qualitatif complétant les données du questionnaire.

Des contacts ont été également noués avec un certain nombre de commanditaires et de bénéficiaires de la formation continue au sein de l'administration centrale du ministère, dans les services déconcentrés et dans les autres ministères.

C'est à partir de l'ensemble de ces constats et de la documentation assemblée que le présent rapport a été rédigé.

2. LES ORGANISMES DE FORMATION CONTINUE

Le champ d'observation de cet audit rapproche une demande et une offre.

La demande est celle des 70 000 agents de l'État exerçant dans les services centraux et déconcentrés¹ du MEEDDM. Elle se caractérise :

- par de profondes transformations résultant des restructurations majeures ;
- et par la nécessité d'une adaptation rapide à de nouvelles feuilles de route résumées autour du concept de « développement durable ».

L'offre résulte de la juxtaposition de plusieurs systèmes qu'on peut énumérer de manière simplifiée ainsi :

- le système « ex-Équipement »,
- le système « ex-Environnement »,
- une partie du système « Industrie »,
- une partie du système « Agriculture »,

auquel s'ajoute le recours au système interministériel.

Le recours au monde universitaire ou aux institutions des collectivités locales (notamment le CNFPT) reste en la matière marginal et est presque toujours médiatisé par un élément des quatre systèmes internes cités.

On a donc affaire à une galaxie particulièrement hétérogène à tous points de vue (spécialités, taille, statut, fonctionnement...) comprenant quelques réseaux plus homogènes, comme les écoles en réseau tels les écoles des mines, les instituts régionaux d'Administration (IRA), les centres de Valorisation des Ressources humaines (CVRH)...

2.1. L'ENQUÊTE MENÉE PAR LE CEDIP

Le rapport d'enquête détaillé figure en annexe 5.

Le constat initial est celui de l'hétérogénéité des structures, à la fois du point de vue :

- de la taille (production de 1 000 jours/stagiaire à 118 000 j/s, budget de 40 000 à 28 000 000 €),
- du statut (1 service d'administration centrale, 3 services à compétence nationale, 10 services déconcentrés, 19 établissements publics, 1 association, 2 groupements d'intérêt public, 1 société anonyme...) et de la gouvernance (les $\frac{3}{4}$ ont une instance d'orientation),

¹ Les services départementaux ont changé de statut au cours de l'audit, le vocabulaire « service déconcentré du ministère » perdant sa validité au premier janvier 2010 pour les directions départementales interministérielles. Pour la commodité du langage, on désignera par « services déconcentrés du MEEDDM » à la fois les DDEA d'avant la transformation et les DDI ou parties de DDI œuvrant dans le domaine de responsabilité du MEEDDM. De même, on désignera par MEEDDM à la fois le MEEDDAT, appellation au démarrage de l'audit et le MEEDDM d'aujourd'hui.

- de l'activité principale : formation initiale, formation continue ou mission hors formation.

En revanche, d'autres aspects se prêtent mieux à l'analyse :

- toutes les structures pratiquent l'évaluation « à chaud » de leurs formations, mais plus difficilement l'évaluation des effets des formations en situation professionnelle (« à froid »),
- 1/4 d'entre elles ont une certification qualité en formation continue,
- plus de la moitié des formateurs viennent de la fonction publique de l'État, 1/3 du secteur privé et moins de 10 % de la fonction publique territoriale,
- ce sont très majoritairement les commanditaires des formations qui financent les organismes, souvent sous forme d'enveloppes globales, le système de facturation au service bénéficiaire étant très peu employé au sein du MEEDD,
- en proportion, ce sont les agents de catégorie A et A+ qui recourent le plus à la formation continue.

Le contenu des formations est très lié à la mission de la structure.

On peut distinguer :

- les formations techniques spécialisées, dispensées d'abord par les organismes dédiés chacun dans son domaine ; chacun œuvrant dans sa spécialité, on trouve assez peu de recouvrement entre les contenus des uns et des autres ;
- mais aussi, localement, par le réseau des CVRH, qui se partagent les stagiaires sur une base inter-régionale ; des gains d'efficacité seraient sans doute possible dans le cadre du réseau des CVRH (cf. propositions) ;
- les formations « généralistes » (comptabilité, personnel, moyens généraux, management, droit...) dont la dispensation est plus dispersée, entre les organismes dédiés (notamment les IRA), les organismes techniques qui forment leurs personnels aux disciplines administratives et les CVRH qui se partagent le marché sur des bases essentiellement régionales : il est probable que des échanges interministériels plus développés puissent amener des gains d'efficacité (cf. propositions).

Bien entendu, tous les organismes disent orienter leurs formations vers le développement durable. Il est très difficile de documenter ces affirmations.

En effet,

- le sondage est fait à date donnée et ne pointe donc pas les évolutions dans le temps,
- les thèmes génériques évoqués recouvrent sous un même vocable des réalités très différentes : les risques à gérer dans un cockpit d'avion obéissent à une logique sensiblement différente de celle des risques d'inondation,
- le concept est trop large pour déterminer sans ambiguïté ce qui en fait partie ou non : ainsi, le principal pourvoyeur de formations au développement

durable serait le Commissariat à l'Énergie Atomique (CEA) - probablement au titre de la gestion des risques - et l'Office national des forêts (ONF) ce qui s'apparente à un « effet d'aubaine »,

– le développement durable n'est pas uniquement affaire d'intitulé, mais aussi de manière de traiter les sujets : l'optique du développement durable a une influence capitale sur la manière d'envisager les infrastructures de transport, ce qui n'apparaît pas forcément dans les intitulés des formations.

Compte tenu de la rigidité institutionnelle de la structure d'offre, la répartition entre les disciplines n'évolue que sur la longue période (les formations explicitement consacrées au développement durable sont notamment peu répandues) et il faut plus compter sur l'évolution dans la manière de traiter les thèmes pour promouvoir les nouveaux concepts. Malheureusement, cet aspect est difficile à cerner de manière synthétique.

29 organismes, réputés les plus pertinents pour le sujet audité, ont fait l'objet d'enquête sur place. Pour chacun d'entre eux, une fiche a été établie relevant leurs principales caractéristiques et leurs activités en formation continue.

2.2. LA FORMATION CONTINUE DES ÉCOLES SOUS TUTELLE DU MINISTÈRE

Les écoles sont très différentes les unes des autres, tant par leur public et les domaines enseignés que par les statuts. La formation continue accroît l'hétérogénéité par les volumes dispensés et les modes de réalisation des prestations, en propre ou via une filiale.

Les organismes étudiés au cours de l'audit sont :

- l'école nationale de la Marine marchande (ENMM) du Havre,
- l'école nationale de l'Aviation civile (ENAC),
- l'école nationale des Travaux publics de l'État (ENTPE),
- IFP Training, filiale de l'Institut français du pétrole et de son école l'IFP School,
- Ponts Formation Édition, filiale de l'école nationale des Ponts et Chaussées (ENPC),
- l'école nationale des Techniciens (ENTE) avec ses établissements d'Aix-en-Provence et de Valenciennes,
- l'école nationale de la Météorologie (ENM),
- l'école nationale des Sciences géographiques (ENSG),
- l'école des mines de Douai.

Les 3 autres écoles de la Marine marchande, dont les activités sont plus ou moins proches de celle du Havre², n'ont pas été consultées, de même que la nouvelle école du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

2.2.1. Approche thématique

2.2.1.1. Les structures

Les statuts des organismes étudiés sont très variables alors que tous étaient des services de l'État il n'y a que quelques décennies. Tous (sauf l'école des Mines de Douai) sont sous tutelle du MEEDDM, avec cependant des structures de rattachement différentes.

- Les ENTE sont deux établissements d'un même service à compétence nationale du ministère ;
- ENM et ENSG, tout comme IFP School sont des services d'un établissement public (IGN, Météo-France, IFP).
- ENAC, ENTPE et ENMM sont des établissements publics.
- IFP Training et PFE sont des filiales d'établissement public (IFP, ENPC).
- l'école des Mines de Douai, est un établissement public du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi.

Le degré d'autonomie vis-à-vis de leur tutelle est également très variable et sans lien direct avec leur statut.

Certains statuts ne permettent pas de facturer des prestations de formation continue (ENTE). Pour les écoles qui sont des services, les recettes entrent dans les comptes de l'établissement public.

Les contrats d'objectifs semblent généralisés, tant pour les établissements publics où ils ont un caractère obligatoire, que pour les services où ils ont un caractère volontaire.

La synergie avec la formation initiale

La frontière entre formation continue et formation initiale est parfois difficile à tracer. En théorie, la formation initiale s'arrête aux enseignements conduisant à un diplôme (technicien ou ingénieur) ou à un mastère spécialisé. Mais certaines écoles ont des cycles longs (diplômants ou non diplômants) et l'assimilent à de la formation continue (ENTE, ENSG, IFP Training, ENTPE...). Par ailleurs, la préparation aux examens et concours (PEC) ou les formations statutaires n'ont parfois pas pu être isolées (à l'exemple de l'ENTPE où celles-ci étaient majoritaires en 2008). De ces faits, les données chiffrées de jours-formation pourront être contestées. Néanmoins, les ordres de grandeur restent justes.

² L'ENMM de Marseille est très semblable à celle du Havre, alors que les écoles de Saint-Malo ou Nantes s'adressent plutôt à un public déjà professionnalisé

Les écoles disposent, pour la plupart, des compétences nécessaires grâce aux enseignants de formation initiale et aux chercheurs exerçant en leur sein. Les filiales sont plus ou moins proches de leur établissement public (très proche pour l'IFP Training, moins proche pour PFE), mais néanmoins sont contraintes de faire appel à de nombreux enseignants externes, du fait de leur volume de formation.

Seule l'ENTPE dispense des formations dans un domaine (management, administration) disjoint des domaines techniques enseignés en formation initiale. Les autres écoles valorisent leurs compétences techniques.

Il n'y a pas de modèle commun aux organismes rencontrés : pour certains (filiales), la formation continue est le cœur de métier, incluant la charge de trouver des clients ; pour d'autres, il s'agit plutôt, par cette activité, de servir les besoins de compétences des services opérationnels de leur tutelle. La formation continue dans les écoles a le mérite complémentaire d'entretenir une proximité avec le milieu professionnel, ce qui permet de questionner la formation initiale et de la maintenir à jour.

Les liens entre formations initiale et continue sont variables : la synergie (l'utilisation optimale de certains locaux et enseignants) est une force pour ceux qui l'ont mise en place. Cette capacité n'est pas liée directement aux structures, mais à la qualité des relations entre unités et, bien souvent, à la proximité des locaux.

2.2.1.2. Le poids de l'activité formation continue

La formation continue se développe dans tous les organismes étudiés. Son évolution est souvent plus rapide que celle de la formation initiale. Les écoles ont toutes la volonté de continuer à augmenter le volume de formation continue.

Cette formation accompagne des évolutions (nouvelles normes, projets) ou des diplômes qui se créent ou évoluent pour cadrer certaines professions (comme celle d'expert maritime). Les catalogues de formation sont réactualisés annuellement.

Le volume de formation continue est très différent entre les écoles, de 0 si on exclut les formations statutaires pour l'ENTPE en 2009 jusqu'à 31 M€ de chiffre d'affaire annuel pour IFP Training.

L'ENTPE et l'ENTE n'ont eu jusqu'alors qu'une expérience limitée à des formations très ciblées, sur commande de l'administration centrale. Elles se développent maintenant vers des actions en coordination avec l'IFORE et le CNFPT, leurs apports respectifs semblant complémentaires.

	Volume de la Formation continue (JAF)	Pourcentage de l'activité globale environ	Effectif total	Nombre de professeurs extérieurs pour la formation continue
ENMM	3 000	40 %	60	70
ENAC	17 800	33 %	520	> 100
ENTPE	7 000	< 10 %	180	> 100
IFP training	118 400	100 %	130	> 100
PFE	20 000	100 %	70	> 100
ENTE	3 300	< 10 %	120	50 à 100
ENM	5 800	25 %	80	> 100
ENSG	9 700	20 %	70	50 à 100
École des mines de Douai	6 400	30 %	364	-

2.2.1.3. Les stagiaires

La cible est également très différente (parfois complètement privée pour l'ENMM qui vise les personnels de la flotte de commerce) jusqu'à complètement publique (pour l'ENTE, l'École des mines de Douai). Les autres écoles ont des cibles mixtes.

La provenance des stagiaires peut être très concentrée depuis une direction d'administration centrale (DGAC pour l'ENAC) ou très ouverte et représenter l'ensemble des clients privés (ENMM Le Havre, IFP Training). Les écoles, en général, cherchent à se développer vers l'étranger (comme l'ENAC) ou à élargir leur cible vers d'autres publics ou métiers demandant les mêmes spécialités (comme l'ENMM Le Havre pour des formations au travail risqué en milieu isolé). Les aspects budgétaires et la disponibilité des formateurs limitent ces souhaits d'extension.

Certaines écoles, comme l'ENM et l'ENSG, travaillent étroitement avec les responsables formation des services de leur établissement public de rattachement. D'autres s'adressent à une profession ce qui les conduit à une attentive écoute client (cf. infra).

2.2.1.4. Les domaines enseignés

Les domaines enseignés en formation continue sont très différents d'un organisme à l'autre, et l'observation des catalogues n'a pas permis de mettre en évidence de véritable superposition : soit la thématique est vraiment spécifique, soit elle est transversale (comme l'informatique) mais est adaptée au contexte (modélisation et optimisation des calculs à l'ENM, analyse spatiale à l'ENSG...), soit elle est adaptée au public (dirigeant pour PFE, technicien pour l'ENTE).

L'importance des demandes de la tutelle, souvent formulées de façon implicite, dans la construction d'un catalogue de stages reste significative, même dans des structures comme PFE. Les organismes s'efforcent toujours prioritairement de servir leur tutelle.

Le développement durable tend à être intégré à l'ensemble des formations (il est difficile de juger à quel point et avec quelle efficacité). Cette insertion permet aux stagiaires d'évoluer avec les nouvelles technologies (moteurs pour l'IFP training) ou vers des métiers qui n'existent pas encore aujourd'hui, et d'intégrer l'économie des ressources.

Les formations aux facteurs socio-psychologiques se développent aussi : management de pont (de bateau) à l'ENMM, maîtrise du stress à l'ENAC... ainsi que dans la formation d'enseignants.

Parmi les thématiques enseignées :

- ENMM : sécurité maritime (hommes, navires, cargaison), circulation en mer, environnement ;
- ENAC : transport aérien, sécurité, réseaux (TIC) ;
- ENTPE : risques, bâtiments ;
- IFP : industrie pétrolière, nouvelles énergies ;
- PFE : pilotage de projets complexes, gestion des risques, territoires, transport, génie civil, énergie, ferroviaire ;
- ENTE : infrastructures, ouvrages d'art, bâtiment, aménagement, urbanisme, environnement et risques, éco-responsabilité ;
- ENM : météorologie et climat, modélisation, instrumentation électronique ;
- ENSG : TIC et réseaux, systèmes d'information géographique, traitement d'images, positionnement ;
- École des mines de Douai : risques naturels et technologiques, pollutions et nuisances, explosifs, déchets, air intérieur.

2.2.1.5. Les enseignants

Les enseignants en formation continue sont quelquefois des enseignants de l'école. Plus souvent, l'organisme a mis en place des chefs de projet (leader spécialisé ou responsable de module) qui choisissent les enseignants parmi les professionnels du métier, alors employés comme vacataires en complément de leur emploi principal. Ils peuvent être très nombreux (et difficiles à chiffrer), être différents pour une même formation réalisée plusieurs fois. La demande pour certaines formations peut être difficile à satisfaire (IFP Training) par manque de disponibilité.

Les enseignants peuvent percevoir une rémunération accessoire (vacations d'enseignement) pour dispenser leurs cours. Un nouveau texte sur les vacations d'enseignement (décret n° 2010-235 du 5 mars 2010 relatif à la rémunération des

agents publics participant, à titre d'activité accessoire, à des activités de formation et de recrutement) devra être pris en compte.

Le nombre d'heures de cours par enseignant est un point d'hétérogénéité, ainsi que la manière dont ils sont évalués et formés à la pédagogie, et dont leurs compétences sont maintenues au plus près des évolutions.

L'ENM met en œuvre des formations de formateurs, avec remise d'une valise pédagogique, actualisée par la suite, qui permet de généraliser les formations à l'ensemble des services de Météo-France et d'actualiser des compétences de tous les prévisionnistes en un temps court.

2.2.1.6. L'évaluation

Tous les organismes font de l'évaluation à chaud, par l'intermédiaire d'un questionnaire « maison » des stagiaires, dont les résultats sont utilisés pour améliorer les formations ultérieures.

L'ENM a mis en place un système particulièrement complet d'évaluation à chaud (au sein de Météo-France) comme à froid. Son rôle de coordonnateur global de la formation pour Météo-France et la forte cohésion avec la DRH pour le maintien des compétences (en particulier des prévisionnistes) ont facilité la démarche.

2.2.1.7. La formation à distance

La présence des stagiaires en sessions de formation est-elle toujours nécessaire ?

La question reste plutôt ouverte, et les organismes y ont réfléchi.

Il en résulte que :

- apprendre par soi-même semble possible (on forme, par exemple, des pilotes militaires étrangers avec seulement 10% de présentiel pour la partie théorique) ;
- la formation à distance peut être un bon compromis pour les personnes ayant des contraintes de temps et qui sont dispersées géographiquement.

En effet :

- le *e-learning* sans accompagnement ne semble pas convenir (il y a besoin au moins d'un tutorat en temps différé) ;
- le *e-learning* nécessite de la disponibilité chez le stagiaire (ce qui n'est pas possible par exemple pour les personnes sous astreinte comme les capitaines au long cours).

L'IFP Training a développé un enseignement mixte (« blended learning ») avec un moniteur³. Des points de rendez-vous sont indispensables, ce qui n'est pas toujours organisable lorsque les stagiaires sont dispersés dans le monde.

Il y a des expériences d'enseignement synchrone à distance, en particulier avec un public lointain (par exemple, EUMETCAL pour l'ENM).

2.2.1.8. Les prix de vente

Toutes les écoles réfléchissent au prix de leurs stages en estimant les coûts par stage plutôt que globalement. Le coût de la journée moyenne de stage n'est pas toujours identifié, mais semble se situer autour de 500 € ± 100 €. Il est difficile d'affirmer que ce montant reflète le coût économique réel incorporant tous les frais. Les comptabilités analytiques et les limites de périmètre des écoles recouvrent des concepts très différents, n'ayant parfois d'analytique que l'apparence. Les conditions pour rendre un stage payant, la détermination du prix et la rémunération complémentaire des enseignants internes sont très variables entre les écoles.

2.2.1.9. La qualité

Certaines écoles ont mené une démarche qualité et sont certifiées, généralement ISO 9000, voire plus complètement comme l'ENTE Valenciennes qui détient trois certifications en qualité, sécurité et environnement. D'autres ne sont pas certifiées et ne l'envisagent pas (IFP Training). Paradoxalement, l'engagement dans une démarche qualité apparaît inversement proportionnel au nombre de stagiaires externes à l'administration.

2.2.2. Repérage de pratiques intéressantes dans les écoles et description de celles-ci

2.2.2.1. Servir un secteur professionnel à l'ENMM - Le Havre

Contexte

L'école est un établissement à caractère administratif, avec un effectif d'une soixantaine de personnes dont la moitié d'enseignants. La formation continue correspond à 18 000 h x stagiaires/an, soit 1/20^e de l'activité. Les clients sont presque exclusivement privés, et sont issus de compagnies de navigation ou de sociétés para-maritimes.

³ *Le mode d'apprentissage mixte (appelé aussi blended learning en anglais) désigne l'utilisation conjointe du e-learning et du mode classique d'apprentissage appelé souvent « présentiel ». En général, l'apprenant va ainsi alterner des sessions à distance en ligne et des sessions en face-à-face avec le ou les formateurs. Un modèle souvent utilisé est ainsi d'effectuer une première introduction au sujet avec une ressource à distance, puis une période en face-à-face avec un enseignant suivra. Une session de débriefing est souvent aussi ajoutée en fin de formation, quelque temps après celle suivie en face-à-face. (source Wikipedia)*

Mise en œuvre dans l'école

Les formations continues sont destinées surtout à des officiers. Chaque catastrophe maritime conduit à une enquête qui débouche souvent sur une nouvelle norme avec une nouvelle qualification, et un nouveau dispositif de formation. Celle-ci peut durer de 2 à plusieurs mois. Les contraintes de la profession sont fortes et les formations ne peuvent être suivies que pendant les congés. L'offre de formation est donc fractionnée en périodes courtes (quinze jours) et l'armateur choisit « à la carte ». A titre d'exemple : la formation pour les navires citernes comporte une qualification de base, puis 3 qualifications possibles selon le fret transporté.

L'école offre aussi une qualification d'expert maritime, profession libérale chargée de se prononcer techniquement sur les circonstances d'un dysfonctionnement ou en amont de l'achat d'un bateau. Elle est destinée à des personnes de 35-40 ans (ayant une expérience de second). Elle est organisée en alternance, composée de blocs de 2 semaines, séparés de 1 mois à 1 mois ½. L'association de ces experts et la Commission européenne demandent la mise en place d'un diplôme reconnu.

Trois sortes de stages sont mis en place :

- spécifique en répondant aux demandes faites par les clients et en tenant compte du bouche à oreille (les enseignants sont d'anciens navigants). La formation est construite en se fondant sur qui est concerné, sur l'objectif recherché, sur la durée optimale. Ces formations peuvent être ouvertes à d'autres compagnies, si celle qui en a fait la demande ne remplit pas le stage. Ces formations peuvent ensuite être inscrites au catalogue,
- au catalogue (ex: comment peser un navire), comme offre disponible, mais activée si demande,
- habituel au catalogue et calendrier.

Les compagnies peuvent aussi prêter des commandants ou des seconds pour aider à la formation. Elles peuvent aussi prêter un nouveau logiciel pour réaliser la formation associée.

Que font les autres organismes en matière de service pour un secteur professionnel ?

Plusieurs écoles du ministère (ENTPE, ENTE, ENM, ENSG) sont historiquement tournées vers leur administration et leur demande en formation interne.

- l'ENTPE démarre des coopérations avec l'IFORE, pour la prise en compte du développement durable, et avec le CNFPT pour satisfaire les besoins des collectivités locales, en utilisant les compétences complémentaires des uns et des autres.
- Météo France a mis en place un comité de pilotage de la formation permanente, présidé par la DRH qui valide les actions de formation prioritaires, sur la base desquelles l'ENM travaille et chaque service établit un plan de formation.

- l'IGN anime le réseau des responsables formation qui élaborent des plans de formation étayés. La DRH passe commande à l'ENSG, sur la base de l'analyse présentée par l'IGN.
- l'ENAC participe, au-delà de ses relations avec sa tutelle, à des réseaux aéronautiques et travaille également au niveau européen et international (cf. 2.2.1.1.2.2).
- PFE a un marché à lot avec chacune des directions concernées du MEEDDM définissant des stages et un volume de stagiaires. Les demandes de formation des services du ministère au-delà de ce marché sont payantes. Des discussions régulières ont également lieu avec ses autres clients (collectivités territoriales et industrie).
- IFP training travaille pour 3 000 à 4 000 clients, surtout des ministères étrangers et des compagnies pétrolières.

2.2.2.2. Les activités internationales à l'ENAC

Contexte

L'ENAC est un établissement public à caractère administratif et travaille principalement au profit de la DGAC, mais également pour la Ministère de la Défense (contrôleurs aériens) ou de l'Intérieur (sûreté). Six personnes s'occupent de la formation continue. Ils travaillent avec des enseignants affectés à l'école ou avec des prestataires pour avoir la souplesse nécessaire.

Mise en œuvre dans l'école

L'ENAC est la seule école européenne à offrir l'ensemble des formations nécessaires au fonctionnement de l'aviation civile. Elle intervient en appui à la politique de coopération internationale de la DGAC et des entreprises françaises, principalement de construction aéronautique, mais aussi participe aux travaux européens d'harmonisation dans ce domaine.

Les activités internationales de l'ENAC sont importantes en matière de formation initiale et d'expertise :

- échange d'étudiants dans le cycle ingénieur (accueil d'une douzaine d'étudiants étrangers et participation de la moitié des promotions d'ingénieurs concernés par le programme ERASMUS),
- accueil d'élèves et stagiaires étrangers dans ses 3 mastères spécialisés, dans l'Aviation MBA ou en thèse. Certaines formations de pilotes ou de contrôleurs ont été adaptées en anglais. Des professionnels étrangers (autour de 400 par an) participent aussi à des stages de formation continue. Un institut sino-européen d'ingénierie aéronautique a été mis en place en 2007 à Tianjin (Chine) offrant un an d'apprentissage à la langue française, 2 ans de CPGE (classes préparatoires aux grandes écoles) et 3 ans de formation ingénieur avec des promotions de 100 jeunes chinois chaque année formés sur le modèle français d'ingénieur aéronautique,

- participation active au groupe des écoles aéronautiques et spatiales françaises, moteur de la création du réseau européen des universités aéronautiques PEGASUS,
- expertise pédagogique dans la mise à niveau ou création de centres de formation (Chine, Égypte...) support à Airbus, comme à des compagnies aériennes (africaines, sud-est asiatique), dans le domaine aéroportuaire.
- participation active aux travaux d'harmonisation qui vont évoluer vers une standardisation des métiers au plan européen. L'ENAC, dans le cadre de la politique DGAC, a prévu de nouer des alliances avec d'autres organismes de formation européen dans les domaines du contrôle, de la sécurité et de la sûreté.

En formation continue, les activités sont plus réduites :

- réalisation de stages sur mesure dans le cadre d'appels d'offre de la Commission européenne ou en partenariat avec l'OACI, en particulier dans le domaine de la sécurité aérienne,

Que font les autres écoles en matière d'activités internationales ?

- L'ENTE Valenciennes commence son développement international avec un objectif de transfert progressif (management supérieur au Cameroun) ou en coopération dans le cadre d'un appel d'offres (travaux publics algérien).
- L'ENM vient en appui de MFI (par exemple, pour des formations climat).

2.2.2.3. Le déploiement vers le développement durable à l'ENTPE

Contexte

L'ENTPE est historiquement l'école du ministère qui forme les ITPE. Progressivement elle s'est ouverte pour former des ingénieurs civils du génie civil, et plus généralement de l'aménagement du territoire. Depuis 2008, elle a quitté son statut de service du ministère pour devenir établissement public. L'effectif de l'ENTPE est de 200 personnes environ.

La formation continue était organisée par une association Forméquip, qui a été dissoute. Les formations continues pour un public externe ont alors été abandonnées. Les formations continues dispensées à l'ENTPE aujourd'hui sont principalement des formations dites statutaires, commandées par l'administration centrale (formations prises de poste, y compris le Cycle supérieur du management de l'équipement (CSME)). Ces formations sont non techniques. Mais l'école relance la formation continue technique.

Mise en œuvre dans l'école

Une étude stratégique a été entreprise au sein de l'école. L'ENTPE a considéré important de développer les formations techniques dans le champ de compétences de la formation initiale. En effet les ingénieurs diplômés se tournent naturellement vers leur école lorsqu'ils ont besoin d'une remise à niveau. L'école a intérêt à maintenir des liens avec ses anciens élèves via la formation continue. Les ingénieurs devenus employeurs s'adresseront naturellement à une école avec laquelle ils ont des liens réguliers.

Le besoin d'évolution des compétences vers le développement durable est une opportunité pour l'ENTPE de se positionner auprès des professionnels qui sont demandeurs de conseil et d'orientations.

Au sein de l'ENTPE, la majorité des enseignants sont convaincus, certains sont moteurs, pour créer de nouvelles formations.

Les formations nouvelles au développement durable sont de deux ordres :

- Le cycle long du CSME (3 fois 2 semaines et un projet de service de plusieurs mois) est transformé en CSEDD (cycle supérieur de l'environnement et du développement durable) en collaboration avec l'IFORE. Cette formation est dédiée à des hauts fonctionnaires. La réorientation se fait sans une vraie commande de l'administration centrale mais elle répond à un vrai besoin (voir l'étude sur la création d'un Institut des hautes études en développement durable).
- L'ENTPE crée un ensemble de 9 modules pour une formation aux constructions responsables. Celle-ci s'adresse en priorité aux professionnels du bâtiment ayant une formation technique supérieure, et aux ingénieurs des collectivités locales. Elle permet d'intégrer les exigences de développement durable dans le cadre de projet de constructions neuves ou de réhabilitation.

Que font les autres écoles en matière de formation continue en développement durable ?

La majorité des écoles n'a pas créé d'enseignement spécifique sur le développement durable. En effet, exerçant sur un champ de compétences très spécialisées (marine marchande, prospection pétrolière, météorologie, ...), il apparaît qu'il n'y a pas, pour chaque école, de demande soutenable de formation aux concepts du développement durable, mais qu'il est indispensable dans l'ensemble des formations de préciser comment le développement durable se décline. Ainsi les formations ont évolué dans leurs contenus mais non dans leurs intitulés.

A l'ENTE, par exception, on a créé des modules sur les concepts du développement durable et sur les éco-quartiers.

La filiale PFE de l'ENPC consacre tout une partie de son catalogue (30 % des stages) au domaine territoires, développement et aménagement durables.

2.2.2.4. Le « *blended-learning* » à l'IFP training

Contexte

L'IFP est un EPIC de recherche et de formation, à l'expertise internationalement reconnue, dont la mission est de développer les technologies et matériaux du futur dans les domaines de l'énergie, du transport et de l'environnement. Il apporte aux acteurs publics et à l'industrie des solutions innovantes pour une transition maîtrisée vers les énergies et matériaux de demain, plus performants, plus économiques, plus propres et durables.

L'IFP school est une unité de l'IFP. Son nom officiel est ENSPM (École nationale supérieure des pétroles et des moteurs). L'école a pris ce nom d'IFP school pour une meilleure visibilité internationale. C'est une école d'application qui délivre des masters (150 /an) à vocation professionnelle à des ingénieurs déjà diplômés.

L'IFP training est une filiale de type Société anonyme où l'IFP est largement majoritaire et qui se déploie en collaboration étroite avec l'IFP school, l'IFP et la Direction générale de l'énergie et du climat. C'est un organisme de formation permanente, pour le personnel des industries du pétrole, du gaz, de la chimie et des moteurs. IFP training a été créé en 2004, et est en très forte croissance (doublement de l'activité entre 2006 et 2008) en particulier à l'étranger.

IFP training a réalisé en 2008 1 213 sessions de formation pour 14 081 participants, totalisant 118 357 jours-participants. Sur l'ensemble des stagiaires 4 695 sont des étrangers représentant 78 pays différents. Ils ont été formés au cours de 338 sessions, dont 201 ont été réalisées à l'étranger. C'est cette caractéristique du public ciblé qui a conduit l'IFP training à s'intéresser au *e-learning*.

L'IFP training a tenté le *e-learning*, mais y a renoncé après 3 ans en raison du coût exorbitant de l'investissement. De plus l'*e-learning* est insupportable pour les stagiaires lorsque les formations sont un peu longues.

Mise en œuvre dans l'organisme

Les objectifs du *blended-learning* sont :

- d'optimiser le temps que les salariés consacrent à la formation (ou plutôt diminuer le temps de transport pour se rendre en formation),
- d'intégrer un plus grand nombre de salariés dispersés géographiquement,
- de gérer les contraintes des salariés en permettant de la flexibilité.

L'apport du *blended-learning*, au-delà du *e-learning* traditionnel c'est le tutorat interactif ; les stagiaires se réunissent virtuellement pendant une ½ journée chaque semaine sur leur propre poste de travail avec leur moniteur.

En 2009, le catalogue de l'IFP training compte 5 formations dispensées en 11 sessions de *blended-learning* :

- seismic processing (48h sur 12 semaines),

- seismic reservoir characterization (24h sur 6 semaines),
- well test analysis (40h sur 10 semaines),
- material balance and production mechanisms (27 h sur 7 semaines),
- prévention des éruptions (16h sur 2 semaines).

Le prix moyen est de 725 € pour une ½ journée de 4 heures. Le coût du même temps pour l'IFP training est de 10 000 € pour la préparation, et 3 000 € pour la prestation du coach. On voit que pour que l'opération soit équilibrée, il faut 18 stagiaires pour rentabiliser l'investissement initial. L'IFP training s'engage modérément dans cette voie, car le marché est réduit. Par ailleurs, le travail du coach est très particulier, assez éloigné de la posture de l'enseignant traditionnel et l'IFP training éprouve des difficultés à recruter ce profil.

En 2008, l'IFP training a organisé 13 sessions rassemblant 112 stagiaires (461 jours-stagiaires), et 0,6 M€ de chiffres d'affaires (2 % du total).

Une alternative au *blended-learning* est l'essaimage avec un partenaire local que l'on forme et à qui l'on remet les supports pédagogiques. Il arrive également que l'enseignant français se déplace localement.

Le *blended-learning* n'a sa place que pour des formations bien cadrées, dont les participants sont dispersés en petits nombres aux quatre coins de la planète.

Que font les autres écoles en matière d'enseignement à distance ?

- Les ENTE sont très actives sur le *e-learning*, particulièrement en formation initiale des Techniciens Supérieurs (quelques élèves ayant déjà un diplôme dans le domaine de compétences du ministère, et autonomes, sont affectés dans un service prêt à encadrer le stagiaire). En formation continue il n'y a pas d'initiative.
- l'ENM participe à un projet européen dénommé EUMETCAL. La formation en *blended-learning* s'adresse à des météorologues. Des modules sont dispensés à distance vers 15 pays à partir d'une plate forme centrale hébergée à Météo-France, puis il y a des rassemblements. Par exemple le dernier cours a eu lieu en Allemagne du 15 au 19 juin pour 19 personnes de toute l'Europe sur les principes de la météorologie par satellite, après un travail intensif on-line qui avait commencé en avril. L'ENM a, pour sa part, réalisé 9 h de formation on-line.
- l'ENSG a monté un module de formation continue dispensée en visioconférence synchrone interne à l'IGN depuis Toulouse où étaient les enseignants, mais la technologie de communication est complexe. En formation initiale, l'ENSG collabore avec l'université de Douala, pour une formation dont la moitié sera en présentiel local et l'autre moitié en formation à distance encadrée par des tuteurs locaux préalablement formés à l'ENSG. L'évaluation aura lieu en visioconférence.

- L'ENMM du Havre, quant à elle, a délibérément fait le choix de ne pas développer la formation à distance. Les professionnels formés sont des marins. Lorsqu'ils sont en mer, ils sont mobilisés 24h/24, et ne peuvent souvent pas se connecter à un serveur distant. Lorsqu'ils sont à terre, ils préfèrent les formations en groupes leur permettant d'échanger avec des collègues alors que la plus grande partie de l'année ils sont (très) isolés.
- La filiale PFE de l'ENPC ne pratique pas l'enseignement à distance, mais a mis en place des compléments de formation (exercice sur les eurocodes, par exemple) en ligne. Le web est beaucoup utilisé pour les liens entre formateurs et stagiaires .

2.2.2.5. L'écoute des clients à PFE

Contexte

PFE est une filiale (de type Société Anonyme) de l'ENPC, dédiée à la formation continue. Elle emploie 70 personnes, a un chiffre d'affaires de 9,5 M€. Sur une année elle organise 1 500 jours de formation et accueille 9 000 stagiaires, dont 60 % de cadres en provenance des entreprises.

Pour réussir ce « recrutement » de stagiaires, il faut être à l'écoute du besoins des clients potentiels. PFE a un responsable marketing.

Que fait l'organisme ?

Parmi les permanents de PFE, il y a 20 chefs de projets responsables d'un domaine de compétences. Le rôle de ces chefs de projet dans l'« écoute » est cruciale. Ils exploitent les questionnaires pédagogiques remplis à l'issue des formations, ils construisent les formations intra-entreprises en étroite relation avec les prescripteurs, ce qui leur permet également de construire les formations inter-entreprises. Ils sont particulièrement talentueux quand ils ont réussi à construire un réseau d'interlocuteurs, parmi lesquels sont choisis les enseignants.

Le milieu professionnel peut également agir sur le contenu des formations par l'intermédiaire du comité d'orientation et par la participation à des groupes de travail organisés par PFE.

Les relations étroites avec l'ENPC, est également un moyen de rester à l'écoute de l'évolution des demandes. Certaines actions de formation sont communes avec des cours de mastères.

Que font les autres écoles en matière d'écoute des clients ?

- L'écoute des besoins est simplifiée à l'ENMM dans la mesure où le contenu des formations continues est souvent défini par des standards internationaux.

- Pour les écoles, dont la clientèle est essentiellement issue de l'administration (ENTPE, ENTE, ENAC, ENM, ENSG) l'écoute des besoins s'exécute dans un dialogue plus ou moins dirigé par et avec l'administration.
- L'IFP training est dans une démarche similaire de celle de PFE avec le complément notoire apporté par la DGEC et l'IFP, qui sollicitent beaucoup plus IFP training que le ministère ne sollicite PFE, pour la formation du milieu professionnel privé ou étranger.

2.2.2.6. Démarches qualité à l'ENTE

Contexte

L'ENTE est un service à compétence nationale, école comprenant deux établissements. La formation continue est une part réduite de leur activité (moins de 1% dans chaque établissement). Les formations offertes ne peuvent être facturées.

Les deux établissements constituant l'école, dans une approche différente, viennent de mener une démarche qualité.

Que fait l'école ?

L'ENTE de Valenciennes a mis en place une certification triple QSE (Qualité Sécurité Environnement), liée à l'élargissement de ses activités vers l'environnement et la sécurité. Une cartographie des processus unique est utilisée, basée sur 9 processus. La certification couvre la qualité de la formation (cahier des charges, mise en œuvre, évaluation), le management environnemental de l'école (plan éco-responsabilité) et le volet hygiène et sécurité (hébergement, restauration, incendie, circulation, laboratoires...).

L'ENTE d'Aix a été certifiée ISO 9001 en septembre 2009. Cette démarche, visant la formalisation des activités, a donné lieu à un travail de fond avec les enseignants et la définition de processus détaillés. Mal acceptée au début, elle a permis de formaliser les procédures de manière adaptée en permettant de mieux formaliser le fonctionnement. La démarche a demandé 3 ans. La certification 14001 est visée pour janvier 2010. Un processus d'éco-responsabilité est déjà défini. Les élèves sont associés à l'étude environnementale (projet de fin d'études).

Que font les autres organismes en matière de démarche qualité ?

- Certaines écoles sont certifiées ISO 9001 (ENMM Le Havre, ENM dans la démarche d'ensemble de Météo-France). Météo-France, après 3 ans d'expérience, a lancé une révision de la cartographie des processus dans laquelle pourrait être développé un processus d'enseignement plus visible.
- Certains organismes, parmi les plus importants en terme de renommée auprès de leur clientèle, n'envisagent pas de certification qualité (PFE, IFP

training, ENTPE). PFE organise des revues globales 2 fois par an pour assurer la qualité des stages inter-entreprises. Un manuel qualité a été mis en place pour ce faire. Aller vers une certification lui apparaît superflu.

- L'ENAC a une démarche en cours, l'ENSG participe aux travaux de la démarche qualité de l'IGN.

2.2.2.7. L'évaluation à l'ENM

Contexte

L'ENM est un service de Météo-France. Elle comprend 80 personnes permanentes. Elle assure environ 7 000 jours de formation continue à l'école, mais elle assure aussi la coordination de l'ensemble de la formation continue dispensée dans les services de Météo-France, en liaison avec la DRH. Ceci s'appuie sur un dispositif d'évaluation, imposant des retours des services.

Que fait l'école ?

Des évaluations sont en place, à chaud, comme à froid. Pour ce deuxième type, l'évaluation de l'adéquation à la demande est faite par le chef de service et par l'agent lors des entretiens d'évaluation. Ces entretiens permettent aussi d'identifier les besoins en formation. Si le résultat de l'évaluation est inférieur à 2/4, l'école étudie les causes d'insatisfaction sur la formation concernée. L'école fait également des statistiques : une moyenne des évaluations à froid supérieure à 3 fait partie des indicateurs de la démarche qualité. L'expérience a amené à alléger la version à froid. Les responsables formation régionaux ont un rôle important, comme interlocuteurs de l'école, ils doivent fournir les résultats des évaluations dans le système informatique.

Les retours sur les formations externes sont principalement faites à chaud, même si certains clients réguliers, comme les Armées donnent des retours à froid.

Que font les autres organismes en matière de dispositif d'évaluation ?

- Toutes les écoles ont un dispositif d'évaluation à chaud par interrogation des stagiaires via un questionnaire.
- L'ENTE Aix a développé un système dans le cadre du processus qualité en coordination avec les professeurs, portant sur l'ensemble des aspects. Une chargée d'évaluation s'en occupe à plein temps.
- PFE effectue des évaluations en mesurant la satisfaction, mais cherche également à approcher la mesure des acquis. Des formulaires sont établis spécifiquement pour les formations intra-entreprise.
- IFP Training demande un avis hebdomadaire aux stagiaires et certains clients font des évaluations a posteriori.

2.2.2.8. L'information sur les formations à l'ENSG

Contexte

L'ENSG est une direction de l'IGN en charge de la formation (formation initiale prioritairement pour les corps propres de l'IGN, formation continue des personnels de l'IGN et formation continue externe dans le domaine de l'information géographique). Son effectif est d'environ 80 permanents.

La formation continue représente une part significative de ses activités.

Geoform - portail d'information sur les formations

Le site Géoform est le résultat de travaux initiés en 2000 par le Conseil national de l'information géographique (CNIG) et le Centre pour le développement de la géomatique (CDG) du Québec.

Ce projet soutenu par le Fonds francophone des inforoutes est partagé entre 9 organismes partenaires. L'administration du portail est assurée par l'ENSG.

L'objectif de Géoform est triple :

- offrir un catalogue des formations francophones existantes en géomatique, aussi bien en présentiel qu'à distance,
- partager des ressources pédagogiques en tirant parti de la complémentarité Nord-Sud,
- être la plate-forme d'échange permettant l'amélioration des parcours de formation.

On peut interroger ce site par niveau de formation, par discipline, par région...

Que font les autres écoles en matière de portail d'information sur les formations ?

Si chaque école a bien mis en ligne son catalogue, on ne voit pas d'autres démarches présentant l'ensemble des formations d'un secteur professionnel.

2.3. LA FORMATION CONTINUE DANS LE RÉSEAU DES SERVICES MINISTÉRIELS (IFORE, CVRH, CEDIP)

La majeure partie de la formation continue reçue par les agents de l'administration centrale et des services déconcentrés du MEEDDM est dispensée par l'IFORE et les CVRH. Le CEDIP est un organisme d'ingénierie pédagogique et d'appui méthodologique à la GRH.

2.3.1. Les structures

L'IFORE a été créé par un arrêté interministériel du 9 juillet 2001, sous la forme d'un service à compétence nationale du ministère chargé de l'environnement pour assurer les besoins en formation continue⁴ dans le domaine de l'environnement. Il est aujourd'hui rattaché au service du pilotage et de l'évolution des Services (SPES).

Les CIFP, au nombre de 10, sont des services déconcentrés de l'État issus du ministère de l'équipement qui assurent la maîtrise d'œuvre de la majorité de la formation continue dans les services déconcentrés du MEEDDM, chacun dans son interrégion. Le CIFP de Paris assure la formation pour l'ensemble des agents de la région Île-de-France au titre des actions nationales de formation et des actions régionales commandées par les directeurs régionaux. La formation des agents de l'administration centrale est plus particulièrement pilotée par un bureau de la sous-direction SG/DRH/CGRH du Secrétariat Général.

Dans les locaux de chaque CIFP, le ministère a implanté entre 1999 et 2001 des cellules « GUEPARH », services d'administration centrale chargés d'apporter un appui à l'orientation et au développement professionnel des agents en service dans l'inter région. Depuis 2008, les CIFP et les cellules GUEPARH sont appelés à se rapprocher pour constituer les CVRH⁵.

2.3.2. Les stagiaires

Les stagiaires des CVRH sont presque uniquement des agents des services déconcentrés du MEEDDM. L'IFORE étend sa clientèle à l'ensemble des agents de l'État, de fait essentiellement aux agents du MEEDDM et du MAAP.

2.3.3. Les domaines enseignés

L'IFORE opère dans tous les aspects de l'environnement au sens large :

- bases et outils du développement durable,

⁴ L'IFORE assure de manière accessoire la formation initiale des techniciens de l'environnement.

⁵ Au moment de l'audit, la décision officielle de création des CVRH n'était pas publiée, mais le rapprochement était opérationnel dans toutes les interrégions. Dans la suite du présent rapport, on emploiera couramment le terme CVRH, bien qu'il n'ait pas de réalité juridique.

- climat et énergie,
- aménagement et gestion durable des territoires,
- droit de l'environnement,
- eau et milieux aquatique,
- biodiversité, nature, sites et paysages,
- prévention des pollutions et des risques.

Les CVRH sont des organismes généralistes dont les actions couvrent l'ensemble des compétences à l'œuvre dans les services.

2.3.4. Les enseignants

Ni l'IFORE, ni les CVRH n'ont de corps enseignant propre et tous les formateurs viennent de l'extérieur :

- en majorité des services eux-mêmes en ce qui concerne les CVRH, mais aussi du privé lorsque les compétences ne peuvent être trouvées dans l'administration, parfois, mais assez peu, de l'université ;
- d'un horizon plus diversifié en ce qui concerne l'IFORE (ministère, organismes techniques, université, privé...)

Comme dans les écoles, ils perçoivent une rémunération accessoire dans les mêmes conditions réglementaires.

2.3.5. L'évaluation

Toutes les formations font l'objet d'une évaluation à chaud et d'une exploitation des résultats. Les évaluations d'impact des formations sont beaucoup plus rares.

2.3.6. Les formes pédagogiques

La forme d'action de loin la plus pratiquée est le stage présentiel de 1 à 4 jours sur un sujet donné. Ces stages se concatènent parfois pour constituer des formations plus lourdes (par exemple 5x3 jours sur 5 mois) en alternance ou des « parcours de formation » sélectionnant pour un agent particulier un bouquet de stages adapté à sa situation.

La formation à distance est pratiquée marginalement, dans des cas spécifiques (public dispersé).

Les organismes ont une capacité d'ingénierie pédagogique et peuvent organiser avec les services des « formations action » à la demande.

2.3.7. Le financement

Les CVRH n'ont pas la possibilité de facturer leurs prestations. Ils sont unité opérationnelle de chaque programme significatif du ministère et chaque action est ainsi financée sur les BOP spécialisés. Le système, bien qu'administrativement assez lourd, est maintenant rodé.

L'IFORE, lui, est rattaché au SPES et donc au programme support du ministère. Il est financé par une dotation globale issue de ce programme, mais il n'est pas unité opérationnelle des autres programmes du MEEDDM et il ne peut donc pas avoir avec les directions générales des relations clients / fournisseurs équilibrées.

Le CEDIP, rattaché à la DRH, est financé par une dotation globale sur le programme support du ministère.

2.3.8. La qualité

Si la plupart des organismes du réseau ont développé des éléments de démarche qualité, aucun n'est allé jusqu'à une certification ISO ou de service. Il y a probablement là un champ de progrès possible.

2.4. LES AUTRES PRESTATAIRES DE FORMATION

En dehors des écoles et des services ministériels, on rencontre dans le champ de la formation continue une variété hétérogène d'organismes intervenant, parfois significativement, parfois marginalement dans le champ du ministère. On peut les rassembler en trois groupes :

- les organismes liés au MEEDDM ou au MAP produisant des formations dans le champ du développement durable,
- les organismes généralistes à vocation interministérielle,
- les organismes produisant des formations pour leur personnel, mais acceptant des stagiaires externes.

2.4.1. L'atelier technique des Espaces naturels (ATEN)

2.4.1.1. Structure

L'atelier technique des Espaces naturels a été constitué en GIP en 1997. L'ATEN résulte d'une initiative commune des parcs nationaux, rapidement élargie à d'autres

membres⁶, tous gestionnaires d'espaces naturels protégés se groupant pour créer une cellule formation.

La convention réunit désormais 19 membres, dont 3 conseils régionaux et 2 conseils généraux, l'ONF et l'ONCFS et l'agence des aires marines protégées. Un conseil d'orientation a été créé. La durée du GIP a été prorogée de 12 ans. Les moyens humains sont de 25 ETP

Le ministère est très présent dans le financement (70 %) et le fonctionnement des instances (participation aux CA et au bureau). Un commissaire du Gouvernement a été nommé.

2.4.1.2. Le poids de l'activité formation continue

L'ATEN développe essentiellement une compétence d'ingénierie de formation et intervenant parfois jusqu'à la réalisation pédagogique, ce qui permet un contact direct avec son public cible.

La formation continue représente annuellement environ 4400 jours x agent.

La commande du MEEDDM (DGALN/DEB) est forte et porte essentiellement sur Natura 2000. Elle représente environ 20% de la production de formation continue

Le programme arrêté est porté dans un catalogue mis en ligne.

2.4.1.3. Les stagiaires

Le public cible de l'ATEN est constitué par les personnels en fonction dans les espaces protégés, dont les opérateurs des sites Natura 2000 (environ 4000 agents).

L'ATEN est connu des personnels des DREAL et DDT en charge des dossiers Natura 2000 (300 journées/agents en 2008 environ la moitié de ces stagiaires étant issus des DDAF/DDE/DDEA, l'autre moitié venant des DIREN/DREAL).

2.4.1.4. Les domaines enseignés

L'ATEN décline les préoccupations liées au développement durable sur les sujets de sa compétence.

Les formations naturalistes sont très appréciées et correspondent à un besoin.

Les membres du GIP sont également demandeurs de formations aux fonctions support (comptabilité, droit, gestion, management...), que l'atelier organise, alors que ces formations pourraient être réalisées ailleurs.

L'ATEN souhaite élargir ses thématiques (paysage, eau, espaces naturels ordinaires, espaces marins, trames vertes et bleues...).

⁶ MEDD/DNP, 7 parcs nationaux, le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, Réserves naturelles de France, la fédération des parcs naturels régionaux, une fondation privée - Tour du Valat – et la Fédération des conservatoires d'espaces naturels

2.4.1.5. Les enseignants

Les formations relatives à Natura 2000 font plutôt appel à des intervenants extérieurs. Des formateurs issus du MEEDDM interviennent dans ce dispositif; issus de l'administration et de DREAL.

2.4.1.6. Les autres activités

A coté de sa mission première de plate-forme de formation, l'ATEN développe une politique éditoriale. Il produit une revue trimestrielle « espaces naturels ».

Également centre de ressources, il assiste ses membres dans la mise au point de leur méthodes de gestion et de leurs référentiels métiers.

2.4.1.7. La formation à distance

A noter une formation innovante, le « backstage » (consistant en la possibilité de poser des questions au formateur via un forum), qui est appréciée, mais demande beaucoup de temps pour le suivi.

Une tentative de e-formation (dans le domaine de la communication) a connu moins de succès. Cependant elle sera renouvelée pour l'outre-mer.

2.4.1.8. Les prix de vente

Les formations sont gratuites pour les membres du GIP, payantes pour les autres participants. Le tarif des formations payantes est fixé à 300€/jour, comprenant la restauration et l'hébergement.

2.4.1.9. Les relations avec les autres organismes et les réseaux

L'ATEN entretient des relations conventionnées avec l'IFORE : maître d'ouvrage de la formation continue, l'ATEN s'est vu confier par l'IFORE certaines missions de maîtrise d'œuvre de formation initiale (pour les agents techniques et les techniciens des parcs nationaux). L'IFORE n'assure plus de formations généralistes pour les personnels des établissements publics.

Des contacts récents, via l'IFORE, ont été pris avec quelques CVRH (Nantes...) pour aborder les thématiques liées aux trames vertes et bleues, sous l'angle de la biodiversité. L'ATEN travaille également en AMO avec les CNFPT.

L'ATEN assure en outre l'animation du réseau Natura 2000 avec les DREAL et participe à ce titre à l'organisation de journées en région.

2.4.1.10. Les questions d'avenir

La question des ressources est posée pour l'avenir devant une activité qui demande à croître. Observons que certains nouveaux entrants peuvent contribuer pour seulement 15 000 euros par an, d'où un déséquilibre entre subvention (1.8 M€ de la DGALN) et les prestations reçues.

Son succès grandissant pousse l'ATEN à aider à faire plutôt que faire.

Une clarification sera à apporter dans les relations entre l'IFORE, l'ATEN et les CVRH.

Sur les fonctions support, on ressent le besoin d'une articulation avec d'autres institutions.

2.4.2. Les réseaux de formation du MAAP

Un certain nombre d'organismes de formation dépendant du MAAP produisent une offre de formation dans des domaines intéressant le MEEDDM, et les composantes des DDT issues des ex-DDAF y recouraient usuellement.

L'audit s'est intéressé particulièrement à trois structures : AGROSUP Dijon, l'ENGEES et l'ONEMA.

2.4.2.1. Structures

L'ENGEES est un établissement public administratif sous tutelle du ministère de l'agriculture qui a vocation à former des ingénieurs directement opérationnels.

AGROSUP Dijon est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPCSCP).

2.4.2.2. Le poids de l'activité formation continue

A l'ENGEES, la formation continue offerte intéresse les secteurs privé et public avec une majorité très nette de techniciens des collectivités locales et du privé, mais peu originaires de l'État.

Les formations labellisées MAAP sont ouvertes à tous les agents des DDT censés travailler dans un champ d'activité du MAAP et ce, gratuitement pour la DDT. Le MAAP règle le coût des stages suivant les tarifs arrêtés par le conseil d'administration de l'établissement.

La proportion de formation continue est de 50% du volume de formation.

L'ENGEES désire consacrer son énergie vers la certification, la qualification. Cela s'exprime par un accroissement du volume des formations longues.

AGROSUP Dijon assure de la formation continue à la demande des agents de l'État du MAAP.

2.4.2.3. Les stagiaires

Les formateurs d'AGROSUP seraient favorables à intervenir en formation continue pour les agents du MEEDDM comme ils le font pour les agents du MAAP.

2.4.2.4. Les domaines enseignés

L'ENGEES est une école appliquée à l'eau et à l'environnement qui a vocation à former des ingénieurs directement opérationnels dans les domaines :

- de l'équipement des collectivités (eau potable, assainissement, déchets),
- de l'aménagement durable du territoire,
- de la gestion des risques environnementaux et sanitaires,
- de la gestion des services publics.

L'offre de formation continue comprend :

- des formations techniques : réseaux, hydraulique...
- des formations institutionnelles : gestion des services publics, protection de captage d'eau...

L'offre de formation est diffusée dans les services du MAAP et du MEEDDM.

AGROSUP Dijon développe des missions de formation initiale et continue, de recherche et d'ingénierie dans deux grands domaines de compétences :

- les sciences et techniques agronomiques et agroalimentaires, l'économie et la sociologie rurales,
- les sciences et techniques de l'éducation, de la formation et de la communication.

2.4.2.5. Les enseignants

Pour ses formations, l'ENGEES a recours à des enseignants chercheurs mais également à des prestataires extérieurs (professionnels de terrain et experts).

2.4.2.6. Les autres activités

AGROSUP valide des acquis par 3 dispositifs réglementaires :

- la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) en justifiant de 3 années d'expérience professionnelle pertinente,

- la Validation des Études supérieures (VES) en justifiant d'un niveau de formation ou d'un diplôme équivalent dans les disciplines proches de celles de l'établissement,
- le titre d'ingénieur diplômé par l'État (IDPE) : l'établissement est habilité par le ministère de l'éducation pour que chaque année des candidats âgés d'au moins 35 ans et justifiant d'au moins 5 années de pratique professionnelle dans des fonctions d'ingénieurs accèdent au titre d'IDPE spécialité Agriculture et Agroalimentaire.

2.4.2.7. Les relations avec les autres organismes et les réseaux

Tous les organismes rencontrés développent des actions communes avec les universités de proximité.

L'ENGEES souhaite développer sa coopération avec le MEEDDM, mais a des difficultés à connaître le fonctionnement des nouvelles organisations centrales. Elle a tenté de se rapprocher du CIFP de Nancy sans succès. L'IFORE confie le montage pédagogique de certaines de ses formations à l'ENGEES. L'IFORE soumet maintenant ces montages pédagogiques à consultation. L'ENGEES a certes gagné cette consultation mais estime que cette mise en concurrence ne peut plus relever de la coopération et que la pérennité de ce rapprochement n'est pas garantie.

2.4.3. Les réseaux de formation interministérielle

On y trouve notamment :

- la formation interministérielle régionale pilotée par la DGAFP,
- les IRA,
- l'Institut de la Gestion publique et du développement économique (IGPDE), centre de formation du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et du ministère DU Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État.

L'audit s'est intéressé plus particulièrement au réseau des IRA avec les exemples de ceux de Lyon, Metz et Nantes.

2.4.3.1. Structures

Les IRA sont des établissements publics à caractère administratif sous tutelle de la DGAFP.

2.4.3.2. Le poids de l'activité formation continue

Parmi les missions dévolues aux IRA figure « la formation professionnelle tout au long de la vie et le perfectionnement de fonctionnaires français ou étrangers ».

L'IRA de Lyon (22 agents) prend en charge cette mission au sein de sa direction de la formation continue et de la coopération internationale, composée de 4 agents. La formation continue représente annuellement environ 9380 jours/agent, soit environ 37% de la formation produite au sein de l'IRA. Elle représente seulement 10 à 20 % de l'activité à l'IRA de Metz.

Les stagiaires

La formation continue des IRA ne s'adresse pas à la seule population des attachés, mais à tous les fonctionnaires en poste, quel que soit leur service d'appartenance,

Les publics cible de la formation continue interministérielle sont d'origine très diverses.

A l'IRA de Lyon, 500 jours/agent ont été dispensés au profit de personnels du MEEDDM, ce qui correspond à environ 7% du total de la formation continue dispensée.

2.4.3.3. Les domaines enseignés

Les programmes de formations interministérielle sont définis à partir d'une circulaire d'orientation annuelle de la DGAFP, prise après concertation avec les DRH des ministères. Ces actions (une centaine programmée à Lyon en 2009) sont répertoriées dans des catalogues semestriels de la formation interministérielle mis en ligne sur les sites Internet des IRA.

Elles concernent essentiellement le domaine de la GRH, le management, la gestion financière, l'achat public, les techniques juridiques, les méthodes et organisation du travail, l'Europe et la préparation aux concours et examens.

Ces formations interministérielles concernent donc des domaines et des thèmes sur lesquels l'appareil de formation du MEEDDM est lui même activé, tout en offrant l'avantage de mixer les publics d'origines très diverses, ce qui permet une ouverture et un partage d'expériences apprécié.

Le programme 2010 prévoit deux actions liées au développement durable financées par la DGAFP : « sensibilisation au développement durable » (un jour) et « l'achat public durable » (deux jours).

Les IRA peuvent programmer des actions de formation qualifiées « d'initiative locale » (environ 50% de l'activité de l'IRA de Nantes de formation continue) répondant à des demandes spécifiques de services déconcentrés.

2.4.3.4. L'école de la GRH

Les IRA sont partenaires de l'École de la GRH, créée en 2007. Ils sont à ce titre chargés d'organiser régulièrement des rencontres professionnelles de l'École de la GRH. Ces rencontres consistent en la tenue de réunions de professionnels issus des divers ministères, sur un même thème et sur une même période, sur l'ensemble du territoire. Le public visé est composé de praticiens des ressources humaines et de la formation .

A Lyon, ces rencontres thématiques sont complétées par des réunions bimestrielles d'un club régional créé en janvier 2009, instance d'information et d'échanges de pratiques, auquel participe des cadres du MEEDDM affectés dans la zone de compétences de l'IRA de Lyon.

2.4.3.5. Les enseignants

L'IRA n'a pas d'intervenants attirés mais a recours à des fonctionnaires payés à la vacation ou à des prestataires extérieurs. Le vivier de formateurs des IRA est alimenté essentiellement par des fonctionnaires de l'État et des universitaires.

2.4.3.6. Le financement et les prix de vente

Les formations interministérielle sont financées sur le programme 148, les crédits étant soit directement délégués à l'IRA, soit gérés par le SGAR (plateforme GRH).

Les formations sont très généralement gratuites, et plus rarement facturées à l'administration d'emploi du stagiaire (105 €/jour).

2.4.3.7. Les relations avec les autres organismes et les réseaux

Les IRA n'ont pas de relations institutionnelles avec le MEEDDM.

L'IRA de Lyon entretient de manière informelle des relations personnelles avec des agents du MEEDDM qui interviennent dans la formation continue, ou qui participent à la vie du réseau de l'école de la GRH. Il connaît les CVRH de Mâcon et de Clermont-Ferrand, avec qui sont envisagées des collaborations, et apprécie très positivement les contributions du CEDIP (fiches de cas).

Il existe des contacts entre l'IRA et le CIFP de Nantes mais sans que ceux-ci n'aient débouché sur des partenariats construits. L'IRA de Nantes souhaite un renforcement des liens avec notre ministère sur le champ du développement durable mais davantage en terme de complémentarité qu'en terme co-production de formation.

L'IRA de Metz a une grande pratique de coopération avec d'autres organismes de formation. Dans ce cadre, l'IRA de Metz et le CIFP de Nancy constituent des partenaires privilégiés, en particulier dans le domaine des ressources humaines.

Les questions d'avenir

L'application des textes relatifs à la formation professionnelle tout au long de la vie devrait mobiliser les IRA, en permettant aux administrations de passer des conventions.

2.4.4. L'offre de formation continue des organismes opérationnels et des agences

Un certain nombre d'organismes en charge de missions opérationnelles produisent une offre de formation dans l'intérêt des missions dont ils ont la charge. Il s'agit:

- d'organismes à vocation opérationnelle sectorielle organisés pour assurer tout ou partie de la formation de leur personnel et offrant des places à l'extérieur dans leurs stages (VNF, ONF),
- d'organismes à caractère scientifique et technique proposant un catalogue de formations dans leurs domaines (BRGM, CSTB, INES...),
- des agences s'organisant pour diffuser l'information et les formations utiles aux agents de l'administration qui opèrent dans leur domaine (ADEME, ANAH, ANRU...).

L'ANAH, l'ANRU, VNF forment en priorité leurs agents et plus généralement l'ensemble des agents publics opérant dans le cadre de leurs missions. Il en est de même de l'ONF, qui peut toutefois accueillir des stagiaires extérieurs à titre onéreux sur les sujets d'intérêt partagé.

Les autres organismes publient un catalogue de leurs offres de formation, ouvertes à tous publics payants, dans les conditions du marché.

2.5. LES STATISTIQUES DE LA FORMATION CONTINUE

Les statistiques ministérielles disponibles début 2010 (statistiques 2008) peuvent être considérées comme significatives puisqu'elles résultent d'une enquête auprès des écoles et de 225 services qui ont répondu à 83 %. Elles portent sur un périmètre plus étroit que celui du présent audit :

- les écoles dépendant du ministère (école nationale des Ponts et Chaussées, école nationale des Travaux publics de l'État, école nationale des Techniciens de l'État),
- le réseau des centres inter-régionaux de Formation professionnelle (CIFP) / CVRH,
- le centre d'Évaluation, de Documentation et d'Innovation pédagogique (CEDIP)
- et, depuis 2008, l'institut de Formation de l'Environnement (IFORE).

Elles indiquent une baisse significative en chiffres absolus de l'effort de formation continue depuis 2006, mais ne donnent pas d'indications en chiffres relatifs qui permettent de tenir compte des évolutions de structure des personnels des ministères.

2.5.1. Les chiffres en valeur absolue

Pris sans corrections, ils indiquent un effondrement de l'effort de formation continue (mesuré en jour x stagiaire), divisé par deux entre 2004 et 2008.

	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2004
Formation initiale diplômante	235365	221505	200100	179295	188550	0,8
Formation post-recrutement	100163	109677	75371	43848	29214	0,29
Sous-total formation initiale	335528	331182	275471	223143	217764	0,65
Perfectionnement et prise de poste	254732	241984	248540	188522	127473	0,5
préparation aux examens et concours	33593	29294	31304	19176	13807	0,41
Sous-total formation continue	288325	271278	279844	207698	141280	0,49
Total formation statutaire et professionnelle	623853	602460	555315	430841	359044	0,58

La diminution de la formation initiale résulte probablement entre autres de la réduction du recrutement. On peut remarquer que la diminution du volume de formation continue s'est accentuée à partir de 2007, mais pour apprécier l'évolution de la formation continue, il conviendrait de prendre en compte :

- l'effet de la décentralisation et du départ d'effectifs importants,
- les éventuelles évolutions de structures au sein du personnel, toutes les catégories n'ayant pas un recours égal à la formation continue.

2.5.2. Les évolutions corrigées des variations d'effectifs

Il faut d'abord corriger les chiffres bruts de l'effet des diminutions d'effectifs et des changements de périmètre du ministère.

En jours par agent, toutes catégories confondues, l'évolution de la formation continue serait la suivante.

Journées x stagiaires	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2004
Perfectionnement et prise de poste	254732	241984	248540	188522	127473	0,5
préparation aux examens et concours	33593	29294	31304	19176	13807	0,41
Sous-total formation continue	288325	271278	279844	207698	141280	0,49
<i>Effectifs totaux du ministère (source: Cour des Comptes)</i>	99647	96000	93215	91297	74474	0,75
Journées par agent et par an						
Perfectionnement et prise de poste	2,56	2,52	2,67	2,06	1,71	0,67
préparation aux examens et concours	0,34	0,31	0,34	0,21	0,19	0,55
Sous-total formation continue	2,89	2,83	3	2,27	1,9	0,66

Grossièrement, l'effort de formation continue ici répertorié serait passé de 3 jours par agent à moins de 2 jours par agent à l'occasion des réorganisations.

La diminution serait un peu plus forte sans doute en tenant compte des effets de structure, puisque les effectifs qui ont quitté le ministère comprenaient une part

importante de personnels d'exploitation, moins consommateurs de formation continue que les nouveaux arrivants (de l'écologie notamment) bien dotés en cadres supérieurs.

Pour donner des points de référence, l'office nationale des Forêts (ONF) pratique un ratio effectif de 5 jours par agent, ce qui était la norme retenue (jamais tout à fait atteinte, mais approchée) au ministère de l'équipement, tandis que le ministère de l'environnement pratiquait des ratios du même ordre.

Si on considère que la période actuelle de grande reconversion des services, avec de nombreux changements de fonctions, des domaines nouveaux et des approches nouvelles à embrasser crée fatalement un besoin accru de formation, on mesure le surprenant déficit de la situation présente.

Cette évolution reflète un certain malaise des agents. La situation instable des organigrammes dans les services incitait peu les agents, qui ne savaient pas le poste qui les attendait à l'issue des réorganisations, à entreprendre des formations. De nombreux agents se posaient des questions sur leur avenir et sur leurs futures missions. Ils ne souhaitaient pas s'investir sur des missions qui ne seraient plus les leurs par la suite. En même temps, les services étaient totalement accaparés par leurs réorganisations et donc peu disponibles pour traiter les questions de développement des compétences. Alors que le paysage administratif territorial commence à se stabiliser, il faut à la fois souhaiter et prévoir une renaissance de la demande de formation.

3. LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME

3.1. L'ÉLABORATION DE LA COMMANDE ET L'ÉVALUATION DES BESOINS

3.1.1. Les circuits spécialisés courts

Les établissements publics de taille suffisante sont organisés pour produire par leurs propres moyens l'essentiel de la formation continue dont leurs personnels ont besoin. C'est le cas, par exemple, du CEA, de l'ONF, de VNF...

Certains secteurs spécialisés (l'Aviation civile, la Météo, la Marine marchande, etc.) disposent d'écoles dédiées opérant à l'usage quasi-exclusif du secteur.

La commande s'élabore alors dans un circuit court et l'ajustement entre l'offre et la demande se fait naturellement par la proximité professionnelle entre les utilisateurs et les producteurs.

3.1.2. Le fonctionnement par catalogue

Un certain nombre d'organismes produisent une offre de formation continue en fonction de ce qu'ils perçoivent de la demande de leurs « clients ». Il publie des catalogues de leurs formations et le test de la bonne adéquation au besoin est le succès de leurs stages.

C'est le cas, à titre principal et dans des genres très différents, aussi bien des IRA que de l'IFORE, de l'ENPC ou d'IFP Training. C'est aussi le cas à titre partiel, voire accessoire d'autres organismes, comme les CVRH, l'ONF, AGROSUP, etc.

La logique de ce fonctionnement est que ces formations sont payantes. L'inscription est payante dans certains cas (IFP Training, ENPC...), mais elles sont aussi souvent financées par des dotations ministérielles, soit sous forme d'un budget global (IFORE) soit pour une action déterminée (IRA). En effet, les conformations budgétaires des services utilisateurs leur permettent rarement de dégager des ressources budgétaires pour payer les formations auxquelles ils ont recours. Pour eux, en l'état actuel du fonctionnement budgétaire, il faut que la formation soit « gratuite » pour qu'ils envisagent d'y accéder.

3.1.3. La formation continue au sein des services déconcentrés

3.1.3.1. Une situation institutionnelle à clarifier

Depuis le décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires⁷, aucune des circulaires organisant le

⁷ « Article 1er: Les circulaires et instructions adressées par les ministres aux services et établissements de l'État sont tenues à la disposition du public sur un site internet relevant du Premier ministre. Elles sont classées et répertoriées de manière à faciliter leur consultation.

système n'est plus actuellement légalement en vigueur. On peut donc considérer qu'il obéit à un droit coutumier constitué d'anciennes circulaires abrogées, de consensus implicites et d'interprétations locales. L'interprétation de ce corpus incertain peut varier d'un endroit à l'autre.

Un « document d'orientation à moyen terme de la formation », dont la rédaction est en cours, devrait peut-être remédier à cette situation. Dans celui-ci seront présentés non seulement les priorités ministérielles à trois ans en matière de formation mais aussi le rôle des acteurs et leur économie générale à l'échelle du MEEDDM et dans le contexte interministériel, aux niveaux national, régional et local. Une fois validé en commission ministérielle pour la formation professionnelle et en CTPM, il faudra encore en tirer les circulaires ad hoc et de les publier dans le respect du décret n° 2008-1281 pour retrouver une situation normale.

A l'occasion des réformes de structures, avant la création des DREAL, et durant la phase d'expérimentation de la fusion DDE-DDAF, au titre de la « mutualisation des moyens », la prise en charge de la formation continue au ministère de l'équipement a connu un remaniement de fond : le principe d'une prise en charge au niveau régional a été posé (circulaire - aujourd'hui abrogée - de la DGPA du 21 juin 2007, faisant suite à une expérimentation lancée par circulaire du 3 février 2006).

- les DRE ont eu la charge d'organiser la fonction pour l'ensemble des services de la région ;
- les DDE repliaient leur dispositif, ne gardant souvent qu'un correspondant de catégorie C à temps partiel ;
- les CIFP étaient placés sous le contrôle d'une instance de gouvernance présidée par le DRE de la région d'implantation et comprenant des chefs de services;
- les CIFP, services déconcentrés de l'État juridiquement placés sous l'autorité du préfet de département et les cellules GUEPARH, services d'administration centrale délocalisés, ont été invités à se rapprocher pour préfigurer, sous un commandement unique, les CVRH, aujourd'hui fonctionnels mais juridiquement étranges.

C'est sur ce schéma, avec des variantes locales, que le système vit actuellement.

3.1.3.2. Une perte de substance préoccupante

Il est difficile de pointer avec exactitude les effectifs dédiés à la formation continue dans les services déconcentrés et d'apprécier leur évolution. En se référant aux données anciennes d'ISOARD et aux données actuelles de SAM, des comparaisons plus précises seraient sans doute possibles.

Une circulaire ou une instruction qui ne figure pas sur le site mentionné au précédent alinéa n'est pas applicable. Les services ne peuvent en aucun cas s'en prévaloir à l'égard des administrés.

Cette publicité se fait sans préjudice des autres formes de publication éventuellement applicables à ces actes. »

La perte de substance des dernières années a été à la fois quantitative (division probablement par 2 des effectifs dédiés) et qualitative (disparition des cadres supérieurs, éloignement des services utilisateurs, changements de personnes et pertes d'expérience).

Elle pèse de trois façons :

- sur l'élaboration des besoins, des demandes, des commandes et des programmes de formation continue (cf. infra) ;
- sur l'investissement des cadres opérationnels dans le développement des compétences de leurs agents (les cadres, très généralement favorables au principe de la formation continue, « passent à l'acte » plus facilement sous l'effet d'une sollicitation d'un responsable de formation que livrés au cours naturel des choses et aux urgences quotidiennes) ;
- sur l'organisation des actions, le recrutement de formateurs, l'entretien de réseaux et l'évaluation des impacts.

Elle est d'autant plus à déplorer - et à corriger - que tout indique, dans la période de transformation actuelle, un besoin de formation accru.

Le fonctionnement par la demande

Les CVRH fonctionnent essentiellement à partir de commandes élaborées par les services.

On distingue traditionnellement :

- la commande (ou maîtrise d'ouvrage) centrale (MOC),
- la maîtrise d'ouvrage déconcentrée (MOD).

3.1.3.3. La maîtrise d'ouvrage centrale (MOC)

Chaque direction d'administration centrale élabore annuellement sa demande de formation, le programme de l'année N et le bilan de l'année N -1 qui sont discutés au cours de réunions de réflexion préalable, puis d'une grande réunion rassemblant tous les acteurs de la formation continue interne (commanditaires nationaux, régionaux et locaux, prestataires de formation) et enfin d'ateliers thématiques réunissant les 6 directions de programme les CVRH et l'IFORE. La prise en charge est alors répartie entre les CVRH sur des bases géographiques ou thématiques (un CVRH se chargeant de monter l'opération, quitte à ce qu'elle soit reprise par d'autres). Ce dispositif est mis en place depuis 2006. Il a fait l'objet d'une circulaire (aujourd'hui abrogée) de la DGPA du 19 juin 2006 décrivant l'architecture nationale de la formation. Le « Document d'Orientation à Moyen Terme de la Formation », actuellement en cours d'élaboration, devrait refonder ce dispositif en droit.

La formulation de la commande par les directions d'administration centrale, plus directive que par le passé, obéit à des logiques différentes suivant les secteurs.

- La DGITM et la DGPR passent leurs commandes dans des conditions qui n'appellent pas d'observations.
- La DGALN a la responsabilité de programmes rassemblant 27 % des agents des services déconcentrés. Ses différentes composantes suivent des errements contrastés : la partie environnementale est habituée à recourir à l'IFORE. La partie urbanisme et aménagement participe normalement au cycle et prend des initiatives intéressantes (cf. infra sur les formations lourdes universitaires en aménagement). En revanche, au moment de l'audit, le domaine du logement connaissait un « trou d'air » qu'on peut espérer conjoncturel. La DGALN, consciente de la nécessité de retrouver une meilleure cohérence de l'ensemble, a entrepris de s'y employer.
- La DGEC s'était encore peu connectée au réseau de formation de l'ex-ministère de l'équipement et passait peu de commandes, se privant ainsi sans doute de moyens d'action utiles. Cette situation évolue favorablement.
- Le CGDD ne gère aucun budget de formation et ne passe donc pas de commandes directes.
- Les commandes du secrétariat général qui, par ailleurs, assure le pilotage des CVRH, sont correctement formalisées, l'exécution pouvant parfois poser plus de problèmes qui se gèrent grâce à la proximité naturelle entre la DRH et le réseau des CVRH.

On observe globalement une prise en compte encore faible dans la commande en MOC des nouvelles missions du ministère et de la déclinaison du Grenelle environnement, probablement du fait de la présence encore insuffisante du CGDD et de la DGEC dans le cycle de la commande.

3.1.3.4. La maîtrise d'ouvrage déconcentrée (MOD)

Une partie de l'activité des CVRH répond à une demande locale élaborée au sein des régions. La méthode d'élaboration de la commande a été affectée par la modification de la gouvernance intervenue à l'occasion de la circulaire (aujourd'hui abrogée) de la DGPA du 21 juin 2007, faisant suite à une expérimentation lancée en février 2006 (circulaire du 3 février 2006).

- Création d'une instance de gouvernance composée de chefs de services utilisateurs présidée par le DRE (puis le DREAL) en lieu et place du conseil de perfectionnement dont la composition était plus large (comprenant tous les chefs de services, des représentants de l'appareil de formation et des représentants du personnel) ;
- création d'une instance de concertation régionale avec les représentants du personnel ;
- construction de programmes régionaux de formation.

La méthode d'élaboration de la commande diffère selon les régions, mais rencontre partout des difficultés communes :

- du fait de la disparition des structures dédiées à la formation au sein des directions départementales (DDE, DDA, DDEA, DDT), l'analyse des besoins en comparant poste par poste les compétences requises et les compétences réelles des titulaires n'est pas faite ;
- les CVRH étaient jusque là peu habitués à faire eux-même ces analyses au sein des services ;
- l'instance de gouvernance qui a remplacé le bureau du conseil de perfectionnement comprend certes des chefs de services intéressés aux problèmes de la formation, mais ne comprend plus aucun membre (responsable de formation ou représentant du personnel) venant de l'intérieur des services, capable de nourrir de réalité locale la stratégie globale.

Le plan régional de formation est ainsi appauvri et mal adapté à la finesse des demandes particulières.

Les CVRH formalisent le plan annuel dans un programme généralement publié sur leur site Intranet (mais pas sur Internet, même pour les formations qui pourraient intéresser d'autres organismes publics).

Depuis la création du MEEDDM, les directeurs d'origines différentes (agriculture, environnement, industrie) s'approprient progressivement l'outil CVRH qu'une partie d'entre eux découvrait. Il semble aujourd'hui que les CVRH soient connus et relativement reconnus par la grande majorité des directeurs.

Éléments pour l'appréciation des besoins

Il semble que les outils pour l'appréciation des besoins soient disponibles :

- le RIME est supposé préciser les compétences nécessaires à chaque type de poste;
- la fiche de poste de chacun réfère à un emploi-type du RIME et précise les compétences spécifiques au poste particulier ;
- l'entretien professionnel et l'entretien de formation, désormais obligatoires doivent mettre en évidence les écarts entre les compétences requises et les compétences détenues (circulaire du 10 avril 2009 ci-après).

il faut systématiser, à l'arrivée de l'agent (quelle que soit sa date de prise de fonction au cours de l'année), un entretien de prise de fonction permettant de faire un bilan des compétences détenues par l'agent. Cet entretien de prise de fonction est destiné à alimenter l'entretien annuel de formation ;

Les comptes rendus des entretiens de formation sont transmis au responsable de formation, ou équivalent, du service d'affectation de l'agent, pour analyse des besoins exprimés. Cette analyse constitue la base de la conception du plan annuel de formation. La tenue des entretiens de formation dans la période novembre/décembre de l'année N permet de rendre cohérents les délais de mise en oeuvre effective du plan de formation de l'année N + 1 au regard de l'année considérée.

De fait, ce modus operandi, dans la période récente marquée par les préoccupations de réorganisation, n'a guère été mis en œuvre dans sa logique complète. Certaines DREAL ont tout juste inscrit cette démarche à leur ordre du jour. Aussi, les éléments pour documenter finement le besoin au niveau national font défaut.

Tout paraît cependant permettre de qualifier ce besoin de grand, voire « très grand » :

- les réorganisations (décentralisation, fusions) et les réorientations stratégiques massives (comme l'abandon de l'ingénierie publique) ont imposé à de nombreux agents de se reconvertir assez profondément, sans avoir toujours bénéficié des mises à niveau nécessaires dans leurs nouvelles missions ;
- la baisse de l'effort de formation constatée ces dernières années a créé un retard qui doit être rattrapé ;
- les orientations nouvelles, sous le vocable général du « développement durable », créent des besoins nouveaux ;
- les gains de productivité et de qualité légitimement attendus de nos services passent nécessairement par des améliorations des savoir-faire ;
- la justification de l'intervention des services se justifie de moins en moins par l'exercice direct d'un pouvoir ou la distribution d'une aide financière, mais de plus en plus par une pédagogie naturellement plus exigeante en compétence professionnelle ;
- le recrutement, autre source d'acquisition de compétences nouvelles adaptées, sera durablement limité du fait de la décroissance programmée des effectifs.

Notre administration semble donc avoir, provisoirement on l'espère, lâché prise dans le combat pour la compétence et elle se trouve aujourd'hui devant une alternative :

- soit recenser sans complaisance les écarts de compétences et planifier leur résorption, ce qui peut conduire à des constats exigeants, et à une multiplication de l'effort par un coefficient important ;
- soit faire le deuil d'une administration technique de l'État raisonnablement compétente.

3.2. LA GOUVERNANCE, LES OUTILS ET LE FINANCEMENT DU SYSTÈME

3.2.1. Les modes actuels de gouvernance et leur fonctionnement

3.2.1.1. La gouvernance centrale

Au sein du MEEDDM, le pilotage du système de formation continue incombe au secrétariat général et se partage entre la Direction des ressources humaines (dont

dépendent les CVRH et le CEDIP) et le Service du pilotage et de l'évolution des services (dont dépendent les écoles et l'IFORE), tandis que le réseau scientifique et technique et la recherche sont rattachés au Commissariat général au développement durable. Il en résulte une certaine dispersion, que les acteurs gèrent de leur mieux.

Au cours des années récentes, la question des compétences a fait l'objet au sein du ministère de plus de réflexions et de discussions que de décisions et de mesures. Ont ainsi été successivement installés un comité stratégique des compétences, puis un comité technique auprès du comité stratégique. Des documents de réflexion internes ont été produits sans que ces efforts se traduisent en conséquences visibles.

3.2.1.2. L'usage des outils et méthodes

Le Répertoire interministériel des Métiers de l'État (RIME), complété par le répertoire ministériel, constitue une aide à l'analyse des compétences utiles à chaque mission. On constate toutefois que dans la grande majorité des fiches la rubrique des compétences requises est rédigée de manière trop générale pour fonder une exigence précise de compétence susceptible de se traduire en un plan personnalisé de mise à niveau pour un agent qui prend un nouveau poste. Les fiches de poste qui en découlent dans les services ne sont souvent pas plus explicites.

L'évaluation des formations reste problématique : autant l'évaluation « à chaud » des actions de formation est maintenant une pratique généralisée, autant les évaluations de l'impact des formations continues sur les performances individuelles et collectives demeure chose rare et difficile, surtout pour les stages courts.

Pour les formations relativement lourdes (niveau master), l'équipe d'audit a relevé des expériences intéressantes menées à l'initiative de la DGALN par les CVRH de Toulouse et de Rouen avec les universités. La formation s'inscrit dans une perspective de carrière contractualisée avec l'agent, et on peut espérer qu'une évaluation de l'impact pourra en être faite.

3.2.2. Les évolutions en cours et les tendances prévisibles

3.2.2.1. L'interministérialité

Les nouveaux modes d'exercice de l'interministérialité impactent le système de formation des services déconcentrés et posent au moins deux questions :

- quelle sera l'articulation future entre les ministères, les DREAL et les DDI en matière d'acquisition, d'entretien et de promotion des compétences ?
- quelle sera l'articulation avec les « plateformes RH » dont se dotent les SGAR ?

Il est peu probable que les anciens modes de relation puissent perdurer inchangés dans le nouveau contexte (cf. infra).

Le « guide pour les relations de travail entre le niveau régional et le niveau départemental » du 26 mars 2010 donne quelques lignes directrices utiles pour le sujet qui nous occupe. Il pose le principe d' « un fonctionnement matriciel associant une fonction verticale ministérielle de pilotage des politiques publiques sectorielles et une fonction de transversalité exercée, tant sur le plan régional que départemental, par les préfets » et d'un « travail en réseau entre échelon régional et échelon départemental ».

Il précise qu'« Il appartient aux ministères d'organiser les formations « métier » et les échanges au sein de leur réseau technique. » et affirme le principe d'« une fonction « gestion des ressources humaines » largement ministérielle » à qui il incombe :

- d'anticiper l'évolution des besoins en compétences et de l'intégrer dans ses plans de recrutement et de formation ;
- d'accompagner l'évolution éventuelle des missions (formation de requalification, organisation d'échanges de pratiques).

« Pour ce qui concerne la formation, il conviendra de distinguer :

- d'une part, entre formations techniques qui restent pilotées par la chaîne ministérielle, et formations plus transversales qui ont vocation à être organisées sur le plan interministériel ;
- d'autre part, entre l'évaluation des besoins qui se fait au plus près des unités et l'ingénierie de formation qui peut supposer le regroupement de compétences sur le plan interdépartemental, régional, voire interrégional (pour les bassins, par exemple).

Les formations interministérielles ont vocation à être organisées par les plateformes régionales interministérielles d'appui à la GRH implantées dans les SGAR (...) qui pourront également s'appuyer sur des structures ministérielles compétentes (CVRH pour le MEEDDM). »

Dans ce cadre, les DREAL sont fondées à élaborer avec les DDI des plans de mise à niveau des compétences de l'ensemble des agents affectés à leurs programmes. La majorité d'entre eux n'avaient pas attendu ce guide pour en prendre l'initiative, mais dans certaines régions, le préfet de région et/ou le DREAL n'avait pas pris en compte leur rôle dans la gestion des compétences et la formation continue dans les DDI, et le guide apporte une clarification d'autant plus utile que tous les moyens consacrés à la fonction ont été retirés des directions départementales pour être rapatriés au niveau régional (en diminuant de volume ce faisant).

3.2.2.2. Les autres évolutions

Parmi les autres évolutions à accompagner, le bon usage des TIC et des nouvelles possibilités qu'elles ouvrent doit être souligné :

- l'information publiée sur Internet par les organismes de formation du ministère est aujourd'hui dispersée, inégale, parfois inexistante (les CVRH, en particulier ne publient pas leur offre de formation sur des sites accessibles en

interministériel, encore moins à l'extérieur de l'administration de l'État) : Il devient indispensable d'organiser cette information autour d'un portail Internet unique⁸, accessible à toutes les fonctions publiques et comportant les liens utiles avec les autres prestataires de formation intervenant dans les champs du ministère.

- Le développement de la formation à distance, de l'animation de réseau, de la gestion documentaire, du partage d'outils en réseau, etc. nécessitera des investissements et une organisation appropriée.

3.2.3. Esquisse de coût global du système

La formation est un investissement. On en attend un bénéfice supérieur à la mise de fonds consentie. Malheureusement, aucun instrument n'est disponible pour apprécier le rendement de cet investissement :

- les coûts de formation ne sont pas calculés, tant s'en faut de la même manière d'un endroit à l'autre, et très rarement en coûts complets ;
- les bénéfices attendus de la formation sont encore moins objet de chiffrage de sorte que l'efficacité de la formation continue demeure un objet de foi et d'espérance.

Si l'on intègre dans les coûts de formation :

- les salaires des stagiaires lorsqu'ils sont payés durant le temps de la formation ;
- les coût complets des services dédiés à la formation ;
- les coût propres aux actions (formateurs et frais généraux) ;

on peut estimer le « budget global » de la formation continue au ministère.

Le calcul fait sur ces bases par la DRH (que l'équipe d'audit n'a pas de raison de mettre en cause, avec l'approximation inévitable dans ce genre d'exercice) aboutit à un chiffre de 65,2 M €. pour la formation professionnelle⁹.

On compare le chiffre couramment à la masse salariale (3,51 % en l'espèce en 2008). Il serait plus pertinent de le comparer au budget global de fonctionnement des services.

⁸ L'usage général d'Intranet de préférence à Internet dans l'ensemble du réseau du MEEDDM est un facteur d'enfermement : ni les autres ministères, ni les autres fonctions publiques n'ont accès à l'offre.

⁹ Les termes « formation continue », qui figure dans la commande d'audit, et « formation professionnelle, plus souvent employé dans les nomenclatures de formation recouvrent la même réalité et sont employés indifféremment dans le texte.

3.3. LES RÉSEAUX ET LEUR FONCTIONNEMENT

3.3.1. Les réseaux internes au MEEDDM

Les réseaux scientifiques et techniques issus des ministères composant le MEEDDM contribuent par la mise à disposition de formateurs et de méthodes à l'effort de formation continue.

Mais le système repose aussi sur le déploiement de réseaux informels dédiés à l'échange d'information et d'expériences entre leurs membres, généralement spécialistes d'un même domaine dispersés dans des services différents. Ces réseaux sont en soi un instrument de formation continue de leurs membres, mais constituent également un vivier de formateurs potentiels à disposition des écoles et des CVRH. Ils ont pu s'enrichir des échanges entre services de ministères différents à l'occasion des fusions.

L'équipe d'audit n'a pas expertisé spécifiquement le fonctionnement et l'évolution de ces réseaux, mais peut inférer d'échos convergents que le fonctionnement de ces réseaux a été perturbé par les réorganisations, plus sans doute les réseaux à caractère « généraliste » que les réseaux de métiers spécialisés, moins touchés par les bouleversements. Il en résulte des difficultés de recrutement de formateurs.

3.3.2. Les réseaux interministériels

La Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP) anime quelques réseaux interministériels :

- l'école de la GRH,
- la formation régionale interministérielle, intégrée désormais au sein des plateformes régionales d'appui interministériel à la GRH, réseaux auxquels les agents du MEEDDM participent, mais ces actions restent globalement d'une échelle modeste.

L'institut de la Gestion publique et du Développement économique (IGPDE) propose un catalogue de formation interministérielle. Il a mis en œuvre, notamment, les formations d'ambassadeurs LOLF et piloté l'École de la LOLF.

3.3.3. Les réseaux externes

Les agents du ministère participent peu aux réseaux d'échange existant dans la mouvance des collectivités territoriales. Le centre d'Études sur les Réseaux, les Transports et l'Urbanisme et les Construction publiques (CERTU) anime quelques réseaux de ce type dans le domaine de l'aménagement et des transports. On en trouve également dans le domaine des infrastructures, mais ces échanges sont loin d'irriguer la vie courante des services.

Quelques initiatives de réseaux impliquant l'université sont à noter. Elles tiennent le plus souvent à des personnalités particulières et restent donc fragiles.

4. VERS LA COMPÉTENCE ET LA RECONNAISSANCE : ÉLÉMENTS POUR UNE RELANCE DU SYSTÈME

4.1. RÉDUIRE LE DÉCALAGE ENTRE LE BESOIN ET L'EFFORT

4.1.1. Deux voies possibles

On l'a vu, l'évolution de l'effort de formation continue en décroissance rapide dans un contexte de faible recrutement et d'incertitudes expose nos administrations à une marche à rythme soutenu vers l'incompétence.

Deux scénarios semblent possibles :

- la poursuite de la tendance actuelle qui ne se traduira par aucune catastrophe immédiate. Dans ce cas, on peut recommander de beaucoup parler de compétences, notamment dans des commissions, séminaires, assises, chartes et discours sans jamais procéder à une évaluation sérieuse du déficit sur le terrain. Dans cette option, il est conseillé de laisser entendre que la formation continue ne sert pas à grand chose sans risque d'être savamment contredit puisque, comme on l'a vu, l'efficacité de la formation continue n'est pas mathématiquement prouvée. Le mode d'exécution de cette stratégie est simple puisqu'il suffit de laisser aller les choses.
- considérer que le fléchissement actuel n'est pardonnable que s'il est conjoncturel et que le ministère part en quête de la compétence professionnelle.

4.1.2. Un plan de remise à niveau pour les compétences

Il ne peut y avoir de politique de mise à niveau des compétences sans que les missions des services soient clairement définies et que soient repérés sans complaisance et aussi objectivement que possible les niveaux requis sur chaque poste et les niveaux actuellement disponibles pour remplir ces missions.

Une deuxième étape passe par la construction de plans de mise à niveau d'où ressortiront entre autres des demandes de formation continue.

Il y a lieu alors de formaliser des commandes en priorité auprès des organismes de formation publics et notamment ceux du ministère, dans des relations clients-fournisseurs exigeantes de part et d'autre.

L'appareil de formation du ministère doit se mettre en ordre de marche pour aider à la formation de la commande, puis pour y apporter des réponses efficaces par ses moyens propres, mais aussi par le développement de relations fructueuses avec l'extérieur (autres ministères, université, CNFPT, organismes privés...).

Il apparaît aux auditeurs que le besoin en compétences pointues et diverses¹⁰ va augmenter et que la gestion des problèmes nécessitera de plus en plus de dialogue avec les porteurs d'intérêts divergents. La seule réponse pour que l'État conserve un rôle actif est de développer la compétence technique de ses agents. Cela passe par la formation initiale et les modes de recrutement mais aussi par la formation continue.

Cette démarche passe par :

- la mise en œuvre d'une méthode efficace d'identification permanente des besoins individuels en compétences ;
- la restructuration de l'organisation et de la gouvernance nationale et locale ;
- la formalisation de relations « clients fournisseurs » exigeantes ;
- la restauration du dialogue social autour de la promotion des agents par la compétence et donc de la formation ;
- l'affectation de ressources dans une optique d'efficacité
- et, dans toute la mesure du possible, l'ouverture à l'extérieur.

Au delà de cette mise à jour, une démarche prospective, anticipant sur les compétences futures du ministère et cherchant à déterminer les besoins de compétences qu'elles induiront dans les services serait naturellement souhaitable, mais on ne peut en nier la difficulté...

4.2. RESTRUCTURER LA GOUVERNANCE

4.2.1. Les statuts des organismes : situation actuelle

Les réformes qui ont abouti à la constitution du MEEDDM ont produit une juxtaposition d'organismes ayant vocation à travailler ensemble, mais dont la situation statutaire, fruit des péripéties de l'histoire, est hétéroclite et empêche de développer les relations saines et les synergies nécessaires.

Coexistent, sans compter les établissements publics, au moins quatre entités qui ont vocation à coopérer dans un partage clair des rôles :

- l'IFORE, service à compétence nationale rattaché au SG (SPES) ;
- les CIFP, services déconcentrés de l'État, sous l'autorité nominale des préfets de leurs départements d'implantation, pilotés en fait par le SG (DRH) ;
- les cellules GUEPARH, services de l'administration centrale rattachées au SG (DRH), ayant tous les attributs d'un service à compétence nationale ;
- le CEDIP, service à compétence nationale rattaché au SG (DRH).

¹⁰ Voir le rapport de l'ingénierie à l'expertise du CGEDD d'avril 2009

Par le CEDIP et les cellules GUEPARH, la formation continue est connectée à la gestion des compétences. On peut mentionner aux marges du système les comités de domaine rattachés au CGDD (DRI).

Le projet de créer un service à compétence nationale pour fédérer les CVRH et le CEDIP est à l'ordre du jour depuis 2 à 3 ans et on ne peut que souhaiter un aboutissement rapide, car l'incertitude persistante pèse sur le système qui risque de se dégrader irréversiblement.

Plusieurs types d'évolution sont possibles, selon les décisions qui seront prises à court terme. L'équipe d'audit a structuré ses réflexions autour de trois scénarios contrastés, pouvant naturellement comporter des variantes :

- un scénario (n°1) a minima où aucune décision majeure n'est prise à court terme
- un scénario (n°2) conforme à ce qui a été imaginé en 2006, regroupant le CEDIP et les CVRH dans un service à compétence nationale
- un scénario (n°3) structurant l'ensemble du système du MEEDDM autour d'un grand service à compétence nationale

4.2.1.1. Scénario 1 « au fil de l'eau »

Dans le premier scénario, le caractère de service déconcentré des CIFP est réaffirmé. Les cellules GUEPARH devront alors rejoindre le même statut si on ne veut pas démembrer les CVRH créés de fraîche date.

Les CVRH doivent alors trouver leur place dans la configuration locale. Il conviendrait alors de les placer explicitement sous l'autorité du préfet de région de leur siège à charge pour lui de les faire fonctionner au profit de l'interrégion.

Dans ce cas, la question du service de rattachement de l'IFORE et de son régime budgétaire serait à traiter de manière autonome, le CEDIP restant un service à compétence nationale rattaché à la DRH.

Avantages

Les avantages du scénario tiennent à l'économie de décisions : c'est celui qui a toute les chances de se réaliser si l'on continue dans l'indécision qu'on connaît depuis plus de 3 ans.

On peut alors traiter du cas de l'IFORE de manière autonome, sans changer son statut et son rattachement administratif :

- soit là aussi en décidant le moins possible, sans résoudre ses problèmes budgétaires et en traitant la question de son déménagement selon les opportunités, et dans ce cas, il est peu probable qu'il soit promis à un grand rayonnement...
- soit au moins en le rendant unité opérationnelle de l'ensemble des programmes du MEEDDM.

Inconvénients et risques

Le principal inconvénient du scénario tient à la balkanisation du dispositif entre une douzaine d'organismes de 15 à 30 personnes (IFORE, CEDIP, 10 CVRH...) dont aucun n'a la taille critique pour approfondir un domaine, innover, jouer en complémentarité avec les autres.

La gouvernance des CVRH n'irait pas sans problème : sous l'autorité d'un préfet de région au service de plusieurs régions, il serait mal placé dans l'allocation des moyens en période de restrictions. Dans ses arbitrages quantitatifs et qualitatifs de moyens, le DREAL devra faire preuve de beaucoup d'altruisme pour arbitrer durablement au profit d'un organisme interrégional.

Les plateformes GRH des SGAR auraient des difficultés à développer des relations claires « client-fournisseur » avec un organisme placé dans une position hiérarchique (notamment avec la partie GUEPARH), et le risque d'une « banalisation » des CVRH appelés par les sujets d'administration générale au détriment de l'affirmation d'un profil « développement durable » est à redouter.

Quant à l'IFORE, il resterait isolé, le déménagement dont le principe semble arrêté risquant de l'affaiblir. Sa coopération avec le reste du réseau du ministère resterait tributaire des initiatives des uns et des autres. En l'absence de capacité propre du ministère à promouvoir les formations généralistes dont il aura toujours besoin, il risque même d'être appelé à s'y investir, au détriment de sa compétence, aujourd'hui reconnue, dans l'environnement au sens large.

4.2.1.2. Scénario 2 : un service à compétence nationale réduit

L'ex-ministère de l'Équipement avait conçu le projet de rassembler le CEDIP, les CIFP et les cellules GUEPARH dans un service à compétence nationale rattaché à la DRH, de façon à améliorer la cohérence de l'ensemble et à faciliter son pilotage.

Les trains de réformes successives ont relégué année après année ce projet au second plan, de sorte qu'il est toujours sur la table, et que les acteurs du système manifestent aujourd'hui une certaine impatience devant ce qui peut apparaître comme de l'indécision.

Avantages

Les avantages attachés à une décision rapide sur ce scénario sont évidents : on régulariserait enfin la situation hybride des CVRH et on mettrait fin à une incertitude qui aujourd'hui obère les initiatives.

Dans ce scénario, la répartition des tutelles au sein du Secrétariat général resterait inchangée, le nouveau SCN étant rattaché à la DRH comme le sont aujourd'hui ses composantes, et l'IFORE pouvant rester rattaché au SPES (sauf à reconsidérer volontairement ce rattachement).

Inconvénients et risques

La procédure de création d'un « service à compétence nationale » dépend de son niveau de rattachement ¹¹. En revanche, la suppression formelle de services déconcentrés comme les CIFP nécessite une décision interministérielle. C'est probablement ce qui a jusqu'à maintenant, dans la concurrence des priorités, retardé la mise à l'agenda effective du sujet.

L'existence des cellules GUEPARH, sous réserve d'expertise plus approfondie, permet sans doute d'obtenir le résultat souhaité par une simple mesure interne d'organisation et d'affectation des effectifs à l'intérieur d'un même programme : il suffit de transférer au sein du programme support du MEEDDM les effectifs actuellement estampillés CIFP à l'unité administrative GUEPARH correspondante, elle-même rattachée à la DRH. Dans un premier temps, l'unité administrative CIFP resterait utile pour la gestion budgétaire, la DRH n'ayant pas la possibilité d'être unité opérationnelle pour les autres programmes. Dans un second temps, on pourra mettre à profit les possibilités de facturation de programme à programme facilitées par CHORUS pour simplifier la gestion budgétaire. Une telle manière de procéder permettrait sans doute de gérer plus sagement les évolutions statutaires correspondantes des agents.

Remarquons toutefois que ce projet, tout à fait pertinent dans le cadre de l'ancien ministère de l'Équipement, peut paraître aujourd'hui moins ambitieux dans le cadre d'un grand ministère du développement durable : il fait masse de l'appareil « ex-équipement » en laissant notamment l'IFORE isolé et rattaché à une structure différente.

De ce fait,

- l'unification du dispositif ne sera pas entièrement réalisée ;
- le réseau « CEDIP CVRH », rattaché à la DRH, garderait naturellement un tropisme généraliste (certes teinté comme aujourd'hui de développement durable) mais ne serait pas idéalement structuré pour être le fer de lance de la formation technique orientée vers l'environnement et le développement durable.

L'évolution actuelle, rappelée dans le guide mentionné ci-dessus attribue aux systèmes de formation ministériels les formations « métier », les formations

¹¹ En application du décret no 87-389 du 15 juin 1987 :

- l'organisation de l'administration centrale de chaque ministère en directions générales, directions et services est fixée par décret en Conseil d'État ;
- l'organisation des directions générales, directions et services des administrations centrales en sous-directions est fixée par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre concerné ;
- l'organisation des sous-directions fait l'objet d'un arrêté du ministre compétent. Les services à compétence nationale rattachés directement au ministre dont ils relèvent sont créés par décret .

Et en application du décret n°97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale

Les services à compétence nationale rattachés directement au ministre dont ils relèvent sont créés par décret .

Les services à compétence nationale rattachés à un directeur d'administration centrale, à un chef de service ou à un sous-directeur sont créés par arrêté du ministre dont ils relèvent. Toutefois, ils sont créés par décret lorsqu'ils exercent des compétences par délégation du ministre.

générales ayant de plus en plus vocation à être traitées dans un cadre interministériel. Ce sont les raisons qui conduisent à suggérer un troisième scénario.

4.2.1.3. Scénario 3 : un service à compétence nationale large

Quitte à rassembler les forces au sein d'un service à compétence nationale, on peut penser que la constitution du MEEDDM conduit naturellement à rapprocher l'ancien système de l'Équipement et celui de l'Environnement. Un troisième scénario consisterait donc à créer un SCN comprenant l'IFORE, le CEDIP et les CVRH, pouvant s'étendre soit organiquement, soit par d'étroites structures de coopération à d'autres organismes largement complémentaires, comme l'ENTE ou l'ATEN, dès l'origine ou dans un second temps.

Avantages

Cette formule ajoute, semble-t-il, d'autres avantages à ceux du scénario n° 2.

Le projet ainsi formulé apparaît comme le prolongement naturel de la fusion des ministères au sein du MEEDDM, dont il tirerait la conséquence en termes de développement des compétences.

Il rassemble sous une direction unique des éléments complémentaires couvrant :

- l'expérience en environnement et en développement durable,
- l'ingénierie et l'innovation pédagogiques,
- l'appareil de démultiplication territorial,
- une capacité d'aide à l'orientation des carrières.

Il sort l'IFORE de son relatif isolement qui le fragilise : l'avenir d'un organisme autonome de moins de 20 agents, fût-il de bonne réputation, paraît difficile à assurer dans les contraintes actuelles et à prévoir.

Il atteint une taille critique qui lui donne une visibilité dans le concert interministériel comparable à l'IGPDE ou au réseau des IRA, orienté structurellement vers le développement durable grâce à l'inclusion de l'IFORE. Sa taille et sa cohérence lui permettent de se poser en interlocuteur de poids pour négocier de accords de coopération avec les autres intervenants de la formation qu'ils soient

- du MEEDM ou proches du MEEDDM, tels les écoles (ENTE, ENPC, ENTPE), l'ATEN, les organismes scientifiques et techniques ;
- interministériels, comme l'IGPDE, les IRA, les organismes du MAAP ;
- ou externes, comme le CNFPT, les universités et PRES (notamment Paris-Est).

Le PRES Paris-Est, notamment, et ses différentes composantes actuelles (ENPC, pôle « Ville durable ») et futures (LCPC, INRETS, CSTB...) peut devenir un interlocuteur de choix pour la recherche de compétences utilisables en matière de

développement durable. Il peut présenter aux plateformes RH des SGAR une offre de formation et d'ingénierie RH que celles-ci pourront difficilement trouver ailleurs.

Un tel projet d'ensemble, dans une discussion interministérielle, aurait de meilleurs arguments à faire valoir que le simple retrait des CIFP du périmètre des services déconcentrés :

- le projet s'ancre mieux dans les « métiers » du ministère, affichant plus clairement un projet de complémentarité avec les formations généralistes (cf. le guide précité) ;
- il traite l'ensemble du système d'un coup ;
- il est conforme aux tendances actuelles à la recherche de cohérence par les fusions d'organismes complémentaires.

Inconvénients et risques

L'ambition du projet, avantage en soi, peut être vu comme un inconvénient dans un ministère un peu saturé de réformes de structures. La question du rattachement du nouvel organisme peut être vue comme un problème en soi.

Toutes ses composantes appartiennent actuellement au SG, mais au sein du SG, le nouvel SCN peut devenir :

- un service de la DRH,
- une composante du SPES,
- un service directement rattaché au Secrétaire général.

L'équipe d'audit n'a pas de parti pris particulier sur ce rattachement, qui peut ou non s'accompagner de rééquilibrages d'organigramme, mais elle en comprend le caractère sensible.

Dans une éventuelle discussion interministérielle, il présente de meilleurs arguments. Il pose comme les autres des questions de localisation géographique puisque ses implantations seront essaimées dans au moins 12 localités. Indépendamment de la question du déménagement prévu pour l'IFORE, il nous semble que la localisation naturelle de la direction du SCN serait dans les locaux du Secrétariat général à La Défense.

Prolongements possibles du scénario n° 3

Deux organismes seraient appelés à développer des synergies fortes avec le nouveau SCN :

- l'école nationale des Techniciens,
- l'atelier des Espaces naturels.

Une partie de l'activité actuelle et potentielle de l'ENTE entre en synergie évidente avec la mission du SCN, notamment :

- la capacité d'élaboration et de promotion d'outils pédagogiques, notamment pour l'« e-formation, »
- la capacité d'abriter des formations plus lourdes que celles que peuvent organiser les CVRH. La mise en œuvre actuellement programmée des formations de reconversion, qu'on peut espérer promises à un développement sérieux dans les prochaines années, donne toute l'utilité de cet outil.

Ces deux capacités doivent être développées dans le cadre du SCN. Cela suppose-t-il l'intégration de l'ENTE dans le SCN, ou la création de liens étroits (en quelle forme ?) entre l'ENTE et le SCN. L'équipe d'audit n'a pas approfondi suffisamment cette question pour trancher, sachant que la solution adoptée ne devra pas handicaper la mission de formation initiale des agents de catégorie B qui continuera à incomber à l'ENTE.

L'ATEN intervient pleinement dans le champ qui nous occupe (tant par les sujets, que par la population des stagiaires) et, n'était son statut original, aurait vocation à intégrer le SCN. En l'état actuel, une telle intégration poserait des problèmes statutaires trop lourds, et il est possible que l'on y perdrait la richesse que constitue l'engagement de partenaires variés dans son financement et sa gouvernance. Il faudra donc imaginer dans quel type de coopération institutionnelle mutuellement profitable il y a lieu de s'engager.

En tout état de cause, on peut disposer sur ces questions d'un temps de réflexion et de concertation.

1. Regrouper dans un service à compétence nationale les unités du MEEDM dédiées à la formation continue, selon un scénario à choisir.

4.2.2. Vers la professionnalisation de la structure

4.2.2.1. Le partage des rôles et le développement des points forts

Le principe du regroupement des forces est de permettre à chacun de développer ses points forts et d'utiliser les complémentarités.

Selon ce principe :

- la vocation de l'IFORE à être l'organisme de référence de la formation en environnement dans une optique de développement durable en matière de formation sera plus claire ;

2. renforcer la vocation de l'IFORE à être l'organisme de référence de la formation à l'environnement et au développement durable.

- les CVRH développeront les formations métier des agents des administrations œuvrant pour le développement durable. Ils recourront à l'IFORE, comme ils ont commencé à le faire, pour nourrir les formations à l'environnement. Pour les formations généralistes (administration, gestion, management, NTIC, etc.), le SCN passera des accords avec les IRA en vue d'une collaboration la plus efficace possible ;
- l'apport d'ingénierie et d'appui méthodologique du CEDIP trouve bien sa place dans cet ensemble ;
- les cellules de conseil et d'orientation des CVRH (ex-GUEPARH) trouveront naturellement leur positionnement au sein des CVRH en tant qu'elles participent à l'identification des besoins de professionnalisation des agents (reconversion, experts etc.), à l'identification des compétences rares et/ou spécifiques, à celle des formateurs potentiels.

3. Affirmer la vocation du réseau de formation continue du MEEDDM à assumer les formations « métier » orientées vers le développement durable, y compris pour les autres administrations.

On ne peut atteindre de bon niveaux de qualité dans la formation continue que dans des relations client - fournisseur ou maître d'ouvrage - maître d'œuvre suffisamment claires et exigeantes.

Au sein de la sphère de l'État, l'appareil de formation du MEEDDM doit être capable de formuler des offres de service donnant lieu à rétribution de la part des bénéficiaires selon des procédures comptables simples.

4. Constituer au sein du SCN une offre diversifiée de formation centrée sur le développement durable et proposée à l'interministériel

4.2.2.2. Une nécessaire et possible évolution de la mécanique budgétaire

On ne peut atteindre de bons niveaux de qualité dans la formation continue que dans des relations client - fournisseur ou maître d'ouvrage - maître d'œuvre suffisamment claires et exigeantes. Cela suppose quelques évolutions dans la gestion budgétaire, aujourd'hui impossible dans le cadre des outils comptables, mais qui devraient être rendues possibles dans le cadre de CHORUS en 2011 ou 2013 : il faut que n'importe quel maître d'ouvrage public puisse financer une prestation ou un programme de formation dans les mêmes conditions quel que soit l'organisme d'État qui en assure la maîtrise d'œuvre.

Par exemple :

- toutes les DAC doivent pouvoir déléguer des crédits à l'IFORE comme aux CVRH en rémunération de formations, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui ;
- il doit revenir au même, financièrement (à tarif égal), pour un service d'adresser un agent à l'IRA ou au CVRH, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Cette question est évidemment essentielle pour pouvoir faire fonctionner les organismes en complémentarité et pour un bon exercice des relations maître d'ouvrage - maître d'œuvre, que les dispositifs d'enveloppe globale ne favorisent pas.

5. Utiliser les possibilités prévues pour CHORUS de virer des crédits de programme à programme pour rétribuer des prestations de formation

4.2.2.3. Instaurer une gouvernance pertinente

La constitution du SCN permet une bonne délégation des responsabilités. Dans ce cadre, les organes de gouvernance ont deux rôles à jouer :

- vérifier que l'action de l'organisme et de ses composantes est alignée avec les stratégies et les intérêts des maîtres d'ouvrages centraux (MOC) et déconcentrés (MOD);
- vérifier que les programmes répondent aux besoins au mieux des moyens disponibles et de l'état de la science et garantir les niveaux de qualité.

Il apparaît que les deux fonctions gagnent à être distinguées et confiées :

- à des conseils des bénéficiaires pour la première, rassemblant des responsables des maîtrises d'ouvrage ;
- à des conseils scientifiques et techniques rassemblant des experts (administratifs ou universitaires) reconnus des matières enseignées, des spécialistes de l'ingénierie de formation et des représentants des bénéficiaires¹².

L'existence dans un temps récent d'un comité stratégique des compétences et d'un comité technique des compétences préfigure d'une certaine manière le dispositif évoqué ici sous réserve de revoir leurs compositions et leurs prérogatives, leurs vocations actuelles étant fondamentalement différente. Au plan local, un conseil d'orientation devra faire la place à l'interministériel, tandis que le conseil scientifique reprendrait bien des points des anciens bureaux des conseils de perfectionnement.

6. Structurer le gouvernance du SCN et de ses composantes en distinguant les rôles des maîtres d'ouvrage et les rôles scientifiques et techniques.

4.2.2.4. Régénérer le dialogue social

La formation continue est dispensée à la fois dans l'intérêt du service et dans celui de l'agent. C'est ce qui en fait un sujet privilégié de dialogue social constructif. Il n'est pas certain que des commissions de formation au niveau des services locaux soient suffisamment alimentées en sujets de discussion pour générer un dialogue vivant. Le cadre interrégional est sans doute plus adapté, mais les formes restent à trouver, et sans doute à débattre avec les organisations syndicales.

¹² L' expertise d'usage est de plus en plus reconnue comme essentielle et doit être reconnue comme une expertise à part entière.

Le suivi du dispositif de « formation tout au long de la vie » constitue un sujet de dialogue social qui mérite attention.

7. Veiller à la relance effective du dialogue social sur la formation et les compétences au niveau régional et interrégional

4.3. ANALYSER LE BESOIN ET PRODUIRE LA COMMANDE

4.3.1. Fixer des niveaux d'exigence en matière de compétences

En novembre 2006, un rapport du conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC), intitulé « L'identification des compétences et des besoins de compétences au ministère de l'Équipement. Rapport final du groupe de travail n° 1 : Étude des inventaires des compétences existantes, identification du besoin de formation de compétences » et établi par un groupe de travail présidé par Jacques Denègre, avançait 10 recommandations rappelées en annexe... Celles-ci, qui concernent plus la capacité d'expertise que la compétence ordinaire, n'ont été que très partiellement mises en œuvre du fait des réformes de structure qui ont accaparé les responsables entre 2007 et aujourd'hui, il y aurait lieu de les revisiter dans le nouveau contexte organisationnel et de s'en inspirer.

Depuis 2006, l'administration de l'État et plus particulièrement le MEEDDM ont progressé dans l'analyse des métiers et des compétences à l'occasion de l'élaboration du RIME et du répertoire des emplois-type du MEEDDAT.

Pour une partie encore minoritaire des postes types, le niveau de compétence technique exigible pour tenir le poste est clairement situé. Parfois, la compétence est sanctionnée par une qualification explicite ou une habilitation - c'est le cas notamment lorsque les fonctions s'exercent dans le cadre de procédures qualité. En toute rigueur, seul un effort de clarté de ce type permet de définir objectivement un besoin de formation.

Tous les emplois ne sont pas également susceptibles d'une telle objectivation, mais certainement une majorité d'entre eux sont susceptibles d'une description objectivée des compétences requises. En tout état de cause, la détermination d'un niveau de compétence exigible¹³ pour chaque emploi est la première étape de l'identification du besoin de formation. Elle est complétée par les compétences et aptitudes particulières au poste, dans la mesure où elles différeraient de celles prévues à l'emploi type.

8. Entreprendre, en commençant par les emplois jugés prioritaires, la description documentée des niveaux de compétence exigibles pour chaque poste-type, de façon à pouvoir objectiver, lors des prises de fonction, les écarts de compétence à combler.

¹³ Le répertoire des emplois-type donne des indications qualitatives, mais rarement des niveaux précis de compétence exigibles : « maîtrise des notions de base en gestion documentaire », pour « Chargé / Chargée de centre de ressources documentaires », « connaissance du droit de l'urbanisme pour « Animateur / Animatrice de cellule support pour l'application du droit des sols », « Connaissance de la pédagogie des adultes » pour « Chargé / Chargée de la conception et de l'organisation d'actions de formation continue »

4.3.2. Élaborer la commande

L'appareil qui, dans les services départementaux, collectait les demandes individuelles pour en tirer une analyse des besoins de formation est aujourd'hui démantelé et on ne peut pas imaginer sa reconstitution dans l'immédiat. La voie la plus efficace semble être que, dans chaque région, un inventaire des besoins soit réalisé méthodiquement sous l'égide de la DREAL avec l'aide méthodologique (ou une AMO) du CVRH. Des initiatives de ce genre sont en cours dans la plupart des régions.

Il importe de diffuser rapidement des instructions précises pour rappeler que le préfet de région (DREAL), en tant que RBOP, est responsable du développement de la formation continue au profit des agents des DDI dans la région et qu'il exerce cette responsabilité avec le concours des préfets de départements, afin de couper court aux errements déviants constatés dans certaines régions.

La première génération des « plans régionaux de formation » énumère les thèmes de formation et d'approfondissement en rapport avec les missions des services et font une place certaine aux nouvelles préoccupations. Ils permettent en général aux CVRH d'élaborer leur offre et de lancer la conception des programmes de stage.

Mais ces plans régionaux ne suffisent pas à programmer une requalification de l'ensemble des personnels des services déconcentrés, faute d'un inventaire systématique des compétences présentes chez les agents en place et des compétences requises pour les missions, et d'une programmation personnalisée des parcours de qualification.

9. Compléter progressivement les « plans de formation » élaborés sous l'égide des DREAL par des « plans de qualification » des agents.

C'est au cours de l'« entretien de formation » que doit se faire le rapprochement entre les compétences exigibles et les garanties de compétence produites par l'agent, et que doit être convenu le plan de qualification de l'agent faisant en tant que de besoin appel à la formation continue. Les nouveaux textes sur l'évaluation individuelle le prévoient ainsi. La mission d'audit recommande qu'on mette à profit la distinction faite par le décret n° 2007-1365 du 17 septembre 2007 entre l'entretien de formation et l'entretien professionnel et de tenir l'entretien de formation de manière approfondie lors de la prise de poste (ou lors d'une modification substantielle du poste) pour :

- faire le point des différences (en plus ou en moins) entre les compétences requises dans la fiche de poste et/ou dans la fiche d'emploi type et les compétences détenues par l'agent,
- programmer la formation de prise de poste et l'acquisition des compétences manquantes ou incomplètes,
- éventuellement, lorsque le profil de l'agent recruté diffère sensiblement du profil demandé, envisager des réajustements de la répartition des tâches et des fiches de poste au sein de l'équipe,

- le cas échéant, examiner comment mettre à profit les compétences détenues par l'agent non directement utiles dans son nouveau poste.

La conception du cadre et la teneur de cet entretien, le rôle d'appui que les CVRH peuvent jouer dans ce processus, la manière d'exploiter les données issues de ces entretiens, la manière de suivre et de mettre à jour les décisions prises à cette occasion au cours de l'entretien professionnel annuel et l'intégration de ces données au niveau régional dans des plans régionaux de qualification devraient faire l'objet d'un groupe de travail analogue à celui qui a produit les cadres de l'entretien professionnel. Ce groupe de travail devra comprendre des représentants de la DGAFP et des ministères les plus en rapport avec le MEEDDM (MAAP, Intérieur, économie...). Ce sujet doit naturellement faire l'objet d'un dialogue social au niveau central.

10. Structurer l'entretien de prise de poste pour en tirer un bilan des écarts entre les qualifications exigibles et les qualifications actuelles de l'agent.

C'est à partir des données des plans régionaux que le SCN élaborera ses plans de formation et les fera discuter par les conseils scientifiques.

4.3.3. Former aux approches et aux techniques du développement durable

Les approches et les méthodes du développement durable demandent une mise à niveau de la quasi totalité du personnel. Des journées d'initiation sont programmées pour tous, mais l'adaptation des « connaissances métier » aux problématiques du développement durable, qui fait aujourd'hui l'objet d'initiatives intéressantes, mais de volume restreint, doit être engagée et poursuivie sous le pilotage général de l'IFORE.

4.3.4. La formation des cadres dirigeants

Le MEEDDM a une responsabilité générale dans la promotion du développement durable dans l'ensemble de l'action administrative et la question de la formation des cadres dirigeants aux concepts et aux raisonnements du développement durable est posée. Des réflexions récentes, dont un rapport du CGEDD (B. Brillet), proposent de la traiter dans le cadre d'un institut des hautes études du développement durable. Il n'entraîne pas dans la commande de cet audit de poursuivre l'analyse de cette question. La mission se borne à indiquer qu'une telle entreprise ne pourrait voir le jour qu'à partir de moyens nouveaux, l'appareil de formation continue actuellement à l'œuvre n'offrant pas de possibilités de redéploiement au regard des besoins patents.

4.4. DE NOUVELLES RESSOURCES POUR UNE REMISE À NIVEAU

4.4.1. Relancer l'effort à hauteur des besoins

Le constat des besoins de formation selon les méthodes préconisées ci-dessus feront très probablement apparaître la nécessité d'un changement de rythme pour retrouver des niveaux d'efforts effectifs comparables à ce qui était pratiqué dans le passé (de l'ordre de 5 jours / an / agent) et au-delà. Les ressources nécessaires sont constituées d'abord de temps de stagiaire. La diminution des effectifs rend les responsables locaux réticents à voir leurs agents s'absenter pour participer à un stage. Les agents eux-mêmes, confrontés à des charges de travail lourdes, hésitent à prélever sur leur temps. La formation fait partie des tâches qu'on peut avoir tendance à différer constamment...

Il faut donc que :

- la formation donnée et reçue soit explicitement un critère apprécié positivement dans l'évaluation individuelle à tous niveaux, y compris dans la fixation du niveau de la PFR ;
- l'inscription à une action de formation, en accord avec sa hiérarchie, constitue erga omnes un motif d'absence aussi irrévocable que la grippe H1N1 ;
- des règles de délai strictes soient fixées pour acquérir les compétences exigibles pour chaque poste, le plus souvent dans le cadre de démarches qualité, et que l'absence des qualifications utiles soit compensée par une forme de contrôle ou de tutorat ;
- des indicateurs de formation, surtout sur les sujets sensibles, figurent dans les tableaux de bord des services et soient discutés dans les dialogues de gestion
- et que les hauts responsables donnent l'exemple en tenant leurs connaissances à jour et en le faisant savoir...

Hors les temps de présence des stagiaires, les dépenses budgétaires supplémentaires nécessaires à la relance sont :

- le renforcement des effectifs dédiés à la formation : les besoins ne sont pas considérables dans un premier temps, le système fonctionnant aujourd'hui en relatif sous-régime ;
- les frais divers liés à la formation représentent une petite partie du coût total, mais parfois le plus sensible car il s'agit de crédits de paiement externes ;
- dans la mesure où, bien que dans l'incapacité de le mesurer, on attend de la formation des gains d'efficacité et la remise à niveau d'agents aujourd'hui déclassés, le mode de mobilisation normal de ces ressources est de faire jouer la fongibilité avec les ressources en personnel ;
- l'ensemble de ce dispositif doit être piloté et l'investissement global mesuré. Cela passe, notamment, par la mise en place d'une comptabilité analytique, unique et partagée.

11. Redonner à la formation une priorité élevée dans les activités des services.

4.4.2. Coopérer avec l'extérieur

On peut attendre d'un opérateur intégré, tel le SCN Formation continue, qu'il puisse mieux que la dispersion actuelle négocier des échanges avec les grands partenaires publics que sont notamment les IRA, les organismes de formation des autres ministères, le CNFPT et le monde universitaire. Chacun reconnaît l'intérêt qu'il peut y avoir à échanger des stagiaires, à partager des méthodes et des outils, à organiser des actions en commun, à partager des formateurs, etc.

L'obstacle actuel est celui de la gestion de la réciprocité, impraticable à petite échelle, beaucoup plus simple à gérer, sur le modèle du troc¹⁴, à l'échelle nationale : il suffit de convenir, par exemple entre le SCN et le CNFPT, d'un volume annuel d'échange de jours stagiaires, et de poser en principe que jusqu'à concurrence de ce volume, chaque entité pourra « gratuitement » adresser des agents dans des actions de formation continue produites par l'autre entité.

Le volume global serait réévalué chaque année et les ajustements marginaux reportés d'une année sur l'autre. Tant que chacun consomme son « avoir » chez l'autre, le système est neutre pour les deux partenaires. Le même principe peut présider aux relations avec les IRA, par exemple.

Avec l'université, l'extension des expériences menées aux CVRH de Rouen et de Toulouse sera facilitée dans le cadre du SCN.

12. Conclure au niveau national avec les autres grands organismes de formation publics des conventions d'échange de stagiaires comportant des droits de tirage réciproques annuels.

4.4.3. Expérimenter et développer des méthodes nouvelles

4.4.3.1. Des pôles de développement pédagogique

Chaque CVRH n'a pas la capacité d'investir dans chaque secteur de la pédagogie : sujets nouveaux (apportés par le développement durable ou par l'évolution de la société et des techniques), sujets orphelins (intéressant peu d'agents sur le territoire) expérimentation et mise au point de méthodes nouvelles, d'outils pédagogiques (« valises ») etc. D'ores et déjà, se développe un certain partage des rôles. La constitution du SCN est l'occasion d'organiser plus rationnellement cette distribution des rôles.

4.4.3.2. Ressources et conditions de l'e-formation sous ses diverses formes

Il serait souhaitable que soit constitué un pôle spécialisé dans la mise au point d'outils (ou dans l'adaptation d'outils existants) de formation à distance, chargé de faire

¹⁴ Le principe du paiement en argent frais des prestations reçues de l'autre, qui pourrait paraître naturel, restera probablement longtemps à peu près impraticable dans les faits

vivre dans le réseau les bonnes pratiques en la matière. Ce pôle pourrait être constitué autour de l'ENTE, qui a déjà des réalisations à son actif dans ce domaine.

13. Constituer autour de l'ENTE un pôle de conception d'outils d'enseignement à distance et d'autoformation.

4.4.3.3. Tutorat, compagnonnage et autres

La formation à distance, mais aussi la mise en application des principes appris en formation, ainsi que l'évaluation de la formation et le retour d'évaluation font appel à des formes diverses d'accompagnement à l'intérieur du service. Il y a lieu de reconnaître ce rôle comme une mission à part entière et de développer les savoir-faire utiles. Sans aller vers un statut de l'accompagnant, il faut en rappeler explicitement les règles et les objectifs, et de valoriser ces activités dans l'évaluation de ceux qui la pratiquent.

Si le MEEDDM doit se lancer dans la formation de milliers d'agents, une organisation fondée sur le principe du tutorat et de l'e-formation devra être mise en place, avec une évaluation à la clé.

14. Organiser la fonction de tuteur dans le cadre de l'enseignement à distance.

4.4.4. Formation et carrière

La formation continue, au delà d'un certain seuil, doit être liée à la gestion de la carrière.

Les prises de poste doivent donner systématiquement lieu à des formations substantielles ou pour le moins à des mises à niveau, ce qui a été quelque peu perdu de vue lors des bouleversements récents (ceux qui ont été frustrés de ces formations le ressentent comme un véritable handicap).

La formation continue doit s'inscrire dans une gestion globale des compétences et notamment de l'expertise : ce point excède le cadre du présent audit, mais mérite d'être rappelé. Les agents doivent trouver avantage à se former et à consentir les efforts nécessaires, même si chaque formation n'apporte pas un avantage immédiat. En particulier, cette question d'un avantage immédiat pour l'agent à acquérir une compétence identifiée se pose. Le premier avantage est naturellement de pouvoir occuper les postes nécessitant cette compétence. Il n'est sans doute pas opportun dans la plupart des cas d'attacher une gratification automatique à l'obtention d'une qualification, mais il doit être clair qu'il doit en être tenu compte, au même titre que d'autres paramètres dans les évaluations individuelles.

15. Relancer les formations de prise de poste, le cas échéant « à la carte ».

4.4.5. Les formations lourdes

Les formations lourdes (type master) doivent, elles, s'inscrire dans un contrat personnalisé de développement de carrière entre l'administration et l'agent, centré sur la valorisation des compétences acquises. Les expériences en cours dans les CVRH de Rouen et de Toulouse sont appelées à se multiplier, et surtout à se diversifier : actuellement, ces formations, montées à l'initiative de la DGALN et du SG, ne portent que sur l'aménagement urbain durable. Il sera nécessaire d'étendre la formule à toutes les autres spécialités où des besoins de remise à niveau, de reconversion ou d'approfondissement d'une discipline se font jour.

16. *Développer les formations lourdes de niveau master et étendre leur domaine, actuellement restreint à l'aménagement, aux autres domaines utiles.*

4.5. VERS L'ORGANISATION APPRENANTE

Ce qu'on entend par « formation continue » dans les services du MEEDDM est constitué très majoritairement de modules assez standardisés dans leur forme : des stages de 1 à 3 jours sur place ou dans les locaux du CVRH. Dans certains cas, (prise de poste, parcours), la formation est constituée d'un ensemble de plusieurs modules. Cette formule est bien adaptée dans un ensemble de cas: acquisition d'une connaissance ou d'une technique précise, initiation à un sujet, ouverture sur un domaine nouveau, etc. Elle a l'avantage d'être parfaitement rodée, dans un partage des rôles bien établi. Elle ne peut pas cependant être conçue comme universelle.

En particulier, elle laisse en suspend des questions importantes :

- le lien entre le contenu du stage et l'activité de l'agent dans son service ; en particulier, la formation ne peut pas toujours être programmée juste au moment où elle serait utile : des formations « prise de poste » ont lieu parfois au bout de 18 mois de fonctions, tandis que certaines formations ne trouvent pas de points d'application immédiate au retour de l'agent dans son service ;

- la difficulté d'évaluation « à froid » de l'impact réel des formations ;
- le manque de partage au sein du service ;
- les renoncements à la formation pour des questions de déplacement ou de contraintes personnelles...

Elle ne vaut que dans un contexte global où sont assurés aussi :

- l'échange d'expérience en réseau et l'insertion dans les circuits d'échange informatisée (forums, listes de discussion...) ;
- les actions de cohésion au sein du service (formation action, séminaires, apport de formation dans le cadre du service...) ;

- l'accès facile à une documentation à jour et, éventuellement, une aide dans l'accès à l'e-documentation ;
- l'accès facilité à une expertise de niveau supérieur et, plus généralement, la fréquentation d'expertise qualifiée ;
- un encadrement dispensant de la connaissance à l'occasion de l'activité
- et des structures de dialogue interne alignant la recherche de compétence et la stratégie du service.

C'est sur l'ensemble de ce clavier que les services doivent jouer pour passer des actuels « plans de formation continue » à une dynamique de progrès continu des compétences. Il y a là un vaste champ pour l'expérimentation et l'innovation, notamment dans l'exploitation des progrès technologiques qui ne manqueront pas d'intervenir. Il est indispensable de développer (notamment autour du CEDIP dans le cadre du nouveau SCN) un secteur d'innovation en lien avec la recherche.

Jean-René Brunetière	Françoise Deygout	Philippe Lagauterie	Élisabeth Rinié
Ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts	Ingénieure générale des Ponts, des Eaux et des Forêts	Membre permanent du CGEDD	Ingénieure générale des Ponts, des Eaux et des Forêts

Nota : Lionel Rimoux, membre de l'équipe de missionnaires, a été appelé à d'autres fonctions avant la fin de cette mission.

Annexes

1. Liste des auditeurs

Coordonnateurs

Jean-René Brunetière	CGEDD	CSDD
Françoise Deygout	CGEDD	4ème section
Philippe Lagauterie	CGEDD	CPRN/AE
Lionel Rimoux	CGEDD	6ème section
Élisabeth Rinié	CGEDD	5ème section

Auditeurs

Catherine Andarelli	CGEDD	MIGT 1
Gyslaine Blanc-Thévenon	CGEDD	MIGT 10
Joël Chaperon	CGEDD	MIGT 9
Jean-Marc de Princé	CGEDD	MIGT 5
Christine Deffayet	CGEDD	MIGT 10
Dominique Dodu	CGEDD	MIGT 6
Dominique Ducos-Fonfrède	CGEDD	MIGT 3/4
Madeleine Grancher	CGEDD	1ère section
Philippe Guimbart	CGEDD	MIGT 5
Maryse Habasque	CGEDD	MIGT 12
Gabrielle Hemberger	CGEDD	MIGT 8
Paul Kelifa	CGEDD	MIGT 5
Alain Lhostis	CGEDD	1ère section
Ruth Marques	CGEDD	MIGT 2
Jacques Sarifian	CGEDD	MIGT 11
Alain Soucheleau	CGEDD	MIGT 7

Assistance technique et réalisation de l'enquête

Charles Bordères	CEDIP
Cathy Bousquet	CEDIP
Dominique Di Zio	CEDIP

Secrétariat général de l'audit

Christine Delcourt	CGEDD	6ème section
--------------------	-------	--------------

Ont participé régulièrement au groupe de pilotage

Denis Priou	SG/DRH
Patrick Besson	SG/SPES
Catherine Naneix	SG/SPES

2. Glossaire des acronymes

Acronyme	Signification
AMO	Assistance à Maîtrise d'Ouvrage
ATEN	Atelier technique de l'Environnement
BOP	Budget opérationnel de Programme
BRGM	Bureau de Recherches géologiques et minières
CEA	Commissariat à l'Énergie atomique
CEDIP	Centre d'Évaluation, de Documentation et d'Innovation pédagogiques
CIFP	Centre interrégional de Formation professionnelle
CNFPT	Centre national de la Fonction publique territoriale
CVRH	Centre de Valorisation des Ressources humaines
DDE	Direction départementale de l'Équipement
DDEA	Direction départementale de l'Équipement et de l'Agriculture
DDT	Direction départementale des territoires
DGALN	Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
DRE	Direction régionale de l'Équipement
DREAL	Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DRH	Direction des Ressources humaines
ENAC	École nationale de l'Aviation civile
ENM	École nationale de la Météorologie
ENMM	École nationale de la Marine marchande
ENPC	École nationale des Ponts et Chaussées
ENSG	École nationale des Sciences géographiques
ENTE	École nationale des Techniciens de l'État
ENTPE	École nationale des Travaux publics de l'État,
EPCSCP	Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
GIP	Groupement d'intérêt public
GUEPARH	Gestion unifiée et personnalisée des ressources humaines
IFORE	Institut de Formation de l'Environnement

Acronyme	Signification
IRA	Institut régional d'Administration
LOLF	Loi organique relative aux Lois de Finances
MAAP	Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche
MEEDDAT	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire
MEEDDM	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer
ONEMA	Office national de l'Eau et des Milieux aquatiques
ONF	Office national des Forêts
SG	Secrétariat général
SPES	Service du Pilotage et de l'Évolution des Services

3. Récapitulation des recommandations

1.Regrouper dans un service à compétence nationale les unités du MEEDM dédiées à la formation continue, selon un scénario à choisir.....	58
2.renforcer la vocation de l'IFORE à être l'organisme de référence de la formation à l'environnement et au développement durable.....	58
3.Affirmer la vocation du réseau de formation continue du MEEDDM à assumer les formations « métier » orientées vers le développement durable, y compris pour les autres administrations.....	58
4.Constituer au sein du SCN une offre diversifiée de formation centrée sur le développement durable et proposée à l'interministériel.....	59
5.Utiliser les possibilités prévues pour CHORUS de virer des crédits de programme à programme pour rétribuer des prestations de formation.....	59
6.Structurer le gouvernance du SCN et de ses composantes en distinguant les rôles des maîtres d'ouvrage et les rôles scientifiques et techniques.....	60
7.Veiller à la relance effective du dialogue social sur la formation et les compétences au niveau régional et interdépartemental.....	60
8.Entreprendre, en commençant par les emplois jugés prioritaires, la description documentée des niveaux de compétence exigibles pour chaque poste-type, de façon à pouvoir objectiver, lors des prises de fonction, les écarts de compétence à combler.....	61
9.Compléter progressivement les « plans de formation » élaborés sous l'égide des DREAL par des « plans de qualification » des agents.....	62
10.Structurer l'entretien de prise de poste pour en tirer un bilan des écarts entre les qualifications exigibles et les qualifications actuelles de l'agent.....	62
11.Redonner à la formation une priorité élevée dans les activités des services.....	64
12.Conclure au niveau national avec les autres grands organismes de formation publics des conventions d'échange de stagiaires comportant des droits de tirage réciproques annuels	65
13.Constituer autour de l'ENTE un pôle de conception d'outils d'enseignement à distance et d'autoformation.....	65
14.Organiser la fonction de tuteur dans le cadre de l'enseignement à distance.....	66
15.Relancer les formations de prise de poste, le cas échéant « à la carte ».....	66
16.Développer les formations lourdes de niveau master et étendre leur domaine, actuellement restreint à l'aménagement, aux autres domaines utiles.....	66

4. Audit du système de formation continue du MEEDDAT : note de cadrage (extrait)

La commande

« (...) la création du MEEDDAT, ainsi que le rapprochement avec le ministère de l'agriculture et de la pêche au travers de services communs, les DDEA, et bientôt les directions départementales des territoires (DDT) mettent en lumière un foisonnement de réseaux et de structures intervenant sur le champ de la formation initiale et continue.

Il apparaît donc nécessaire de dresser un état des lieux de ces structures et de leurs rôles respectifs afin de détecter les faiblesses et les points forts, de valoriser ces derniers et d'éviter les concurrences inutiles.

Parallèlement les modalités d'organisation collective de la production de formation se révèlent très différentes d'un réseau à l'autre, avec une multiplicité d'acteurs intervenant aussi bien en maîtrise d'ouvrage qu'en maîtrise d'œuvre.

L'objet de la mission à confier au conseil général de l'environnement et du développement durable serait donc d'élaborer un diagnostic en liaison avec l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de la formation, puis de proposer des pistes pour un dispositif d'action de formation et de répartition des rôles, qui réponde aux besoins de notre nouveau ministère et puisse être un véritable levier de mise en œuvre de la stratégie ministérielle. » (lettre du Secrétaire général au vice-président du CGEDD).

L'objet de l'audit

A la demande du Secrétariat général (SPES), cet audit sera centré principalement sur la formation continue dans la mesure où un travail sur la formation initiale est diligenté par ailleurs.

Le principal objectif de l'audit sera de proposer les principales évolutions que doit opérer l'appareil de formation continue du ministère pour assurer l'employabilité des agents et faciliter l'intégration du développement durable à tous les échelons

Cet audit sur la formation continue sera échelonné en deux phases.

* La première phase comprendra un état des lieux des structures intervenant aujourd'hui au sein du MEEDDAT dans le champ de la formation continue, recensant pour chacune d'entre elles les prestations offertes, les compétences présentes, les évolutions en cours, les modalités de prise de commande et le système de construction de l'offre. Il portera notamment sur le système de commande des formations au niveau central et local, le recours à des prestations internes ou externes, les processus de décision et d'allocation de moyens humains et financiers, ainsi que sur les matières traitées et compétences dispensées.

* La seconde phase consisterait en une analyse des principales réorientations du système et des pratiques nécessaires pour

– s'adapter le plus efficacement possible aux évolutions institutionnelles actuelles ;

- assurer l'acquisition des compétences nécessaires aux missions du développement durable sous tous ses aspects.

Des propositions de sujets à approfondir destinées aux commanditaires de l'audit en vue d'une lettre de mission complémentaire seront également formulées.

L'état des lieux sera établi en liaison avec l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de la formation. Des auditions préalables des bénéficiaires du système de formation et des organisations syndicales pour identifier leurs attentes et leur point de vue contribueront à l'élaboration du diagnostic.

La méthode de l'audit

1) Il s'agit d'abord d'opérer un recensement des sources de formation continue actuelle :

- les écoles et organismes de formation continue de l'ex-ministère de l'Équipement,
- ceux du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche,
- ceux de l'ex-ministère de l'Ecologie,
- ceux du ministère en charge de l'Industrie,
- les écoles et organismes de formation continue extérieurs au ministère susceptibles d'un apport significatif au MEEDDAT en terme de formation continue,
- les écoles interministérielles,
- les écoles d'autres ministères .

Ce recensement aboutira à la production d'un catalogue des établissements en indiquant sommairement pour chacun :

- les conditions et modalités de recrutement des stagiaires et des intervenants,
- les domaines d'enseignement et de formation continue,
- les débouchés,
- les principes de gouvernance,
- leur impact actuel sur les ressources humaines du MEEDDAT,
- leurs capacités de développement dans les domaines intéressant le développement durable.

Ce recensement s'attachera également à décrire les liens existants ou à construire entre les politiques publiques portées par les directions générales du ministère ainsi qu'entre la politique de gestion des ressources humaines portée par le Secrétariat général.

2) Dans un deuxième temps, l'audit produira une analyse des évolutions actuelles et prévisibles, et de leurs conséquences sur le système de formation.

Parmi ces évolutions, on doit citer :

- l'orientation stratégique vers le développement durable dans tous ses aspects ;
- l'évolution de l'interministérialité, notamment dans l'organisation des services déconcentrés (constitution des DDT et tendance à la mutualisation des moyens supports) ;
- la mise en place de nouveaux outils et dispositifs dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle tout au long de la vie (période de professionnalisation, plan de formation, droit individuel à la formation, entretien de formation, etc.) ;
- le rééquilibrage nécessaire entre la formation statutaire et la formation continue pour donner corps au principe d'une formation professionnelle tout au long de la vie ;
- la prise en compte de modes alternatifs de formation ou d'apprentissage (mentorat, tutorat, « coaching », parcours apprenants) ;
- la nouvelle gestion de l'expertise au sein du ministère et en particulier la mise en place d'une politique de gestion des experts et de leur carrière (NB. : l'expertise est à considérer d'abord par rapport à la gestion d'individus et de leurs connaissances) ;

avec une veille sur les éventuels projets européens ayant un impact sur ces sujets.

Le rapport final sera disponible au mois d'octobre 2009.

Ce rapport d'étape proposera aux commanditaires de l'audit un certain nombre de sujets d'approfondissement. Les sujets qui auront été retenus feront l'objet de la deuxième phase des travaux.

5. Rapport technique du CEDIP

Rapport technique d'exploitation du questionnaire réalisé dans le cadre de l'audit des organismes de formation continue contribuant à la formation des agents du MEEDDM.

Éléments techniques à destination des membres du comité de pilotage de l'audit

(Auteur : Cathy Bousquet - Contribution : Dominique Di Zio) 28 janvier 2010

RAPPEL DE LA COMMANDE ET ELEMENTS DE CONTEXTE

La création du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM) en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, ministère qui recouvre désormais un large périmètre, rendait nécessaire la réalisation d'un état des lieux des structures dispensant de la formation aux agents.

Le Ministre d'État a chargé le conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) de réaliser un audit des organismes dispensant de la formation continue. Les structures de formation initiale ont fait, quant à elles, l'objet de travaux séparés.

Le périmètre retenu de la formation continue, largement inspiré de celui défini à l'article 1 du décret 2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État, recouvre :

- les actions d'adaptation immédiate au poste de travail,
- les actions de formation répondant à l'évolution prévisible des métiers,
- le développement de qualifications ou l'acquisition de nouvelles qualifications.

En conséquence, la préparation aux examens et concours (PEC) et les formations statutaires sont exclues du champ.

Méthodologie

Le comité de pilotage de l'étude a décidé de la conduire :

- d'une part, via des entretiens entre des inspecteurs (trices) généraux (ales) du CGEDD et les responsables des structures concernées,
- d'autre part, par l'exploitation de données 2008 recueillies notamment par questionnaire. Le questionnaire est placé en annexe 6.

Le pilote de l'audit, Monsieur Brunetière, a fait appel au CEDIP pour :

- recenser les établissements de formation continue,
- participer à l'élaboration du questionnaire en ligne de recueil quantitatif d'information,
- proposer un traitement statistique des informations transmises par les services ainsi que des éléments d'analyse,

exploiter, dès leur parution, les statistiques 2008 portant sur le périmètre de l'ex-MEEDDAT.

Le questionnaire a volontairement été étoffé (59 questions, 130 variables) pour apporter un maximum d'éléments de connaissance.

Déroulement de l'enquête en ligne

L'enquête a été lancée le 22 juillet 2009 auprès des 67 organismes recensés (cf. annexe 1). Pour chaque auditeur, le CEDIP a constitué, par structure répondante, une fiche de connaissance et une fiche de signalement des principales anomalies constatées (modèles en annexes 7 et 8).

L'exploitation de 32 premières réponses a été présentée aux membres du comité de pilotage le 29 septembre et le 30 novembre 2009. A l'issue du comité de pilotage du 29 septembre, il a été décidé de relancer 12 organismes sur les 35 n'ayant pas répondu. La liste des structures concernées par l'audit est ainsi passée de 67 organismes à 44 (cf. annexe 2).

Des 44 organismes retenus (cf. annexe 3), 37 ont complété le questionnaire. Les données recueillies, présentées lors du comité de pilotage du 11 janvier 2010 (cf. diaporama annexe 4), sont analysées dans ce rapport technique.

Remarques préalables

La diversité des structures enquêtées a rendu difficile, voire impossible, toute comparaison entre elles. L'hétérogénéité porte notamment sur

la taille des structures : d'un effectif total de moins de 10 agents (le CFDE/ACFCI ou l'ÉNITA de Bordeaux) à 600 (l'INERIS), 1000 (le BRGM) ou 10 000 agents (l'ONF).

la nature des formations dispensées : des structures extrêmement spécialisées (le CEA, l'IFP Training, l'ÉNAC...) côtoient des organismes généralistes (les CVRH, les IRA...).

le montant du budget dédié à la formation continue : de 40 000 (l'IRA de Nantes) à 28 634 000 euros (l'IFP Training).

le volume de jours x agents – formation (JAF) produits : de quelques centaines à plusieurs dizaines de milliers. Il en est de même pour le nombre de jours x agents - formation continue (1000, 40 000 et à l'extrême, 118 400).

le nombre de formateurs externes à la structure qui varie de 10 à 100 et plus. Le nombre de jours produits par ces formateurs est également très différent (de quelques dizaines à plusieurs milliers).

L'exploitation a également révélé des différences d'appréciation, par les répondants au questionnaire, des termes utilisés. Ainsi :

Effectifs des structures : certains répondants semblent n'avoir indiqué que l'effectif de la structure formation (et ce, d'autant plus si elle est bien différenciée) et non l'effectif total de l'organisme.

- ☑ Les pourcentages estimés de la formation initiale et de la formation continue ont manifestement été calculés parfois par rapport à l'activité globale de la structure (ce qui était demandé), parfois par rapport à la seule activité de formation.
- ☑ Si certaines structures, dans le budget relatif à la formation continue, ont inclus les frais de déplacement, d'autres ne l'ont pas fait.
- ☑ Le nombre de jours x agents - formation recouvre parfois les seules journées à destination des agents du MEEDDM, parfois la totalité des formations, tous destinataires confondus.
- ☑ Des doublons peuvent exister. Ainsi, un répondant souligne qu'il a intégré, dans la rubrique « paysage », 305 JAF qu'il a également comptés dans celle relative au développement durable.
- ☑ Il est également à noter que les jours de formation relatifs à la PEC et aux formations statutaires ont été inclus dans certaines réponses, alors même qu'il avait été expressément demandé aux répondants d'exclure ces actions du champ de la formation continue. Des corrections sur ce point faites par une structure montrent que, dans certains domaines, l'écart est de plus de 50 % ! Par exemple, urbanisme et aménagement du territoire 551 JAF au lieu de 1230, infrastructures 841 au lieu de 1522, management 672 au lieu de 1100.

Compte tenu des délais très contraints, le questionnaire n'a pu être testé.

Enfin, il peut exister des biais dus au fait que si certains répondants ont complété seuls le questionnaire, d'autres l'ont fait avec l'accompagnement des auditeurs ou après leur visite.

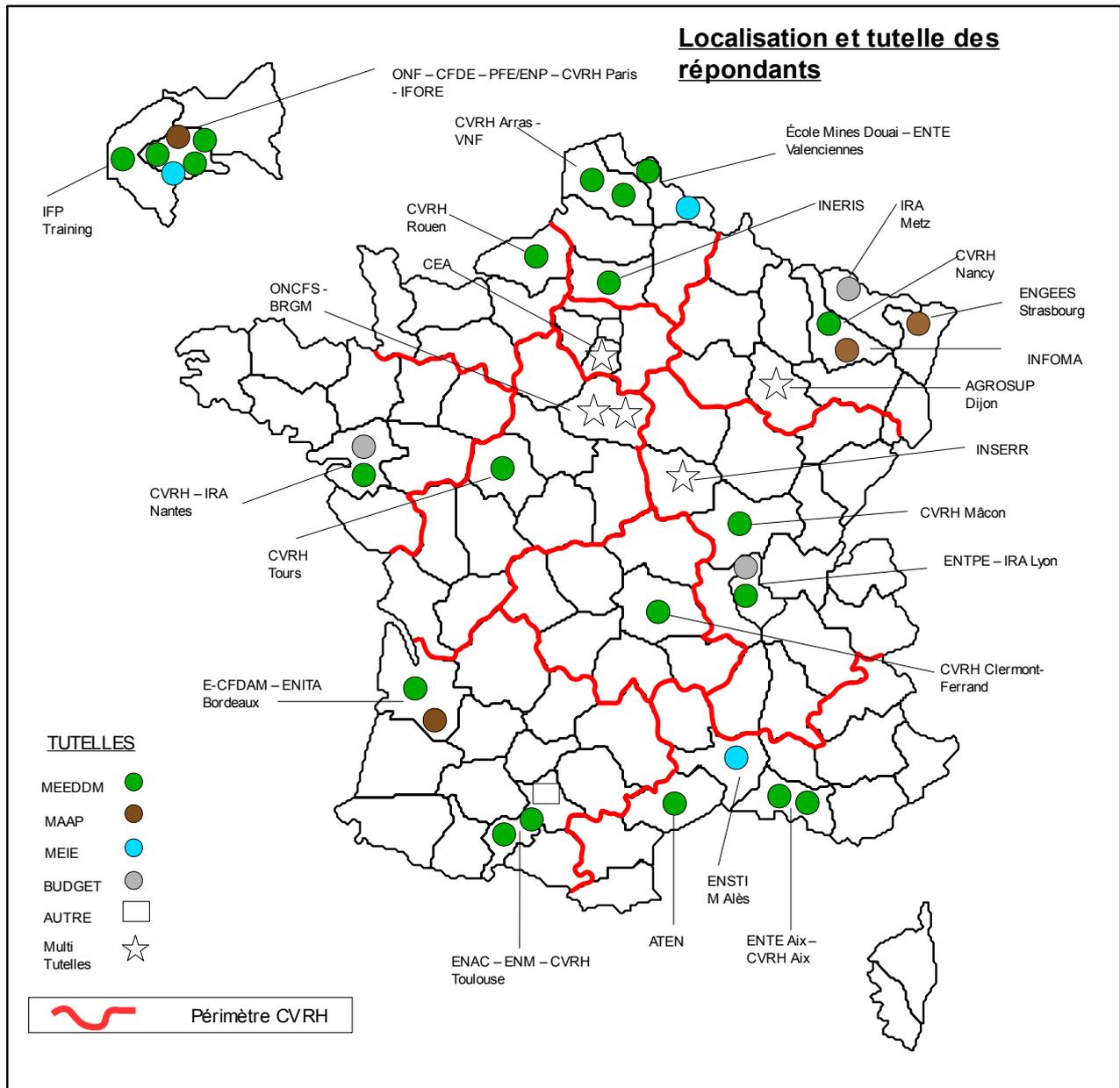
Ces éléments ont limité l'exploitation globale des réponses dont l'état récapitulatif est présenté en annexe 5 (de 5.1 à 5.12). Les audits des structures pourraient contribuer à homogénéiser les interprétations.

I. Présentation générale des structures

1 Localisation, tutelle, statut et effectif (cf. annexe 5.1)

La localisation des structures et leur(s) tutelle(s) sont indiquées sur la carte ci-après.

Les structures sont réparties sur l'ensemble du territoire et celles qui sont le plus reconnues ne sont pas toutes situées en région parisienne.



Les structures enquêtées sont, pour 32 d'entre elles, sous une tutelle unique et, pour 4 d'entre elles, sous une double tutelle. Seul le CEA est sous la triple tutelle du MEEDDM, du ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (MESR) et du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (MEIE).

☑ Le MEEDDM exerce sa tutelle sur près des 2/3 des structures soit seul, soit conjointement avec d'autres ministères. Ainsi, ce ministère exerce sa tutelle avec le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche sur le BRGM et avec le MAAP sur l'ONCFS.

☑ Le MAAP exerce sa tutelle sur 4 organismes : l'ENGEE de Strasbourg, l'ÉNITA de Bordeaux, l'INFOMA et l'ONF. Il l'exerce conjointement avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche sur l'AgroSup de Dijon.

☑ Le MEIE exerce sa tutelle sur le CFDE/ACFCI, l'école des mines de Douai et l'ÉNSTITIM d'Alès.

- ☑ Météo-France sur l'école nationale de la météorologie.
- ☑ Le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État sur les IRA de Lyon, de Metz et de Nantes, et sur l'INSERR (conjointement avec le MESR sur cet institut).

Statut des structures

- 19 organismes sont établissements publics,
- 10 sont des services déconcentrés : la totalité des CVRH,
- 3 structures sont des services à compétence nationale : les ENTE d'Aix en Provence et de Valenciennes ainsi que l'IFORE,
- 2 établissements sont des Groupements d'Intérêt Public (GIP) : l'ATEN et l'INSERR,
- 1 seul organisme est un service d'administration centrale : le CFDAM,
- L'ENPC/PFE et l'IFP Training sont respectivement une Société Anonyme (SA) à directoire et conseil de surveillance et une SA, organisme public de recherche et de formation.

Effectif global des structures

- Plus des 2/3 des organismes (dont les 10 CVRH) ont un effectif total inférieur à 100 agents.
- Il est compris entre 100 et 600 agents pour un peu moins du quart des établissements (entre 100 et 200 agents pour 3 structures).
- Deux structures ont un effectif bien supérieur à 600 agents : le BRGM (un millier d'agents) et l'ONF (près de 10 000 agents).

Dans $\frac{3}{4}$ des structures, la part de personnel intervenant en formation continue n'excède pas 50 % de l'effectif total. Parmi celles-ci, elle est inférieure à 10 % pour 14 structures.

Elle est comprise entre 51 et 70 % dans les CVRH d'Arras, de Nantes, de Nancy et de Tours, entre 71 et 80 % à l'ONCFS et est supérieure à 90 % à l'ENAC, l'ENPC/PFE, l'IFORE et l'IFP Training.

2) Part de l'activité de formation dans l'activité globale (cf. annexe 5.2)

16 structures ont des activités autres que la formation.

Parmi celles-ci, le BRGM, VNF et l'INERIS ont un volume de formation qui n'excède pas 20 % de leur activité. Il est estimé à 36 % par l'AgroSup de Dijon. Il est compris entre 50 et 91 % de l'activité globale de l'établissement pour les 12 autres structures (10 CVRH, l'ENITA de Bordeaux et l'école nationale de la météorologie).

L'ATEN, le CEA, l'ONF et l'ONFCS qui ont indiqué 100 % de leur activité consacrée à la formation, devraient être, probablement, rajoutés aux 16 structures citées supra, leur activité globale ne se limitant pas à la formation.

15 établissements sur 36 répondants effectuent de la recherche.

3) Activités de formation (cf. annexes 5.2, 5.3 et 5.4)

Les 37 structures répondantes peuvent être réparties suivant la typologie ci-dessous :

- les structures dans lesquelles la formation initiale dépasse 50 % de l'activité globale. Elles sont au nombre de 15,
- les structures dans lesquelles la formation continue dépasse 50 % de l'activité globale. Elles sont au nombre de 12,
- les structures dans lesquelles ni la formation initiale, ni la formation continue ne sont supérieures, chacune, à 50 % de la totalité de l'activité, cas de 10 organismes.

25 organismes sur 34 répondants ont déclaré avoir des activités liées à de l'innovation pédagogique. Presque tous les organismes où la formation initiale est prépondérante innover pédagogiquement (12/13*). Ceux où la formation continue est majoritaire sont, parmi l'ensemble des structures, ceux qui ont le moins déclaré innover pédagogiquement (7/12).

Les autres activités significatives dans le domaine de la formation concernent essentiellement :

- la production de supports, de guides méthodologiques, d'outils,
- l'animation de réseaux métiers,
- l'élaboration de plans de formation locaux ou l'assistance à cette action,
- le développement de formations informatiques à distance.

* nombre de réponses positives / nombre de répondants à la question

4) Modalités de gouvernance (cf. annexe 5.1)

26 structures (sur 34 répondants) ont une entité d'orientation qui peut, par exemple, prendre la forme d'un comité d'orientation ou d'un conseil de perfectionnement.

Sur la base de la typologie définie (formation initiale / continue...), tous les organismes où la formation initiale est prépondérante ont une entité d'orientation. Les organismes où la formation continue est majoritaire sont le moins dotés en entité d'orientation (8/11).

5) Comptabilité analytique (cf. annexe 5.5)

17 organismes sur 35 répondants mettent en œuvre une comptabilité analytique.

Les éléments pris en compte dans les coûts de revient recouvrent principalement la rémunération des formateurs externes, le salaire des personnels permanents (y compris formateurs) et les frais de fonctionnement, dont les frais pédagogiques. Les frais d'immobilisation des infrastructures et l'amortissement du matériel ne sont pris en compte que dans une dizaine de structures.

II. Formation continue : Actions

Les éléments relatifs à cette partie sont présentés en annexe 5.6

1) Diffusion de l'offre

La diffusion de l'offre de formation continue est majoritairement effectuée par catalogue informatique.

Si les agents du MEEDM sont les principales cibles, ceux du MAAP, des autres ministères et des autres fonctions publiques sont également largement destinataires.

Le secteur privé constitue une autre cible de diffusion, moins importante cependant. L'ATEN, l'ONF et VNF ne diffusent leur offre de formation qu'à leurs propres agents.

2) Modalités de formation

1/3 des répondants déclare avoir mis en œuvre en 2008 des formations continues en alternance et du tutorat par des agents internes à la structure. Des actions de formation à distance, soit totales, soit partielles, ont été pratiquées par environ 20 % des structures. En règle générale, on constate que c'est dans les structures où la formation continue est majoritaire que ces modalités de formation sont le moins mises en œuvre.

Typologie	alternance	tutorat	FOAD totalité	FOAD partie
Formation initiale prépondérante	7 / 15*	4 / 15	5 / 15	3 / 15
Formation continue prépondérante	2 / 12	3 / 10	1 / 12	1 / 12
Ni formation initiale, ni formation continue prépondérante	3 / 9	4 / 9	1 / 10	4 / 10
Toutes structures confondues	12 / 36	11 / 34	7 / 37	8 / 37

- *Nombre de réponses positives sur (/) nombre de répondants à la question*

3) Évaluation de la satisfaction des participants, des objectifs pédagogiques, des dispositifs et des effets de la formation

- Le degré de satisfaction des participants est systématiquement évalué dans l'ensemble des structures qui, pour près des 3/4 d'entre elles, évaluent systématiquement l'atteinte des objectifs pédagogiques.
- Les dispositifs de formation sont systématiquement ou régulièrement évalués par 27 structures (sur 34 réponses).
- Plus d'un quart des répondants indique avoir rarement ou n'avoir jamais évalué, en situation professionnelle, les effets de la formation sur les compétences acquises. Plus des 2/3 assurent le faire ponctuellement, et 2 structures le faire systématiquement. Compte tenu de la difficulté à mettre en œuvre cette évaluation, on peut légitimement poser la question de savoir si les réponses données ne sont pas « politiquement correctes » ou si elles n'ont pas été estimées sur plusieurs années.

Si l'on étudie les réponses selon la typologie proposée ci-dessus (formation initiale / continue...), les seules différences notables concernent l'évaluation, en situation professionnelle, des effets de la formation sur les compétences acquises et l'évaluation des dispositifs de formation. Si ces derniers sont systématiquement évalués dans plus de la moitié des structures où la formation initiale est prépondérante, ils ne le sont que régulièrement, dans les mêmes proportions, dans les autres structures.

Quant aux effets de la formation, la presque totalité des structures où la formation continue est prépondérante, déclare en faire l'évaluation ponctuellement ainsi que plus des 2/3 des organismes où, ni la formation continue, ni la formation initiale, n'excèdent, chacune, 50 %. C'est dans les structures où la formation initiale est majoritaire que ce type d'évaluation est le moins pratiqué.

1) Certifications

- Un quart des structures a une certification qualité pour la formation continue et 12 répondants ont déclaré avoir entrepris une démarche qualité.
- Des qualifications (diplômes, certificats, capacités...) sont délivrées par plus de la moitié des structures et 13 ont mis en place des dispositifs visant à valider les acquis de l'expérience.

III. Formation continue : financeurs et commanditaires

L'annexe 5.7 fait état des réponses concernant cette partie.

1) Les financeurs

Les sources de financement, pour les actions de formation continue, peuvent être uniques (cas de 15 structures) ou multiples (situation de 19 établissements).

Participent au financement de ces actions, de façon isolée ou en partenariat :

- le MEEDDM pour 25 structures dont les 10 CVRH,
- le MAAP pour 4 structures,
- d'autres ministères pour 13 structures,
- des structures publiques ou para-publiques pour 9 établissements.
- La rubrique « autres financeurs » a été choisie par 17 répondants (sans possibilité de spécification).

En 2008, le MEEDDM a financé seul les actions de formation continue de 9 établissements. Il s'agit du CFDAM, de 6 CVRH et des ENTE d'Aix-en-Provence et de Valenciennes. Notons toutefois que ce ministère participe, pour 5 structures, à un financement des actions de formation continue compris entre 98 % et 99,5 % : les CVRH de Arras, Mâcon, Nancy, Rouen (leurs autres financements provenant d'autres ministères, de structures publiques ou para publiques et de « autres ») et l'ENTPE, financée à 99 % par le MEEDDM et à 1 % par « autres ».

Ont été financées, par le seul MAAP, les actions de formation continue de l'AgroSup et de l'INFOMA.

Celles de l'IRA de Nantes l'ont été par un ou des ministère(s) autre(s) que le MEEDDM ou le MAAP.

L'IFP Training, l'ONF et VNF se sont positionnés uniquement dans la rubrique « autres financeurs » (sans possibilité de spécification).

10 structures ont au moins trois sources de financement : l'ATEN, le BRGM, le CEA, l'école des mines de Douai, l'ÉNITA de Bordeaux, l'ENPC/PFE, l'ENSTIM d'Alès, l'INERIS, l'INSERR et l'IRA de Metz. Seul le BRGM en a au moins 5.

Le CEA, l'IFP Training, les IRA de Lyon et de Nantes, l'ONF et VNF ne perçoivent pas de financement du MEEDDM ou du MAAP.

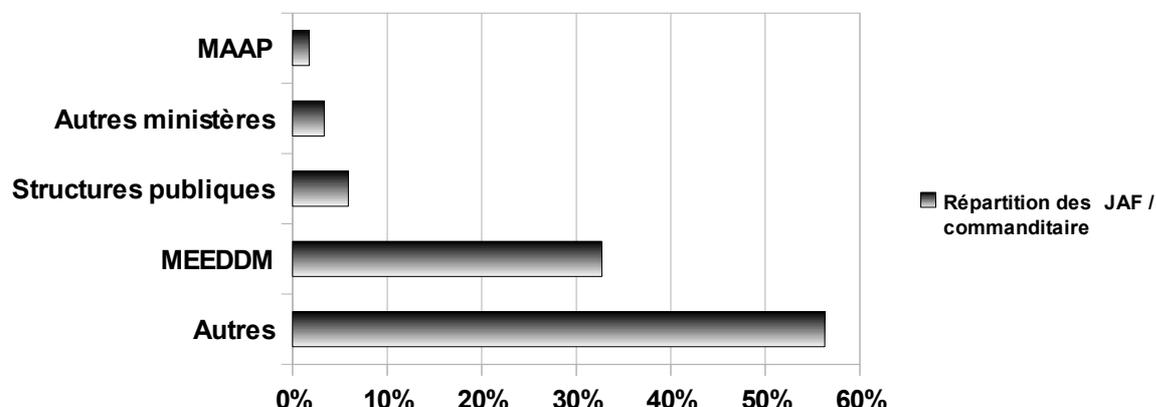
1) Les commanditaires

Les commanditaires ont été exclusivement :

- le MEEDDM pour 10 structures : 7 CVRH, les ENTE d'Aix et de Valenciennes, et l'IRA de Nantes. Les CVRH ayant indiqué avoir des sources multiples de financement ont également plusieurs commanditaires (à l'exception cependant de Mâcon). Il en va de même pour l'ENTPE ;
- le MAAP pour l'AgroSup de Dijon et l'INFOMA .

– d'autres commanditaires pour l'IFP Training et l'ONF.

La répartition des 378 652 jours x agents - formation par types de commanditaires est matérialisée sur le diagramme ci-dessous. Des commanditaires « autres » que le MEEDDM, le MAAP, d'autres ministères ou structures publiques sont à l'origine de plus de la moitié des jours x agents - formation.



Ce constat doit probablement être nuancé dans la mesure où l'IFP Training totalise 55% du total des JAF initié par les commanditaires « autres ». Le CEA et l'ENAC, avec 40 630 jours, participent, quant à eux, à près de 20% de ce total.

3) Les financeurs et les commanditaires

Pour chaque structure analysée, les financeurs et les commanditaires sont généralement les mêmes et dans des proportions quasiment semblables. Toutefois des différences notables sont relevées pour certains établissements. Elles sont indiquées dans le tableau ci-dessous (FI = financeurs, COM = commanditaires, MDD = MEEDDM).

Nom des structures	FI	COM	FI	COM	FI	COM	FI	COM	FI	COM
	%MDD	%MDD	%MAAP	%MAAP	%FPE	%FPE	%public	%Public	%Autre	%Autre
ÉNITA Bordeaux			40	20			10		60	80
ENPC / PFE	13	5					22		65	
ÉNSTIM Alès	66	81			9	1			25	18
IRA Nantes		100			100					

IV. formation continue : Formateurs externes à la structure

Les lecteurs pourront se reporter utilement aux annexes 5.8.

Le nombre de jours de formation continue réalisé par des formateurs externes à la structure est estimé par 31 répondants à 36 400 jours soit environ 10 % du total des jours x agents - formation continue (348 500 jours) estimé par ces mêmes répondants.

- Environ 40 % des 37 répondants ont recouru, en 2008, à plus de 100 formateurs externes à la structure,
- près de 20 % à un nombre compris entre 50 et 100,
- près du tiers à un nombre compris entre 20 et 49,
- moins de 10 % des répondants ont fait appel à moins de 20 formateurs.

Ce sont essentiellement les écoles qui recourent à plus de 100 formateurs externes : mines de Douai, ENAC, ENGEE Strasbourg, école nationale de la météorologie, ENPC/PFE, ENSTIM d'Alès, ENTPE, INFOMA et des structures comme le CEA, le CFDE / ACFCI, l'IFORE, l'IFP training et l'ONF. En recourant à moins de 30 formateurs externes, l'ENTE d'Aix-en-Provence fait exception, de même que l'ENITA de Bordeaux (<50).

Entre 50 et 100 formateurs interviennent à l'ENTE de Valenciennes.

Aucun CVRH ne fait appel à moins de 20 formateurs. Entre 40 et 100 formateurs interviennent dans 60 % des CVRH et plus de 100 au CVRH de Mâcon.

Si entre 20 et 29 formateurs interviennent à l'IRA de Nantes, ils sont entre 50 et 100 à l'IRA de Metz et plus de 100 à l'IRA de Lyon.

Les formateurs externes proviennent :

- pour plus de la moitié des citations, de la fonction publique de l'État,
- pour plus du 1/3 des citations, du secteur privé,
- pour moins de 10 % des citations, de la fonction publique territoriale.

Le recours à des formateurs issus d'associations est insignifiant. Aucun formateur n'émane de la fonction publique hospitalière.

En ce qui concerne les formateurs issus de la fonction publique de l'Etat :

- plus du 1/3 des structures fait appel à des formateurs issus du MEEDDM ;
- 30 % à des formateurs issus du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- près du ¼ à des formateurs d'autres ministères ;
- moins de 15 % à des formateurs du MAAP.

I. FORMATION CONTINUE : stagiaires

Les éléments afférents à cette partie sont exploités à partir de l'annexe 5.9.

En ce qui concerne les stagiaires en formation continue, l'enquête en ligne portait essentiellement sur leur provenance géographique et leur origine professionnelle.

1) La provenance géographique

La provenance géographique était à décliner selon les items suivants : internationale, nationale, inter régionale, régionale et départementale, à classer par ordre d'importance.

Rang 1

L'IFP Training est le seul organisme à avoir répondu recevoir des stagiaires d'origine internationale.

Les écoles (à l'exception de l'ÉNITA de Bordeaux), l'ATEN, le CEA, le CFDAM, le CFDE/ACFCI, l'INERIS et l'ONCFS reçoivent des stagiaires de tout le territoire.

Les CVRH accueillent plutôt des stagiaires d'origine inter-régionale (5) que d'origine régionale (3 : Nancy, Paris, Toulouse). Seul le CVRH de Clermont-Ferrand a indiqué recevoir des stagiaires de toute la France et le CVRH d'Aix-en-Provence des stagiaires du département des Bouches-du-Rhône.

L'IRA de Lyon accueille plutôt des stagiaires de l'inter-région, alors qu'ils sont plutôt du département pour les IRA de Metz et de Nantes.

Rangs 2 et 3

Les structures accueillent plutôt des stagiaires de l'inter-région en rang 2 et de la région en rang 3.

Le CFDE/ACFCI, l'ÉNAC, l'ENPC/PFE, l'ENSTIM d'Alès, ont placé, en rang 2, des stagiaires d'origine internationale, alors que l'ÉNITA de Bordeaux et l'école nationale de la météorologie les ont placés en rang 3.

L'école des mines de Douai, l'ENGEE de Strasbourg, l'école nationale de la météorologie, les ENTE d'Aix-en-Provence et de Valenciennes et l'ENTPE ont classé en 2 la provenance inter régionale.

Les 5 CVRH qui avaient classé en 1 des stagiaires de l'inter région ont classé, en 2, des stagiaires de provenance nationale pour 3 d'entre eux (Mâcon, Rouen, Tours) et régionale pour ceux de Arras et de Nantes.

Les 3 CVRH ayant classé en 1 des stagiaires d'origine régionale ont porté, en rang 2, des stagiaires d'origine inter régionale.

Parmi les 98 réponses, rangs 1, 2 et 3 confondus, 1/3 concerne l'item « national », plus de la moitié l'interrégional et le régional, 9 % le départemental et 7 % l'international.

Pour plus de lisibilité, dans le tableau ci-dessous, les provenances inter régionale et régionale ont été cumulées.

Provenance géographique	Rang 1		Rang 2		Rang 3	
	Réponses (en nombre)	Réponses (en %)	Réponses (en nombre)	Réponses (en %)	Réponses (en nombre)	Réponses (en %)
1 : nationale	19	51	7	22	6	21
2 : inter régionale et régionale	13	35	19	60	18	62
4 : départementale	4	11	2	6	3	10
5 : internationale	1	3	4	12	2	7
Total	37	100	32	100	29	100

2) Origine professionnelle

En rang 1, 6 répondants (l'ATEN, le BRGM, le CEA, L'ENPC/PFE, l'IFP Training et VNF) ont positionné leurs réponses dans la rubrique « autres » sans plus de précision. Par défaut, elle recouvre principalement le secteur privé ou associatif.

Les IRA reçoivent des stagiaires d'autres ministères, l'ONF, l'ÉNITA de Bordeaux, l'ENGEE de Strasbourg, l'INFOMA et l'AgroSup de Dijon accueillent les stagiaires du MAAP.

Ce n'est qu'en rang 2 que les stagiaires d'autres fonctions publiques apparaissent. Ils sont reçus par le CEA, 4 CVRH (Aix-en-Provence, Arras, Mâcon, Nantes), l'ENGEE de Strasbourg et l'ENPC/PFE.

Les CVRH de Clermont-Ferrand et de Rouen, les deux écoles nationales des techniciens de l'Équipement et l'ONFCS ont indiqué recevoir des stagiaires du MAAP.

L'AgroSup de Dijon, l'ATEN, le BRGM, l'INFOMA, l'IRA de Lyon, l'ONF et VNF reçoivent des stagiaires du MEEDDM.

Le CFDE/ACFCI, l'ÉNAC et l'ÉNITA de Bordeaux accueillent des stagiaires d'autres origines professionnelles.

L'ÉNITA de Bordeaux et l'ENPC/PFE accueillent les stagiaires du MEEDDM en rang 3.

Origine professionnelle	Rang 1		Rang 2		Rang 3	
	Réponses (en nombre)	Réponses (en %)	Réponses (en nombre)	Réponses (en %)	Réponses (en nombre)	Réponses (en %)
1 : MEEDDM	19	59	7	23	2	7
2 : MAAP	5	16	5	17	8	29
3 : Autres ministères	2	6	8	27	11	39
4 : Autres fonctions publiques	0	0	7	23	4	14
5 : Autres	6	19	3	10	3	11
Total	32	100	30	100	28	100

3) Coût des actions et hébergement des stagiaires

Dans plus des 2/3 des structures, les actions de formation continues sont gratuites, pour les agents du MEEDDM et pour ceux du MAAP travaillant au MEEDDM.

14 organismes (dont 3 CVRH : Aix-en-Provence, Rouen, Toulouse, et 7 écoles) offrent aux stagiaires en formation continue, un hébergement interne à la structure.

I. Analyse, par domaines, des actions de formation continue

Les éléments clés des actions de formation continue ont été recherchés, par domaines, via le questionnaire. Les domaines sont listés ci-dessous :

- 3 domaines « dits » transversaux :
 - ◆ Services support (comptabilité, personnel, moyens généraux,...) ;
 - ◆ Management dont accompagnement du changement et acculturation ;
 - ◆ Juridique.
- 12 domaines « dits » spécialisés :
 - ◆ Énergies et climat (dont météorologie) ;
 - ◆ Risques naturels et technologiques ;
 - ◆ Biodiversité et milieux naturels ;
 - ◆ Infrastructures, services de transport et inter-modalité ;
 - ◆ Urbanisme et aménagement du territoire ;
 - ◆ TIC et réseaux (dont information géographique et cartographique) ;
 - ◆ Sécurité et circulation routières ;
 - ◆ Paysages, espaces protégés, patrimoine ;
 - ◆ Logement, habitat, politique de la ville ;
 - ◆ Eau ;
 - ◆ Sécurité et affaires maritimes ;
 - ◆ Pollutions et nuisances.
- Le domaine relatif au développement durable et à l'évaluation environnementale.

L'estimation du nombre de jours x agents - formation a été demandée pour chacun des 16 domaines ci-dessus.

Pour les domaines spécialisés, devaient en outre être spécifiés les trois domaines à plus forte production. Pour chacun de ces derniers, la catégorie d'appartenance des stagiaires (cadres dirigeants, A+ et A, B et C) et le pourcentage de formateurs du MEEDDM et de formateurs agents du MAAP travaillant dans des structures relevant du MEEDDM devaient être précisés.

En matière de développement durable, il était par ailleurs demandé :

- de spécifier si les actions relatives au développement durable relevaient plutôt de l'initiation, du perfectionnement ou de la spécialisation,
- de citer les trois principales actions proposées.

Il est recommandé aux lecteurs d'être prudents avec les nombres et pourcentages présentés. Si certains répondants n'ont comptabilisé que les jours x agents - formation à destination des seuls agents du MEEDDM, d'autres ont pris en compte l'ensemble des destinataires. Les écarts peuvent donc être importants et fausser les résultats présentés. Les audits pourront très certainement contribuer à leur rectification.

Dans la suite du rapport, le terme de jours ou l'acronyme « JAF » sont généralement utilisés en lieu et place de la locution « jours x agents – formation ». Pour une meilleure lisibilité, les CVRH ont été globalisés dans les réponses.

1) Domaines transversaux

Les 63 positionnements correspondent à un total d'environ 71 000 jours x agents - formation, tous domaines transversaux confondus (cf. annexe 5.10).

Avec 65 000 JAF, les formations aux services supports et au management sont les plus nombreuses.

Organisées respectivement par 20 et 25 services, elles représentent chacune environ 44 % de l'ensemble des JAF des domaines transversaux.

Le domaine juridique représente un peu moins de 9 % du total JAF.

x 82 % des 32 200 jours relatifs aux services support sont réalisés par les 10 CVRH et l'ONF. Parmi les structures restantes, seule l'IRA de Metz dépasse 5 %.

x En assurant, chacun, environ $\frac{1}{4}$ des JAF, les 10 CVRH et l'IFP Training réalisent plus de la moitié des 32 500 jours dédiés à ce domaine. L'ENTPE et l'ÉNAC en réalisent ensemble, à parts pratiquement égales, près de 30 %. En rajoutant l'ONF, 91 % du total estimé des JAF est assuré.

Le nombre de jours réalisés par l'IFP Training peut paraître surprenant. Il s'explique probablement par le management hyper-spécialisé que nécessitent la gestion et l'organisation des ressources humaines sur les plates-formes pétrolières.

x 6000 jours sont consacrés aux formations liées au juridique. Environ 40 % sont assurés par 8 CVRH, 1/4 par l'ATEN, 16 % par l'ONF et 9 % par l'IRA de Metz. 11 structures réalisent donc environ 90 % des formations, le reste étant produit par 7 autres établissements.

2) Domaines spécialisés

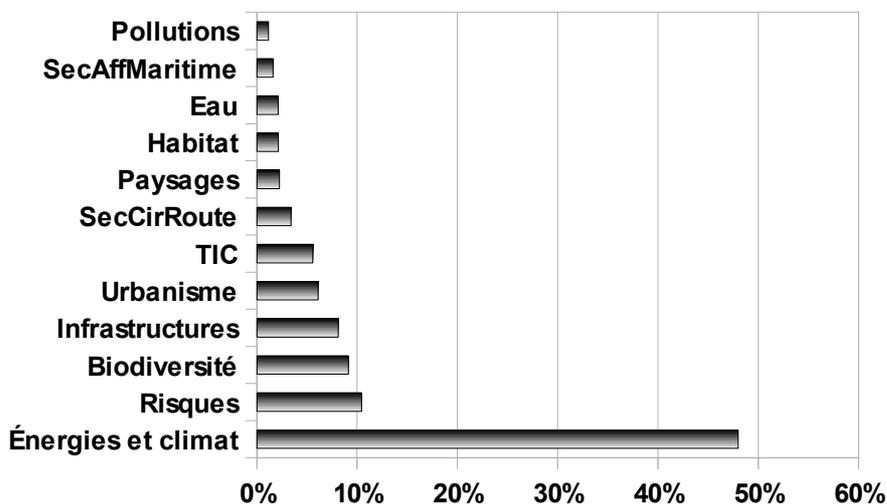
L'ensemble des 147 réponses (le tiers du total des réponses possibles) représente 257 000 JAF (annexes 5.11)

Comme indiqué supra, les services devaient, non seulement estimer le nombre de jours pour chaque domaine transversal, mais encore indiquer leurs trois domaines à plus forte production. Certains établissements ont répondu sans pour autant donner une estimation du nombre de jours.

En conséquence, pour chacun des 12 domaines, le rapport :

- analyse les données chiffrées,
- précise, si un nombre de jours n'a pas été indiqué, les domaines mentionnés comme étant à plus forte production.

Le diagramme ci-dessous illustre la part respective de chaque domaine transversal par rapport à l'ensemble du nombre des jours x agents – formation, tous domaines transversaux confondus.



- **Énergies et climat** : un peu moins du quart des établissements a produit 123 400 jours. Deux structures, l'IFP Training et le CEA en assurent 97 %, le CEA ne réalisant pour sa part qu'environ 10 % de ce pourcentage. L'IFP Training est donc le « poids-lourd » des formations dans ce domaine.

Parmi les 6 organismes dispensant les 3 % restants, l'école nationale de la météorologie en assure près de 2. Est-il utile de citer les autres organismes qui se sont positionnés (l'IFORE, l'ONF, l'INERIS, L'ENGEE de Strasbourg et l'INFOMA) qui, à 5, ne réalisent que 1% des formations.

Aucun CVRH ne dispense de formations dans ce domaine.

Pour le BRGM, « Énergies et climat » est le 3ème domaine à plus forte production.

- **Risques naturels et technologiques** : près de la moitié des organismes a produit 26 900 jours. Le CEA, en assurant plus de 2/3 des jours, est l'organisme majeur de formation dans ce domaine. L'IFP Training en réalise un peu moins de 10 % et 8 CVRH près de 6 % suivis par l'IFORE, l'INERIS et l'ONF avec environ 4 % chacun.

Le reliquat est réparti entre l'école des mines de Douai et l'ENTPE pour environ 2 % chacun, l'ENSTIM d'Alès pour moins de 1% et l'ENPC/PFE à la même hauteur.

L'ENTE de Valenciennes a classé en 2ème domaine à plus forte production les risques naturels et technologiques et le CFDE/ACFCI et l'ÉNAC en 3ème domaine.

- **Biodiversité et milieux naturels** : près du quart des organismes a produit 23 500 jours. L'ONF réalise 85 % des JAF, l'IFORE et l'ATEN, ensemble, 13 % à hauteur quasiment égale. 3 organismes dispensent donc près de la totalité des JAF.

5 structures interviennent pour moins de 1 % chacune : l'INFOMA, l'ENPC/PFE, VNF, l'ENGEE de Strasbourg et l'ENSTIM d'Alès.

Aucun CVRH ne dispense de formation dans ce domaine.

L'ONFCS et l'ÉNITA de Bordeaux ont classé ce domaine comme domaine à plus forte production, respectivement en rang 1 et 3.

- **Infrastructures, services de transport et inter-modalité** : près de la moitié des établissements a produit 20 200 jours dont un peu plus de 80 % par les 10 CVRH (pour environ 48 %) et l'ÉNAC (aux alentours de 33 %). Les 20 % restants sont répartis entre l'ENTPE (7 %), l'ENPC / PFE et les ENTE d'Aix-en-Provence et Valenciennes (environ 7 % pour les deux écoles). L'intervention de VNF (avec moins de 0,5 %) est insignifiante.

Ce domaine est le premier domaine à plus forte production pour l'IRA de Metz et le 3ème domaine pour l'INSERR (avec une indication de nombre de jours (1) erronée).

- **Urbanisme et aménagement du territoire** : 16 structures ont produit 15 700 jours, dont 91% par les 10 CVRH. L'IFORE est intervenu à hauteur de 4 % environ. L'ENPC/PFE, l'ONF, l'ENTE d'Aix-en-Provence, l'INFOMA et VNF dispensent environ 5 % des formations mais seuls les trois premiers établissements dépassent les 1 %.

Ce domaine a été classé en 3ème domaine à plus forte production par l'ENGEE de Strasbourg.

- **TIC et réseaux** : la moitié des établissements a produit 14 400 jours. L'ÉNAC en réalise 46 %, les 10 CVRH plus du quart. Ensemble, l'école nationale de la météorologie, l'ONF et l'ENTE d'Aix-en-Provence en dispensent près de 20 %. L'ATEN et l'INFOMA sont autour de 3 % chacun, l'IRA de Metz à 1 %. VNF intervient pour une part insignifiante.

L'ÉNITA de Bordeaux a classé « TIC et réseaux » en 1^{er} domaine à plus forte production.

- **Sécurité et circulation routières** : 13 organismes ont produit 8 700 jours dont 83 % environ par 9 CVRH. L'ENSTIM d'Alès et l'ENPC / PFE ont dispensé, ensemble, à parts quasi égales, environ 11 % du total des JAF. L'école des mines de Douai et l'ENTE de Valenciennes participent à hauteur d'environ 3 % chacune.

L'INSERR a classé ce domaine comme premier domaine à plus forte production mais avec une indication d'un nombre de jours (5) manifestement erroné.

- **Paysages, espaces protégés, patrimoine** : un tiers des organismes a produit 5 800 jours. L'ONF a assuré un peu plus de la moitié des JAF, 5 CVRH un peu plus du 1/4, l'ATEN environ 12 % et l'IFORE un peu moins de 8 %. Les 3 % restants sont répartis entre l'ENGEE de Strasbourg, l'INFOMA et l'ENSTIM d'Alès mais seule l'école de Strasbourg dépasse les 1 %.

L'ONCFS, l'ENITA de Bordeaux et l'ENTPE ont mentionné ce domaine comme leur domaine à plus forte production (rang 2).

- **Logement, habitat, politique de la ville** : un peu plus du tiers des structures a produit 5 500 jours. Les 10 CVRH interviennent pour pratiquement la totalité (96 %) des jours x agents-formation produits, l'ENPC/PFE pour environ 3 %. La production de l'ENGEE de Strasbourg et de l'IRA de Metz est insignifiante.

L'ENTE de Valenciennes a classé ce domaine en 3ème domaine à plus forte production.

- **Eau** : le quart des établissements a produit 5 400 jours. L'IFORE avec plus de la moitié des JAF, l'ENGEE de Strasbourg avec plus du quart et l'ONF avec près de 10 % sont les trois structures qui interviennent le plus. Trois CVRH interviennent pour près de 5 % ; l'ENSTIM d'Alès, l'INFOMA et l'INERIS pour environ 6 % en cumulé.

Ce domaine a été classé en 1^{er} domaine à plus forte production par le CFDAM et l'ENTPE et en 2ème domaine par le CFDE / ACFCI.

- **Sécurité et affaires maritimes** : 4100 jours ont été produits par 4 organismes ; le CFDAM pour 60 %, les CVRH de Nantes et de Rouen pour 37 % et l'ENTE de Valenciennes pour 3 %.

Ce domaine a été classé en 1^{er} domaine à plus forte production par le CVRH de Toulouse et en 3ème domaine par l'IRA de Metz.

- **Pollutions et nuisances** : un peu plus du quart des structures a produit 3 000 jours. Le CEA en assure le tiers, l'IFORE un peu plus du quart, l'école de mines de Douai près de 15 % et l'ONF 10 %. Ensemble, l'INERIS et l'ENSTIM d'Alès dépassent de peu les 10 %. Les autres organismes assurent moins de 1 % des JAF (INSERR, VNF, le CVRH de Tours) à l'exception toutefois de l'ENPC/PFE qui avoisine les 2 %.

Le BRGM et le CFDE/ACFCI ont classé « pollutions et nuisances » comme 1^{er} domaine à plus forte production, et l'ONCFS l'a classé en 3ème.

Le tableau ci-dessous indique le nombre de citations pour les domaines classés à plus forte production.

Domaines	Classement n° 1	Classements 1, 2 et 3 confondus
Infrastructures, services de transport et inter-modalité	8	14
Urbanisme et aménagement du territoire	3	13
Risques naturels et technologiques	3	10
TIC et réseaux	4	9
Eau	4	8
Biodiversité et milieux naturels	4	8
Sécurité et circulation routières	3	8
Paysages, espaces protégés, patrimoine	0	7
Pollutions et nuisances	2	7
Logement, habitat, politique de la ville	0	6
Énergies et climat	2	5
Sécurité et affaires maritimes	1	5
Total des citations	34	100

Le questionnaire demandait aux répondants de classer, pour chaque domaine à plus forte production, les catégories d'appartenance des stagiaires. L'analyse ci-dessous est faite, à partir des citations, pour les domaines tous classements confondus.

Domaines	Stagiaires catégorie C	Stagiaires catégorie B	Stagiaires catégorie A et A+	Stagiaires cadres dirigeants	Total des citations
Infrastructures, services de transport et inter-modalité	6*	11	11	1	29
Urbanisme et aménagement du territoire	9	11	12	2	34
Risques naturels et technologiques	3	9	8	3	23
TIC et réseaux	5	8	8	1	22
Eau	2	6	6	2	16
Biodiversité et milieux naturels	3	4	6	2	15
Sécurité et circulation routières	4	6	6	1	17
Paysages, espaces protégés, patrimoine	4	4	4	1	13
Pollutions et nuisances	3	7	7	1	18
Logement, habitat, politique de la ville	3	6	6	1	16
Énergies et climat	2	4	4	0	10
Sécurité et affaires maritimes	1	1	1	0	3
Total des citations	45	77	79	15	216

* nombre de citations

Les stagiaires les plus fréquemment cités sont ceux de catégorie A et A+ et les moins fréquemment ceux de catégorie C.

Les catégories A et A + se forment davantage dans les domaines traditionnels qui relevaient de l'ancien ministère de l'Équipement, à savoir les transports, l'urbanisme et les risques. Il en va de même pour les catégories B.

A l'exception des domaines « Énergies et climat » et « sécurité et affaires maritimes », les cadres dirigeants sont cités au moins une fois par domaine. En rang 1 ils ne sont cités qu'une fois dans le domaine des risques.

3) Développement durable et évaluation environnementale (cf. annexe 5.12)

Le développement durable

Plus des deux tiers des structures ont produit 51 000 jours x agents - formation.

Le CEA, curieusement, avec près des deux tiers des JAF, et l'ONF avec près de 20 % apparaissent comme les deux grands organismes de formation en la matière. Il est probable que le CEA a intégré le développement durable dans bon nombre de ses formations, ce qui peut expliquer les 31 200 jours estimés par cette structure.

Les 10 CVRH, l'IFORE et le CFDE/ACFCI représentent un peu moins de 20 %, à proportions quasi égales.

Le BRGM, le CFDAM, l'ENPC/PFE, l'IRA de Metz et l'ONCFS n'ont indiqué ni un nombre de jours, ni des actions proposées.

L'AgroSup de Dijon envisage d'introduire dans ses programmes des actions de formation relatives au développement durable.

L'INERIS et l'IFP Training ont précisé que cette thématique était intégrée dans tous les cours, sans être spécifiquement dispensée.

Les répondants ont indiqué que les actions mises en œuvre en matière de développement durable relevaient :

- pour près des deux tiers d'entre eux, plutôt de l'initiation,
- pour près de 20 % d'entre eux, du perfectionnement ,
- pour un peu plus de 15 % d'entre eux, de la spécialisation.

L'évaluation environnementale

11 organismes ont indiqué avoir dédié environ 2000 jours pour des actions ayant trait à l'évaluation environnementale. L'ONF en a réalisé près de la moitié, 6 CVRH 20 %, le BRGM près de 15 % et l'ENGEE de Strasbourg près de 10 %. VNF, l'ENTE d'Aix-en Provence et l'INSERR sont les autres établissements à s'être positionnés en la matière.

6. **Extraits du rapport n° 004970-01 du CGPC : « L'identification des compétences et des besoins de compétences au ministère de l'Équipement ; rapport final du groupe de travail n° 1 « Étude des inventaires des compétences existantes, identification du besoin de formation de compétences » établi par le groupe de travail présidé par Jean DENEGRÉ (novembre 2006)**

Recommandations pour les comités de domaines

1. Rendre obligatoire que certains actes techniques ne soient valables que s'ils sont effectués ou cautionnés par un spécialiste ou un expert. La définition des actes techniques à ainsi réserver devrait se faire en donnant aux comités de domaines actuels une responsabilité de proposition majeure.
2. Impliquer les directeurs de programme dans les comités de domaines, en affichant explicitement les programmes LOLF qui sont concernés par chaque comité de domaine, en organisant, pour chaque comité de domaine, une réunion annuelle de concertation avec les directeurs de programme concernés, enfin en sensibilisant l'ensemble de l'encadrement.
3. Élargir le champ des catégories d'agents éligibles à l'évaluation, en prenant en compte la catégorie de "généraliste par domaine" et en étudiant la possibilité d'étendre le dispositif d'évaluation aux agents de catégorie B.
4. Prévoir l'adaptation ultérieure du fonctionnement des comités à des flux plus importants.

Recommandations pour les clubs métiers et réseaux

5. Faire une circulaire donnant légitimité au réseau de clubs et encourageant les agents à les utiliser dans une démarche de progrès.
6. Organiser le réseau de clubs en deux niveaux (local et central) et fixer clairement, pour chacun des niveaux, les responsabilités d'homologation (ou d'initiative) et de financement, ainsi que les pratiques en matière d'échange d'informations dans les deux sens.

Recommandations pour le dispositif de GPEEC proprement dit

7. En matière de prévision des besoins, confier le traitement des données à la DGPA, confier aux comités de domaine une fonction de regard externe et de proposition d'amélioration.
8. En matière de typologie des emplois : mettre en oeuvre une gestion simplifiée et sur un mode participatif, à l'instar du dictionnaire « Wikipedia » sur internet. La fonction de modérateur pourrait être confiée au Cedip.
9. En matière de gestion des postes : réexaminer le volet « gestion des postes » de l'application RéHucit afin d'en faire un véritable outil de prévision et renforcer son niveau de priorité.
10. En matière de gestion des compétences : rattacher à ce volet, selon des modalités à définir, les données numérisées existant dans la base de données Sirènes constituée par les comités de domaines pour les spécialistes et experts.