



## Les managers territoriaux, produits haut de gamme de l'enseignement supérieur et travailleurs intellectuels en perpétuelle formation<sup>1</sup>

En octobre 2009, le site internet [cadreemploi.fr](http://cadreemploi.fr) publiait un article intitulé « *les chauves semblent meilleurs managers* », en s'appuyant sur les résultats d'une étude d'Albert E. Mannes<sup>2</sup>, chercheur à l'Université de Pennsylvanie. Ainsi, il suffirait d'un shoot de testostérone régulier<sup>3</sup> pour faire tomber ses cheveux ou plus simplement de les raser régulièrement pour accroître ses compétences managériales.

Etre manager relèverait donc principalement de l'inné et non de l'acquis comme le souligne les propos d'une cadre territoriale<sup>4</sup> selon lesquels la principale compétence d'un manager territorial est avant tout « *naturelle* ».

Rien d'étonnant dans de telles circonstances qu'une étude de 120 pages intitulée « *Les emplois de direction dans les grandes collectivités* »<sup>5</sup>, consacrée par le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) n'évoque ni le niveau de diplôme ni le type de formations des managers territoriaux; Ce manque étant réitéré dans l'étude « *Les femmes dans les emplois de direction* »<sup>6</sup> du même CNFPT, organisme pourtant au cœur du dispositif de formation des agents territoriaux.

Avant d'approfondir notre propos, nous tenons à préciser immédiatement que notre étude ne porte pas spécifiquement sur la formation au management des managers territoriaux.

---

<sup>1</sup> Etude réalisé en 2015.

<sup>2</sup> Albert E. Mannes, « Shorn Scalps and Perceptions of Male Dominance », *Social Psychological and Personality Science* March 2013 4: 198-205, first published on July 16, 2012

<sup>3</sup> Beatriz Preciado, « Testo Junkie: Sexe, drogue et biopolitique », Grasset, 2008.

<sup>4</sup> Stéphanie Hannebicque, « Les pratiques managériales des cadres de collectivités territoriales et l'efficacité professionnelle des agents territoriaux », mémoire de 1<sup>ère</sup> année de Master management stratégique des organisations, Université de Reims, 2010 – 2011, page 64.

<sup>5</sup> « Les emplois de direction dans les grandes collectivités », Observatoire de la Fonction Publique Territoriale, CNFPT, sous la direction de Mohamed Amine, mars 2007.

<sup>6</sup> « Les femmes dans les emplois de direction » Observatoire de la Fonction Publique Territoriale, CNFPT, Synthèse n°16, mars 2007

Dans cet article, nous tentons d'appréhender leur niveau de formation initiale, en exploitant les rares instruments qui en donnent la mesure. Nous analysons ainsi les rapports des jurys de plusieurs concours de catégorie A. Nous essayons également d'observer les parcours « *formation continue* » propres à certains groupes de managers territoriaux, notamment les Directeurs généraux de services et leurs adjoints.

Parallèlement, nous avons été également amenés à construire nos propres outils d'observation, comme une enquête prosopographique de quelques 381 managers territoriaux.

Forts de ces éléments, nous nous sommes interrogés, in fine, quant au corpus intellectuel dont sont dotés les managers territoriaux de par leur formation initiale, leur formation continue, leur expérience professionnelle, pour faire face aux défis auxquels ils sont confrontés actuellement et prochainement, en 1<sup>er</sup> lieu la crise du modèle managérial territorial.

## Plan

- I/ Les managers de la Fonction publique territoriale (FPT)
- II/ Les candidats et lauréats des concours
- III/ Les managers de proximité et intermédiaires
- IV/ Les managers supérieurs (DGS, DGA et DGST)
- V/ Conclusions

### **I/ Les managers de la FPT**

Les managers territoriaux représentent un groupe restreint, confrontés à des enjeux spécifiques et bénéficiant d'outils de formation tout aussi spécifiques.

#### **I.I/ Combien de divisions ?**

Représentant 34% du total de la Fonction Publique, la FPT rassemble à travers 56 000 employeurs, près de 1 805 936 agents.

Parmi eux, presque un quart sont des cadres A (9%) ou des cadres B (14%). Ils se répartissent selon trois niveaux de management définis par le CNFPT<sup>7</sup> :

---

<sup>7</sup> Référentiel management / encadrement, 16 janvier 2009, CNFPT.

- le management supérieur : niveau de direction en relation directe avec les élus et les instances de décisions, mise en œuvre orientations stratégiques, pilotage du projet d'organisation ;
- le management intermédiaire : niveau de direction des services fonctionnels et opérationnel ;
- le management de proximité : conduite et contrôle d'un processus technique.

Notre étude observera les 54 000 cadres A en charge de ces 3 niveaux de management.

### **I.II/ Quels enjeux ?**

Les managers territoriaux sont confrontés à un certain nombre d'enjeux dont nous pouvons dresser ici une liste non exhaustive :

- instabilité du cadre institutionnel (décentralisation, intercommunalité),
- pénétration du « nouveau management public »<sup>8</sup> inspiré du management privé,
- renforcement des contraintes financières et juridiques,
- place du service public dans la société, sur fond de crise,
- développement de technologies communicationnelles aux usages aliénants,
- évolutions statutaires et question des effectifs,
- vieillissement des agents,
- intégration de la génération Y dont la relation à l'organisation est spécifique,
- fragilité de la fonction de dirigeant de collectivité territoriale<sup>9</sup>
- crise du management territorial<sup>10</sup>
- violence organisationnelle et managériale productrice d'une souffrance au travail<sup>11</sup>.

### **I.III/ Le CNFPT, un outil de formation unique**

Pour faire face à ces enjeux, les managers territoriaux peuvent s'appuyer sur des outils de formation développés par le CNFPT).

---

<sup>8</sup> Laurent Roturier, « Pour en finir avec le nouveau management public », La lettre du cadre territorial, n°408, 1<sup>er</sup> octobre 2010 ; Loan Nguyen, « Comment le « management » empoisonne le service public », L'Humanité, 11 juin 2012 ; Sylvie Frey- Gauthier, « Le manager territorial comme levier de performance de l'organisation », mémoire pour le master professionnel management du Secteur public : collectivités et partenaires, Université Lumière Lyon 2, 6 septembre 2007.

<sup>9</sup> Laurence Durat, « Dirigeant territorial : construire sa légitimité », 3 décembre 2012, CNFPT, page 2.

<sup>10</sup> « Dans la peau des agents territoriaux », cahiers de l'Observatoire social territorial, MNT, janvier 2012, pages 15, 39, 41

<sup>11</sup> « La prise en compte des risque psychosociaux dans les collectivités territoriales », « les pratiques de gestion des ressources humaines et de formation », étude n°1, juin 2012, CNFPT. Voir en page 13 « *Les encadrants ont très souvent le sentiment d'être pointés du doigt* dès lors que nombre de situations de risques psychosociaux renvoient directement ou indirectement à des aspects organisationnels et managériaux » ; MNT, opus précité, pages 51, 52, 53 ; Michel Catlla et Xavier Albanel, « L'insaisissable mal-être au travail dans la Fonction publique territoriale », Sociologies Pratiques, n°19/2009.

Celui-ci a en charge la formation (formations professionnelles, préparations aux concours et examens professionnels) et l'organisation des concours.

Le CNFPT dispose d'antennes régionales et de 5 instituts<sup>12</sup>. L'Institut National des Etudes Territoriales, sis à Strasbourg a pour vocation la formation des cadres territoriaux supérieurs. Les 4 Instituts Nationaux Spécialisés des Etudes Territoriales (INSET ou ex ENACT) d'Angers, de Dunkerque, de Montpellier et de Nancy ont pour segment les cadres territoriaux.

En 2011, le CNFPT a accueilli 941 155 stagiaires (+ 31% par rapport à 2008) pour 2 520 814 journées de formation (+ 28% par rapport à 2008).

Une journée de formation CNFPT revient à 135 € par stagiaire contre 441 € pour un organisme parapublic et à 669 € pour une entité privée.

Le CNFPT est financé à hauteur de 1% de la masse salariale de la FPT (contre 2.1% dans la FPH). Ses recettes ont été de 342,3 millions d'€ en 2011 et ses dépenses directes de formation de 169 millions d'€.

15 000 professionnels interviennent dans ses formations dont 60% de territoriaux.

Pour autant, le marché de la formation des agents et des cadres territoriaux (préparations aux concours comprises) est une niche occupée à 50% par le privé<sup>13</sup>.

## **II/ Candidats et lauréats des concours**

Le concours constitue le mode principal de recrutement. L'emploi contractuel représente un mode dérogatoire. La FPT compte ainsi 70% de titulaires.

Le concours externe est accessible à tout candidat titulaire d'un diplôme requis selon la catégorie visée (pour la catégorie A : un niveau bac + 3 ou bac + 5 ; pour la catégorie B : un niveau baccalauréat ou bac + 2 ; pour la catégorie C : un niveau inférieur au baccalauréat). Le concours interne est ouvert aux candidats ayant déjà la qualité de fonctionnaire ou d'agent public et justifiant d'une certaine expérience professionnelle ou une durée de service dans l'administration. Quant au 3<sup>ème</sup> concours, il est réservé aux candidats qui ont acquis une expérience dans l'exercice soit d'une activité professionnelle de droit privé, soit d'un mandat d'élu local, soit d'une activité associative.

---

<sup>12</sup> Nous pourrions ajouter également l'Ecole des ingénieurs de la Ville de Paris.

<sup>13</sup> « Quels cadres dirigeants pour relever les défis de la République décentralisée », Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale, février 2009, page 20.

Concours et examens professionnels apparaissent comme un moment privilégié pour observer au prisme de leur formation ceux qui prétendent devenir des managers territoriaux. Nous verrons notamment le rôle que celle-ci joue dans la transformation du candidat en lauréat, puis en cadre territorial.

## II.1/ Les candidats

### - Le niveau de formation initiale des candidats

Les candidats disposent d'un niveau de formation initiale relativement élevé. Ils sont pour une très grande partie le produit de l'enseignement supérieur.

Le Concours externe d'administrateur<sup>14</sup> se caractérise par 73% de candidats diplômés d'un IEP et 22% ont un bac + 5 universitaire. En interne, 39% sont issus d'un IEP, 32% disposent d'un bac + 5 universitaire et 6% ont le grade de docteur.

L'examen d'attaché principal est marqué au niveau national par 41,86% de candidats<sup>15</sup> ayant un diplôme bac + 5. Le CDG 54<sup>16</sup> enregistre 72,44% de bac +4 et plus.

Quant au concours d'attaché, le CDG 69 comptabilise en externe<sup>17</sup> 61% de bac + 5 et plus.

Pour le concours interne, il note 19% de bac +5 et plus, pour 32% de bac + 3 bac +4.

Enfin, en ce qui concerne le concours externe d'ingénieur, 87% des candidats sont des diplômés de niveau 1 (bac + 5 et plus) selon le CDG<sup>18</sup> 69.

### - Le niveau de formation par la carrière des candidats

Il convient de compléter l'observation du niveau de formation initiale des candidats en appréhendant ce qui peut être qualifié d'apprentissage par l'expérience<sup>19</sup>, en considérant la carrière comme un dispositif de formation. En effet, comme l'écrit, Laurence Durat<sup>20</sup>, « *Le travail de réflexivité sur les expériences préalables permet de développer des compétences métacognitives et de dégager les pratiques qui font sens pour le dirigeant et qu'il incorporera à son répertoire de ressources* ».

<sup>14</sup> Rapport du président des jurys des concours d'administrateur territorial, session 2008.

<sup>15</sup> Rapport du président du jury de l'examen professionnel d'attaché principal, session 2010, 15 novembre 2010.

<sup>16</sup> Compte-rendu du président du jury d'admissibilité de l'examen professionnel d'accès au grade d'attaché principal territorial session 2012 à l'issue de l'épreuve écrite d'admissibilité, CDG 54, 4 juin 2012.

<sup>17</sup> Rapport du président du jury du concours d'attaché territorial, session 2010, CDG 69, 28 mai 2011.

<sup>18</sup> Rapport du président du jury du concours externe d'ingénieur territorial, session 2010, CDG 69, 30 mars 2011.

<sup>19</sup> Falcoz Christophe, « La gestion des cadres à haut potentiel », Revue française de gestion, vol 28, n°138, avril-juin 2002, pages 21 à 31.

<sup>20</sup> Laurence Durat, « Mobilité des élites territoriales et conséquences managériales », 18 mars 2012, CNFPT, page 6.

Ainsi, 68% des candidats au concours interne d'administrateurs<sup>21</sup> sont des attachés (FPE ou FPT). Le CDG<sup>22</sup> 69 recense 40% des impétrants au concours externe d'attaché comme étant en activité dans la territoriale. En interne, ils sont 94%. Au concours externe d'ingénieur le même organisme, décompte 57% de postulants déjà en poste dans la territoriale.

Alors donc que les candidats sont dotés d'une formation initiale élevée et d'une expérience professionnelle réelle, leurs résultats aux concours et examens sont-ils pour autant à la hauteur des attentes fixées par leurs futurs employeurs ?

#### - **Les résultats des candidats**

Le jury 2008 du concours externe d'administrateur notait qu'un grand nombre de candidats ne maîtrise pas bien la méthode de synthèse et fait preuve une culture générale insuffisante. En interne, il constatait une composition d'un niveau insuffisant, un manque de curiosité et de connaissances précises sur les services publics locaux, et une faiblesse en culture générale.

Dans son rapport, le président du jury de l'examen professionnel d'attaché principal, de la session 2010, soulignait que seuls 18% des candidats avaient obtenu à l'écrit une note supérieure ou égale à 10 sur 20 et que la moyenne générale atteignait péniblement 8,19 sur 20. Poursuivant, il écrivait que trop de candidats paraissent ne pas avoir su prendre l'exacte mesure de la commande. Il ajoutait que les exigences de cette épreuve de note assortie de solutions opérationnelles appropriées n'étaient pas toujours perçues. Quant à l'épreuve orale, il concluait que les réponses apportées par les candidats révèlent de bons techniciens qui maîtrisent les connaissances et les méthodes liées aux fonctions qu'ils exercent actuellement mais ne parviennent pas toujours suffisamment à faire preuve de leur connaissance globale des collectivités et de l'environnement territorial.

Son homologue du jury de l'examen professionnel d'attaché principal, session 2012 (CDG 54) souligne concernant les 26% des candidats, ceux dont la note est comprise entre 5 et 8, que les devoirs en général sont faibles, insuffisants, inachevés et confus. Ils manquent de clarté. Leur plan est déséquilibré et inadapté. Les enjeux ne sont pas analysés. Les solutions présentées apparaissent comme laconiques.

Pour 28% des candidats, ceux dont la note est comprise entre 8 et 10, la composition ne joue que très partiellement son rôle d'aide à la décision. Les développements sont insuffisants,

---

<sup>21</sup> Rapport du président des jurys des concours d'administrateur territorial, session 2008.

<sup>22</sup> Rapport du président du jury du concours d'attaché territorial, session 2010, CDG 69, 28 mai 2011.

trop schématiques. Là aussi l'analyse du sujet est incomplète, les propositions sont insuffisantes.

Rappelons que ces 58% de candidats (en intégrant les notes inférieurs à 5) sont en fonction sur un emploi de catégorie A.

Quant aux 24% candidats dont la note est comprise en 10 et 12, l'avis du jury est également sévère : Sur la forme, l'organisation de la note reste perfectible. Les notions clés et essentielles sont retranscrites mais pas toujours de manière structurée et parfois même de manière confuse. Sur le fond, l'analyse du dossier est dans l'ensemble correcte mais les enjeux stratégiques de réponse à la problématique ne sont pas suffisamment mis en perspective. Le contexte de la commande n'est pas assez pris en compte. Les aspects opérationnels manquent parfois de pragmatisme, de précision. Ils ne permettent pas une avancée progressive dans le raisonnement. Les aspects managériaux sont seulement abordés et manquent parfois d'être développés.

Pour 82% des candidats, tous attachés territoriaux en exercice, l'analyse des résultats est donc des plus cruelles.

Nous retrouvons les mêmes critiques acerbes pour le concours d'attaché territorial.

En témoigne, le président du jury du concours externe d'attaché territorial, session 2010, organisé par le CDG 69 pour lequel « peu de copies ont réuni les différentes caractéristiques attendues d'un attaché territorial ». Pour le concours interne, il observait également un « *niveau général relativement faible par rapport à ce qui est attendu d'un attaché* ». Rappelons que pour le concours externe, 40% des candidats exerçaient déjà dans la FPT et pour le concours interne 94%. L'année suivante, il constatait que « *le niveau est souvent très moyens surtout sur la partie transversale des connaissances territoriales* » et que « *les candidats restent très axés sur leur métier manquant de recul et de hauteur* ».

La filière technique n'est pas épargnée.

Le jury du concours externe d'ingénieur en chef 2010 considère que l'ensemble des copies est d'un niveau très moyen et que la maîtrise de la langue est souvent très mauvaise. Pour le volet interne, les remarques portent sur un niveau global assez faible et des candidats problématissent peu. En 2011, le jury estime que nombre de candidats ne sait pas maîtriser la partie recommandations de l'épreuve « *note et recommandations* ». Et qu'ils sont caractérisés par un conformisme et un manque d'engagement. Aussi, le jury réaffirme-t-il

que le grade d'ingénieur en chef ne constitue pas le prolongement du grade d'ingénieur principal, mais un saut qualitatif en terme de responsabilités. Les compétences managériales du candidat se doivent donc être solides.

Le rapport du président du jury du concours externe d'ingénieur territorial, session 2010, organisé par le CDG 69, constate qu'un tiers des candidats ne présente pas les compétences et le niveau général pour occuper des fonctions d'ingénieurs territorial. Il les estime incapables de faire la démonstration de leur potentiel en matière d'encadrement. Notons que 57% des candidats sont déjà en poste dans une collectivité. Un an plus tard, mais cette fois au titre du concours interne, le président du jury relève que « *malgré le profil des candidats, c'est-à-dire détenant une expérience professionnelle dans la fonction publique, l'élaboration de la partie propositions reste souvent de manière inattendue très superficielle* ». Quant au CDG<sup>23</sup> 67, la même année, il prend acte du faible niveau des candidats à l'écrit, en regrettant que le concours soit réduit à un mode de régulation des sorties de situations contractuelles.

## II.II/ Les Lauréats

Le profil des lauréats permet d'établir un lien incontestable entre succès au concours ou à un examen ouvrant sur la fonction de manager territorial et la formation du candidat, qu'il s'agisse d'une formation initiale ou d'une formation par la carrière.

Le CDG<sup>24</sup> 38 a ainsi exposé ces liens, dépassant même l'admission au concours pour aller jusqu'à la nomination dans un emploi. Le niveau d'études et l'expérience dans la FPT constituent des facteurs effectifs pour franchir les différentes étapes (obtention du concours, nomination) d'accession à la qualité de manager territorial.

Les données qui suivent le confirment.

Concernant le niveau d'étude, à l'examen d'attaché principal, pour l'année 2010, la proportion d'admis ayant au moins un bac + 5 est de 55,83%. Elle est supérieure à la part des bac + 5 dans au sein des candidats (41,86%). Au concours d'attaché, les bac + 5 représentent 76% lauréats externes (pour 61% des présents), 30% des lauréats internes (pour 19% des présents), 68% lauréats du 3<sup>ème</sup> concours (pour 42,5% des présents) -(CDG 69 – session 2010).

---

<sup>23</sup> Rapport du président du jury du concours externe et du concours interne d'ingénieur territorial, session 2011, CDG 67,

<sup>24</sup> CDG 38, « Concours de rédacteur externe, niveaux d'études et qualifications », 8 juin 2006.

Concernant l'expérience professionnelle dans la territoriale, au concours d'attaché, 44% des lauréats y exercent dans la territoriale contre 40% des inscrits (CDG 69 – session externe 2010). Au concours d'ingénieur, 71% des admis le sont également pour 57% des candidats (CDG 69 – session externe 2010).

La formation quelle que soit sa nature (initiale ou expérience dans l'emploi), constitue indéniablement un passeport effectif dans le mode principal de recrutement qu'est le concours vers l'emploi de manager territorial.

### **III/ Les managers de proximité et intermédiaires**

Certains<sup>25</sup> envisagent comme modèle pour les collectivités territoriales, le « *management 2.0.* », faisant même surgir un « *leader territorial 2.0.* ». Il s'agit là d'un management (idéalisé) issu du monde de l'internet, qui « *basé sur la confiance, la maturité collective, le courage et la prise de responsabilité, va permettre à des managers en position de leaders, de fédérer des communautés entières autour de projets territoriaux* ». Au demeurant, les TIC donnent accès à de nombreuses formations à distance. Il existe ainsi quantité d'offres de formations en ligne pour la préparation des concours territoriaux, mais aussi à vocation professionnelle. Dans ce contexte, les formations à distance du CNFPT ont augmenté de 33% entre 2010 et 2011.

Il nous a donc semblé pertinent, à la vue de ces mutations technico-sociétales, d'appréhender la formation des managers territoriaux par le prisme des réseaux sociaux, plus particulièrement par le biais de LinkedIn. Revendiquant 200 millions de membre, il s'agit d'un service en ligne qui permet de construire et d'agréger son réseau professionnel. Il se définit comme un réseau de connaissances qui facilite le dialogue entre professionnels. Pour ses membres, c'est aussi un outil de gestion de réputation en ligne, de « *personal branding* » et de construction d'une identité professionnelle. Chaque membre dispose d'un profil où il présente son parcours professionnel et son parcours de formation. Ce profil, nous permet donc d'appréhender l'image que chaque manager développe de sa propre carrière ; tout au moins celle qu'il entend offrir publiquement.

En « fouillant » ce réseau, nous avons créé un groupe échantillon de profils LinkedIn appartenant à 301 cadres A de collectivités (hors DGS, DGA et DGST), composé de 175

---

<sup>25</sup> Laurent Boghossian, « Management 2.0. », CNFPT, 3 octobre 2012 [<http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr>].

hommes (58%) et de 126 femmes (42%). Ils exercent pour 94 pour une commune, 74 pour une EPCI, 60 pour une Région, 57 pour un Département, 11 pour un EPCI et une commune, 11 pour un Etablissement public (CCAS, EPCC, etc.). L'employeur de l'un d'entre eux est inconnu.

Le groupe a été ventilé en deux sous-échantillons :

- Le sous-échantillon 1 (57%) comprend 163 chefs de projet, chargés de mission et autres, dont les fonctions ne renvoient pas directement à l'encadrement de personnel mais à la mise en œuvre d'une technicité particulière. Il s'agit de managers de proximité.
- Le sous-échantillon 2 (43%) rassemble 138 managers territoriaux aux fonctions de directeurs pour 94 d'entre eux, de directeurs adjoints pour 14 et de chefs de services pour 17. Il s'agit de managers intermédiaires au regard du référentiel du CNFPT.

L'étude de leur formation se fera en trois temps autour de leur formation initiale, de leur formation territoriale et enfin de leur formation / parcours professionnelle.

### **III. I/ Un niveau général de formation initiale très élevé et qui se renforce**

Quel que soit le sous-groupe, le niveau de formation initiale est très élevé et se renforce avec le temps.

#### **Le sous-échantillon 1**

47 (30 %) ne donnent aucune information sur leur formation initiale. 116 (70%) fournissent des indications qui permettent d'observer sur la base de ce qu'ils déclarent le niveau donné de formation qui est le leur. En effet, les membres de LinkedIn ont tendance à indiquer uniquement les éléments les plus valorisants. Tendance renforcée par le fait que les membres de ce sous-échantillon semblent se situer à un moment de leur carrière où la maîtrise d'une technicité (autre que le management d'une organisation) est primordiale. La formation initiale joue ici un rôle essentiel.

A l'aune de ce que déclarent sur leur profil LinkedIn, les cadres regroupés ici, apparaissent 5 groupes, présentés dans un ordre numériquement décroissant.

- Groupe 1 : 53 bac + 5 (soit 46% de ceux ayant renseigné leur profil sur cet aspect) - dont 3 diplômés du CNAM, 2 de l'ENM, 1 de HEC, 1 des Ponts et chaussés, 1 de l'INSA et 1 architecte.
- Groupe 2 : 22 diplômés d'un IEP (18%) - dont 2 bac + 4, 5 bac + 5, 3 ayant 2 bac + 5, 1 de l'ENTPE et 1 docteur.

- Groupe 3 : 21 bac + 4 (18%) - dont 1 ayant 2 bac + 4, 3 diplômés d'un IEP et 1 de l'ENSIB.
- Groupe 4 : 20 docteurs et diplômés de grandes écoles (17%) - dont 5 docteurs, 3 des Ponts et Chaussées, 2 d'Agrotech, 2 architectes, 2 de l'ENM, 1 de HEC, 2 de Polytechnique, 1 de l'ENTPE (et diplômé d'un IEP), 1 de l'ENSAM, 1 de l'ENSP, 1 de l'ESSEC et de l'ENS, 1 de l'IFRB et 1 de l'INSA.
- Groupe 5 : 7 bac + 2 et 3 (6%) - dont 5 bac + 2 et 2 bac + 3 (1 AFPA)

89 ont donc un niveau supérieur ou égal à un bac + 5 ou un IEP, soit 76%, 110 ont un niveau supérieur ou égal à un bac + 4 ou un IEP, soit 94%.

Il convient de souligner la surreprésentation des DSIT dans les formations du CNAM (100%).

Si nous pouvons constater la présence de diplômés de grandes écoles, ceux-ci se concentrent sur les collectivités qui sont susceptibles d'être attractive pour eux, à savoir principalement la Ville de Paris et la Région Ile-de-France.

### **Le sous-groupe 2**

17 (15%) ne donnent aucune information sur leur formation initiale. 118 (87%) produisent des indications qui permettent d'observer sur la base de ce qu'ils déclarent leur niveau de formation.

Nous retrouvons ici également 5 groupes.

- Groupe 1 : 52 bac + 5 (44% de ceux ayant renseigné leur profil sur cet aspect) - dont 6 ayant 2 bac + 5, 4 diplômés d'un IEP ; 2 du CNAM, 1 de l'ENSIB et 1 architecte.
- Groupe 2 : 26 diplômés d'un IEP (22%) - dont 1 diplômé de 2 IEP, 3 bac + 4, 4 bac + 5, 1 de l'ENA, 1 de l'ESSEC et 1 de HEC.
- Groupe 3 : 22 docteurs et diplômés grandes écoles (certains cumulant deux de ses formations), soit 20% - 4 docteurs (Droit, Géographie, Photonique, Physique), 4 diplômés de l'ENA, 4 des Ponts et Chaussées, 2 du CELSA, 2 l'ENTPE, 2 de l'ESSEC, 2 de HEC, 2 de l'INSA et 2 de Polytechnique.
- Groupe 4 : 16 bac + 4 (13%) - dont 1 ayant 2 bac + 4, 3 diplômés d'un IEP, 1 de l'ENSIB et 1 d'un Institut d'éducation populaire.
- Groupe 5 : 12 bac + 2 et 3 (10%) dont 5 bac + 2 (2 DSIT ayant un BTS ou DUT) et 7 bac + 3.

88 ont donc un niveau supérieur ou égal à un bac + 5 ou IEP, soit 74%, 95 ont un niveau supérieur ou égal à un bac + 4 ou un IEP, soit 80%.

A noter que 3 citent le très élitiste lycée Henri IV dans leur profil, soit 2,5%, c'est-à-dire une proportion supérieure à celle de HEC ou de Polytechnique.

La spécificité des DSIT se manifeste par leur forte représentation parmi les diplômés dont le niveau est égal seulement à bac + 2 (40%) et parmi les anciens élèves du CNAM (100%). Cette situation s'explique par le fait que les DSIT en question semblent avoir commencé leur carrière à une époque où un BTS ou un DUT informatique constituait un passeport suffisant pour une carrière de manager territorial.

La concentration « parisienne » des diplômés de grandes écoles parisiennes se retrouve également pour les directeurs, les directeurs adjoints et les chefs de service.

L'agglomération des deux sous-échantillons donne 177 managers ayant un niveau supérieur ou égal à un bac + 5 ou IEP, soit 75%, et 205 d'un niveau supérieur ou égal à un bac + 4 ou un IEP, soit 87%.

La comparaison entre les deux sous-échantillons laisse apparaître un niveau de formation légèrement inférieur des directeurs et chefs de service qui est la résultante de la progression constante de la proportion de diplômés dans la population française, mais aussi la traduction d'une forme de course à l'armement par le diplôme.

Paradoxalement, la formation territoriale est assez peu valorisée.

### **III. II/ Une formation CNFPT peu valorisée**

Quelle soit délivrée par une antenne régionale du CNFPT, une INSET (ex ENACT) ou par l'INET, la formation territoriale est peu mise en avant dans les profils, contrairement à la formation initiale.

#### **Le sous-échantillon 1**

Sur les 163 cadres de ce sous-groupe, seuls 5 valorisent leur formation CNFPT, (soit 3%).

Il semble que dans leur majorité, ils se situent dans une phase de leur carrière où la technicité qui découle de leur formation initiale est un facteur primordial. Or, cette formation est antérieure au passage entre les matrices intellectuelles du CNFPT.

Deux seulement citent directement le CNFPT. Le 1<sup>er</sup> est titulaire d'un bac + 5 en philosophie, discipline fort éloignée de la FPT, même si parmi les qualités du manager territorial se trouve celle qui consiste à être philosophe face aux aléas du quotidien et aux contraintes structurelles. Pour nombre de cadres diplômés en Lettres et Sciences humaines, le CNFPT

apparaîtrait comme une source de légitimation professionnelle. Le second est titulaire d'un bac + 4 en Lettres et évoque le concours d'attaché.

Un autre vise l'INET pour le concours et la formation d'administrateur. Comme nous le verrons plus loin, les détenteurs d'un diplôme d'IEP ne présentant que celui-ci sur leur profil ont tendance plus que d'autres à valoriser l'INET.

Un avant dernier met en avant l'Ecole des ingénieurs de Paris, tout en étant passé par les Ponts et chaussées.

Enfin, le dernier qui dispose d'un bac + 3 obtenu à l'AFPA présente sa préparation au concours d'ingénieur territorial dispensée par le CIG de la petite couronne. Il y a lieu de voir dans cette démarche la recherche d'une légitimation dans un milieu (celui des ingénieurs territoriaux) où le titre (diplôme) compte considérablement.

Les mêmes logiques et tendances sont à l'œuvre pour le second sous-échantillon.

### **Le sous-échantillon 2**

Sur les 138 cadres réunis ici, seuls 23 valorisent leur formation CNFPT, soit 16%.

73% de ces 23 témoignages (soit 17 managers) concernent l'INET, l'établissement de formation du CNFPT le plus prestigieux.

La formation d'administrateur est celle qui arrive en tête avec 14 citations. Sur les 14 administrateurs, 7 sont passés par un IEP, 6 ne disposant « *que* » de ce diplôme. Les détenteurs d'un diplôme d'IEP ne présentant « *que* » celui-ci sur le profil ont tendance plus que d'autres à valoriser l'INET. Le 7<sup>ème</sup> diplômé d'un IEP a obtenu un bac + 5. Deux administrateurs mettent en avant leur passage par le lycée Henri IV. L'un est diplômé d'un IEP et l'autre n'affiche aucune autre formation. Les deux derniers administrateurs sont 1 bac + 5 littéraire et un non diplômé. Le concours d'administrateur semble conférer une légitimation.

D'autres formations de l'INET sont évoquées : Le cycle Supérieur de Management par un bac + 5 issu du lycée Henri IV ; Le cycle de conservateur par un ancien de l'ENSIB ; Le cycle de direction établissement d'enseignement artistique.

Un manager territorial sans formation initiale affichée sur son profil met en avant l'Ecole des ingénieurs de Paris. Un autre issu du CNAM évoque l'ENACT quant au concours d'ingénieur. Un 3<sup>ème</sup> formé à l'ENSIB indique l'INSET Montpellier au sujet de l'obtention d'un certificat de DRH. Le profil le plus intéressant et à la force la plus exemplifiante est celui d'un directeur,

titulaire d'une licence en chimie qui détaille un véritable parcours de formations territoriales de préparation aux concours parallèle à une carrière territoriale : adjoint d'animation (par une commune), animateur (par le CDG 21) et enfin attaché (par le CDG 59).

Il existe une différence importante entre les deux sous-groupes. En effet, Le sous-échantillon 2 cite 5 fois plus la formation territoriale. Néanmoins, la proportion de ses membres le faisant demeure faible. En agglomérant les deux sous-échantillons, seulement 28 managers sur 301, soit péniblement 9% évoquent cet aspect. De même, seuls 8 (soit 2) avouent être formateurs pour le compte du CNFPT. Ces éléments interrogent la représentation que les managers territoriaux se font du CNFPT. A contrario, la formation par l'expérience est davantage valorisée.

### **III.III/ La formation par l'expérience valorisée différemment selon le moment de la carrière où se situe le manager**

L'INET est parfois présenté soit comme un moment de formation soit comme un élément de l'expérience professionnelle. Les deux domaines, il est vrai se nourrissent réciproquement.

#### **Le sous-échantillon 1**

Seuls 72 de ses 163 membres ne précisent par leur carrière, soit à peine 44%. 56 % valorisent donc leur parcours professionnel.

81 managers, soit 49% du sous-échantillon, ont exercé dans une collectivité ou un de ses établissements publics. 23% ne connaissent que la FPT. 46, soit 28%, ont exercé dans le privé. 11% n'ont aucune expérience du public. 22, soit 13%, ont œuvré au sein de l'Etat.

#### **Le sous-échantillon 2**

100 des 138 membres ont apporté des précisions qui tendent à accroître leur valeur sur le marché du travail, soit 72%. Leur carrière étant développée sur plusieurs décennies, il y a de la matière pour étoffer leur profil.

Il apparaît ainsi que 75, soit 54% du sous-échantillon, ont exercé dans une collectivité ou un de ses établissements publics. 30% n'ont connu que ce secteur. 32, soit 23%, ont exercé dans le privé. Seuls 5 % n'ont aucune expérience du public. 31, soit 22%, ont exercé au sein de l'Etat (notamment 4 enseignants). 7% seulement du n'ont ni l'expérience des collectivités ni l'expérience du privé.

Au-delà, sur les 2 sous-groupes, 27 (19%) ont été consultants, 14 (10%) collaborateurs politiques, 9 (6,5%) personnels de CCI.

## **IV/ Les managers supérieurs (DGS, DGA et DGST)**

Selon le Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale, les DGS, DGA et des DGST occupent « *des postes qui requièrent des formations et des expériences* »<sup>26</sup>. Dans le même temps, la Vice-présidente de l'association des DRH des grandes collectivités de France constate pour sa part « *un déficit de formation des cadres supérieurs* ».<sup>27</sup> Cette catégorie met en œuvre le « *management stratégique* ».

### **IV.I/ Les DGS vus par leurs pairs**

En 2006, le Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités territoriales a réalisé une étude intitulée « *Qui sont les DG et DGA des collectivités territoriales en 2006* »<sup>28</sup>.

789 questionnaires furent exploités (pour 2500 syndiqués), dont 61% de managers de plus de 50 ans et 68% d'hommes.

Cette enquête est particulièrement intéressante puisqu'elle nous fournit des données quant à leur formation initiale, leur formation territoriale et leur carrière.

#### **IV.I.I Le niveau de diplôme**

68,1% ont un diplôme égal ou supérieur à bac + 4, contre seulement 50% en 2000.

34,4% disposent d'un bac + 5. Mais il convient de noter que ce pourcentage varie fortement selon deux facteurs. Le 1<sup>er</sup> renvoie à des disparités régionales. Les bac + 5 sont 52% en Languedoc Roussillon, 45% en Ile-de-France et 40% en Rhône Alpes, mais 6% en Franche-Comté, 10% en Bretagne et 25% en Alsace. Le second facteur correspond à une disparité selon la typologie de l'employeur. Les bac + 5 sont 30% dans les communautés de communes, 33% dans les communes et 47% dans les communautés d'agglomération.

Au demeurant, certains managers supérieurs ont un niveau de formation inférieur ou égal au bac pour 10 % dans les communautés d'agglomération, 13% les communautés de communes et 21% les communes (notamment celles démographiquement faibles).

#### **IV.I.II. La formation au management territorial**

17% ont suivi le cycle supérieur de management de Fontainebleau et de Strasbourg ; 19% le cycle de direction générale des ENACT (aujourd'hui INSET) ; 3,1% le cycle de direction générale de l'INET ; enfin 9,3% le module de direction générale dans la FIA d'attaché.

#### **IV.I.III/ La carrière comme parcours de formation**

<sup>26</sup> CSFPT, février 2009, opus cité, page 5.

<sup>27</sup> Idem, page 20.

<sup>28</sup> « Qui sont les DG et DGA des collectivités territoriales en 2006 », Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités territoriales, 2006.

18,4% ont exercé dans le privé, 17,4% dans la FPE, 2,2% dans la FPH.

83,7% ont une ancienneté dans la FP supérieure à 10 ans, 41,2% supérieure à 26 ans.

#### **IV.II/ Les DGS tels qu'ils se présentent sur LinkedIn**

A l'image de ce que nous avons réalisé quant à l'étude du profil LinkedIn de 301 cadres A (managers de proximité ou intermédiaires), nous avons constitué un échantillon de 80 DGS, DGA, et DGST, composé de 62 hommes, 18 femmes.

#### **IV.II. I/ Un niveau général de formation initiale très élevé**

12 (15%) ne donnent aucune information sur leur formation initiale. A ce stade de leur carrière, présenter leur niveau de formation initiale a-t-il encore un sens ou du sens ?

Toutefois, 68 (85%) fournissent des indications qui permettent d'observer sur la base de ce qu'ils déclarent leur niveau de formation

Les mêmes 5 groupes que précédemment apparaissent :

Groupe 1 : 41 Bac+ 5 (59% de ceux qui ont précisé leur niveau de formation) – dont 10 ayant 2 bac + 5, 8 diplômés d'un IEP et 2 diplômés du CNAM.

Groupe 2 : 12 bac + 4 (17%) – dont 2 ayant 2 bac + 2 et 1 diplômé d'un IEP.

Groupe 3 : 11 diplômés d'un IEP (16%) dont 1 diplômé de 2 IEP, 1 bac + 4, 4 bac + 5 et 1 ayant deux bac + 5

Groupe 4 : 10 docteurs et diplômés de grandes écoles (14%) – dont 2 docteurs, 1 diplômé de Centrale, 1 de l'ENA, 1 de l'ESSEC, 1 de l'ISG, 1 des Mines et 1 des Ponts et chaussées.

Groupe 5 bac + 2 ou Bac (4%) – dont 2 bac + 2 et 1 bac + 3.

56 ont un niveau supérieur ou égal à un bac + 5 ou IEP, soit 82%, 66 ont un niveau supérieur ou égal à un bac + 4 ou un IEP, soit 97%.

#### **IV.II.II/ Une formation CNFPT peu valorisée**

Sur 68 cadres dirigeants donnant des précisions sur leur formation, 57 le font sans référence au CNFPT (INET). Seuls 13 présentent l'apport du CNFPT, soit 19% de ceux qui délivrent des informations en la matière.

L'INET vient une nouvelle fois en 1<sup>ER</sup> avec 9 managers la citant soit 13%. Viennent ainsi le cycle de d'administrateur (pour 6 d'entre eux, soit 8%), le cycle de direction générale (à 3 reprises, soit 4%).

L'INSET d'Anger et le CNFPT (Cursus de formation et de concours territoriaux) sont chacun mentionnés deux fois soit 2,9% respectivement.

Seuls 5 cadres dirigeants reconnaissent être formateurs pour l'INET ou le CNFPT, soit 7,35% de ceux qui fournissent des indications mais 6% de l'échantillon.

#### **IV.II.III/ La formation par l'expérience valorisée et hétérogène**

Seuls 10 ne donnent aucune information sur leur parcours professionnel. L'exemple le plus parfait est celui d'une inspectrice générale de l'éducation nationale qui n'apporte aucune information quant à sa formation initiale ou sa carrière. Le statut d'inspectrice générale se suffit par lui-même. Ce titre signifie à lui seul une haute densité de formation.

Néanmoins 70 (87%) valorisent leur parcours.

46, soit 65 % des 70, n'ont connu que des postes dans les collectivités. L'apport exogène est de l'ordre de 35%. 15 (21%) ont exercé au sein de l'Etat. Enfin 11 (15%) ont une expérience dans le privé.

Au-delà, divers métiers ressortent une nouvelle fois : 5 consultants (7%), 3 collaborateurs politiques (4%), 3 professeurs d'université ou enseignants du secondaire 3 (4%), 1 collaborateur de CCI.

### **V/ Conclusions**

Le manager territorial apparaît comme un produit haut de gamme de l'enseignement supérieur. C'est également un travailleur intellectuel en formation (pour paraphraser la Charte de Grenoble) perpétuelle. Cette formation « *continue* » répond à un impératif d'adaptation à un environnement professionnel en mutation constante.

Les managers territoriaux ont un niveau de formation supérieur à celui de la population en générale. La population française comprise en 25 et 64 ans compte 30% de diplômés de l'enseignement supérieur.<sup>29</sup>

Les managers territoriaux ont un niveau de formation supérieur à celui de la population sortant de l'enseignement supérieur. Les cohortes qui viennent d'interrompre leurs études comptent 42 % de diplômés de l'enseignement supérieur. 10 % ont une licence ou une maîtrise, 15 % un Master 2 ou équivalent et 1 % un doctorat de recherche.

L'insertion professionnelle dont bénéficient les managers territoriaux confirme doublement la valeur du diplôme en tant que passeport vers l'emploi et la hiérarchie des diplômes. Un diplôme de niveau bac + 5 favorise son titulaire en termes d'accès à l'emploi, de contrat de

---

<sup>29</sup> L'état de l'Enseignement supérieur et de la Recherche n° 4, édition 2010.

travail, de position professionnelle ou salariale. Le taux de cadres, 3 ans après l'année d'obtention du diplôme (en l'espèce 2004) en témoigne : bac + 4 : 32% ; M2 recherche 56% (mais 64% pour les juristes et les économistes) ; M2 professionnel : 61 % ; bac + 5 d'une Ecole supérieure de commerce : 65% ; Ecole Ingénieurs : 87% ; et Doctorat : 92%.

Les managers territoriaux ont également un niveau de formation supérieur à celui exigé dans le cadre des concours, à savoir bac + 3 à bac +5. De ce fait, biens des titulaires de bac + 3 voire bac + 4 se trouvent « *refoulés* » vers les catégories B et C. A titre d'exemple, une CAP C d'une commune de 200 000 habitants qui examinait les candidats « *interne* » à un poste d'adjoint administratif pour sa mission mécénat a pu recenser 42% de diplômés de l'enseignement supérieur (bac+2 à bac+3) parmi les postulants. Et cela n'est pas une situation exceptionnelle. La même CAP C, pour un poste d'adjoint administratif au sein du service état civil et cimetière a pu dénombrer parmi les candidatures internes, 57% diplômés de l'enseignement supérieur (bac+2 à bac+4) ; 75% de ces diplômés n'étant pas titulaires.

Ces divers constats s'inscrivent dans plusieurs processus.

Le 1<sup>er</sup> d'entre eux est l'élévation du niveau général de formation de la population. 44 % des générations nées de 1979 à 1983 étaient diplômées de l'enseignement supérieur en 2009, quand 21 % des générations 1961 à 1965 l'étaient en 1991 au même âge.

Toutefois, l'élévation du niveau de formation des managers territoriaux est plus rapide que l'ensemble de la population, notamment en raison de la professionnalisation de la FPT, rendue nécessaire par les différents actes décentralisateurs.

Au demeurant, nous devons relier cette élévation à l'exacerbation de la concurrence dans le cadre des concours sur un plan quantitatif. Un seul exemple suffira pour souligner cette explosion du nombre de candidats. En 2012, le concours d'attaché territorial des régions Ile-de-France et Centre a enregistré 10 500 inscrits pour 800 postes. Ce phénomène a engendré une véritable course à l'armement ; les armes étant les diplômes.

Les managers territoriaux sont donc des diplômés de l'enseignement supérieur passé au tamis du concours, avec plusieurs effets pervers notables.

Certaines formations se spécialisent dans la réussite aux concours. Mais ces boîtes à concours se soucient-elles de la réussite professionnelle de leurs clients (étudiants) ? Le second effet renvoie au processus de reproduction sociale qu'induit la conjugaison des processus de sélection propres à l'enseignement supérieur et au concours. En 2009, les

enfants d'indépendants, cadres et intermédiaires de 25-29 ans étaient près de deux fois plus souvent diplômés de l'enseignement supérieur que les enfants d'ouvriers et d'employés du même âge. Les enfants des groupes favorisés réussissent 3 à 4 fois plus souvent que les seconds un cursus de type master, grande école ou doctorat. Or, c'est bien de plus en plus à ce niveau que se recrutent les managers territoriaux.

Les managers apparaissent enfin comme des travailleurs intellectuels en formation continue.

Leur formation initiale constitue un double capital : un capital technique qu'ils ont tendance à survaloriser en début de carrière et un capital intellectuel (une matrice flexible et adaptable) leur permettant d'appréhender leur environnement professionnel et ses mutations. Pour certains, assez rares, le CNFPT (concours ou formation) constitue un substitut au diplôme et une source de légitimation professionnelle.

Mais ce double capital reste insuffisant dans le contexte actuel. Renforçant leur position dans la hiérarchie de l'organisation et leur expérience professionnelle, les managers territoriaux expriment une aspiration<sup>30</sup> à des formations au management. Le CNFPT<sup>31</sup> prend, alors, un rang plus important, répondant à un besoin que l'on peut traduire par une exigence de formation perpétuelle qui traduit la « *transformation* »<sup>32</sup> des cadres territoriaux en managers ; sans pour autant constituer une technocratie territoriale<sup>33</sup> et sans se confondre<sup>34</sup> avec les élus de la République décentralisée.

La FPT est aujourd'hui arrivée à la croisée des chemins. Saura-t-elle rationaliser son management ? Dans un contexte de tensions de l'organisation institutionnelle et des finances des collectivités, la valorisation et l'exploitation de leurs ressources humaines constituent l'un des outils de réponse.

Or, il semble que nous en soyons loin. Le constat est accablant. Les agents de la FPT ont tendance à construire leur investissement professionnel malgré le dispositif managérial<sup>35</sup> en faisant face au mieux à des déficits et des dysfonctionnements du système managérial

---

<sup>30</sup> CSFPT, février 2009, opus cité, page 27. Il s'agit d'une intervention du président des DG des intercommunalités de France.

<sup>31</sup> A noter que des Collectivités et EPCI se dotent de cycles de management et/ou d'écoles du management internes, à l'exemple de Reims métropole.

<sup>32</sup> Durat, 18 mars 2012, page 2.

<sup>33</sup> Nous paraphrasons ici « la technocratie municipale » de Stéphane Dion, in « La politisation des mairies », *Economica*, 1986, cité par Sylvie Frey- Gauthier (2007), page 41.

<sup>34</sup> Stéphanie Hannebicque, dans son mémoire précité sur le management territorial, confond cadres et élus territoriaux. Elle qualifie un élu (président d'une communauté de communes) de cadre territorial, page 47.

<sup>35</sup> MNT, opus précité, pages 18, 37, 39 et 52.

quand ce n'est pas une paralysie managériale. Il en résulte une souffrance au travail qui est bien plus présente dans le discours des agents territoriaux que dans le salariat privé.

Nous touchons ici aux limites dues au manque<sup>36</sup> de formation au management et résultant du fait que les métiers du management territorial restent à construire<sup>37</sup>.

En effet, les managers territoriaux ou les futurs managers territoriaux voient bien souvent dans les formations en management des boîtes à outils à l'opérationnalité immédiate dans leur quotidien, sans pour autant rechercher le sens de la fonction managériale ni la définir<sup>38</sup>.

Il n'est dès lors pas étonnant que la souffrance des agents territoriaux produite par le type de management actuel renvoie au manque de vision d'ensemble des politiques locales, des logiques qui les animent, des objectifs de leur direction ou service ; c'est-à-dire du sens de leur travail que devrait leur proposer leurs managers.

Sera-t-il possible de corriger le tir en formant ces derniers ? Même le CNFPT s'interroge sur cette faisabilité. En effet, en 2006, l'ENACT (aujourd'hui INSET) de Dunkerque n'a-t-elle pas organisé un atelier intitulé « *Peut-on former au management ?* ».

Le 04/10/2020

---

<sup>36</sup> Sylvie Frey- Gauthier, opus cité, page 48.

<sup>37</sup> Falcoz Christophe et Audrey Bécuwe, « Le management dans les organisations publiques : mode ou nécessité ? Le cas d'un à organisme d'action sociale », 18<sup>ème</sup> congrès de l'AGRH, Fribourg, 18-22 septembre 2007, page 12. A lire également sur la question du « management public », page 2.

<sup>38</sup> Pour une définition du management, voir El Hadj Ghedjghoud, « Le management : théorie et pratique », OPU, Alger, 2012.