

ÉVALUATION DU CYCLE SUPÉRIEUR DE MANAGEMENT (CSM) ET DU CYCLE DE DIRECTION GÉNÉRALE (CDG) DES COLLECTIVITÉS DE PLUS DE 40 000 HABITANTS DU CNFPT

MARS 2015

N°5



LE CONTEXTE

La reconfiguration des territoires et des organisations dans les collectivités territoriales, les enjeux de maîtrise des dépenses publiques, de performance de l'action publique et d'évaluation des politiques publiques sont autant d'éléments qui posent avec acuité l'enjeu de la professionnalisation et de la qualification des cadres de direction des collectivités territoriales.

Le management public territorial doit aujourd'hui articuler les contraintes de la gestion publique d'un côté et le sens et les valeurs de l'action publique promus par les cadres territoriaux, de l'autre. Autant d'éléments à prendre en compte par le CNFPT dans une démarche d'amélioration continue de son offre de formation et de son adaptation aux enjeux managériaux.

C'est dans ce contexte que l'INET et la direction générale de l'établissement ont souhaité bénéficier d'une évaluation de deux cycles de formation professionnelle structurants dans le champ du management supérieur territorial : le Cycle Supérieur de Management (CSM) et le Cycle de Direction Générale des collectivités de plus de 40 000 habitants (CDG + 40 000 hab.), tous deux proposés depuis plusieurs années aux cadres supérieurs.

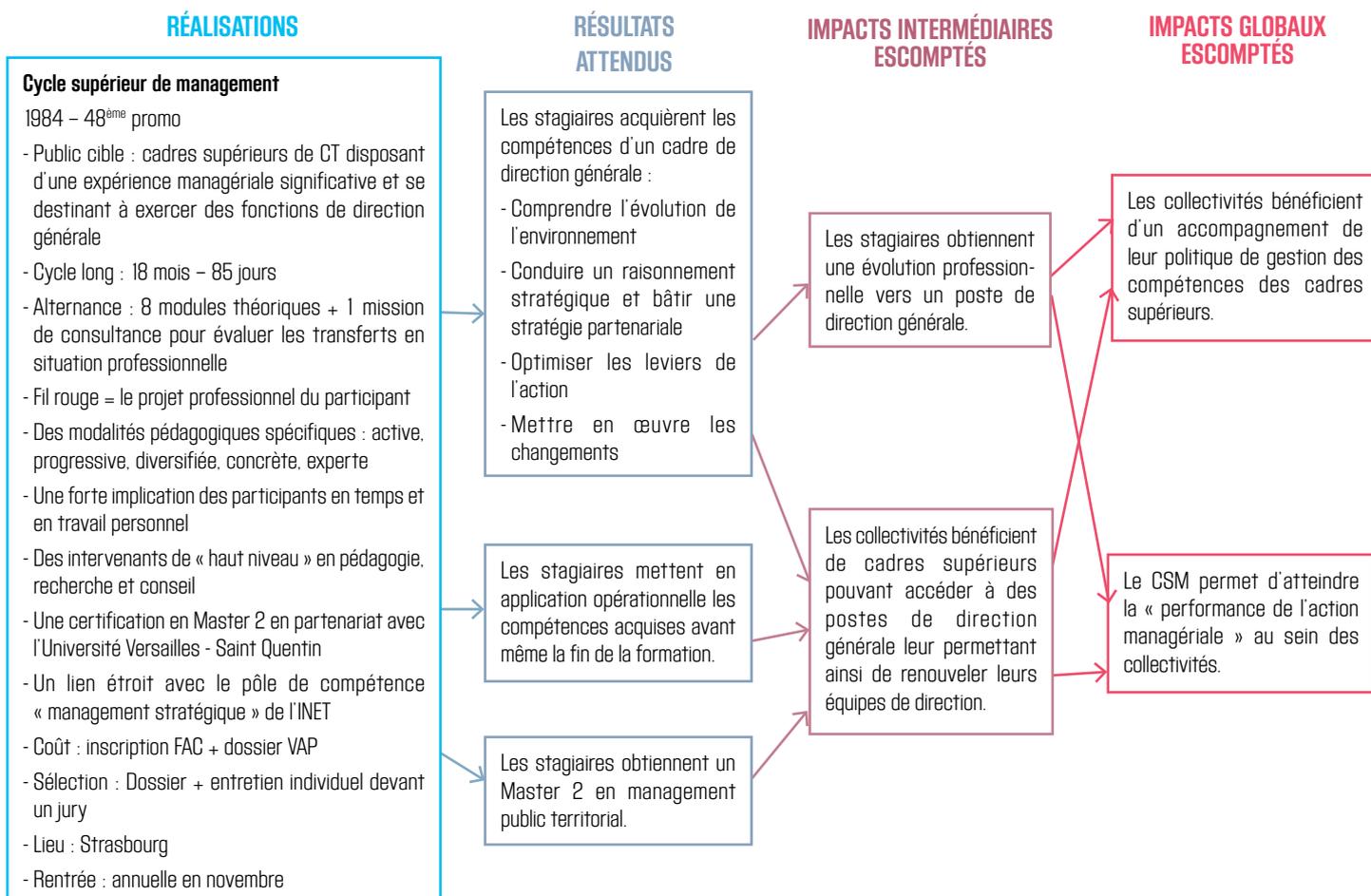
DIAGRAMME LOGIQUE D'IMPACTS

Les deux schémas ci-dessous, appelés diagrammes logiques d'impacts, restituent, à partir des réalisations (descriptif des cycles) la logique d'intervention d'ensemble de ces deux cycles de formation. Il s'agit d'une représentation des effets attendus sur les bénéficiaires directs et indirects des dispositifs, à court terme (résultats attendus), à moyen terme (impacts intermédiaires), et à long terme (impacts globaux).

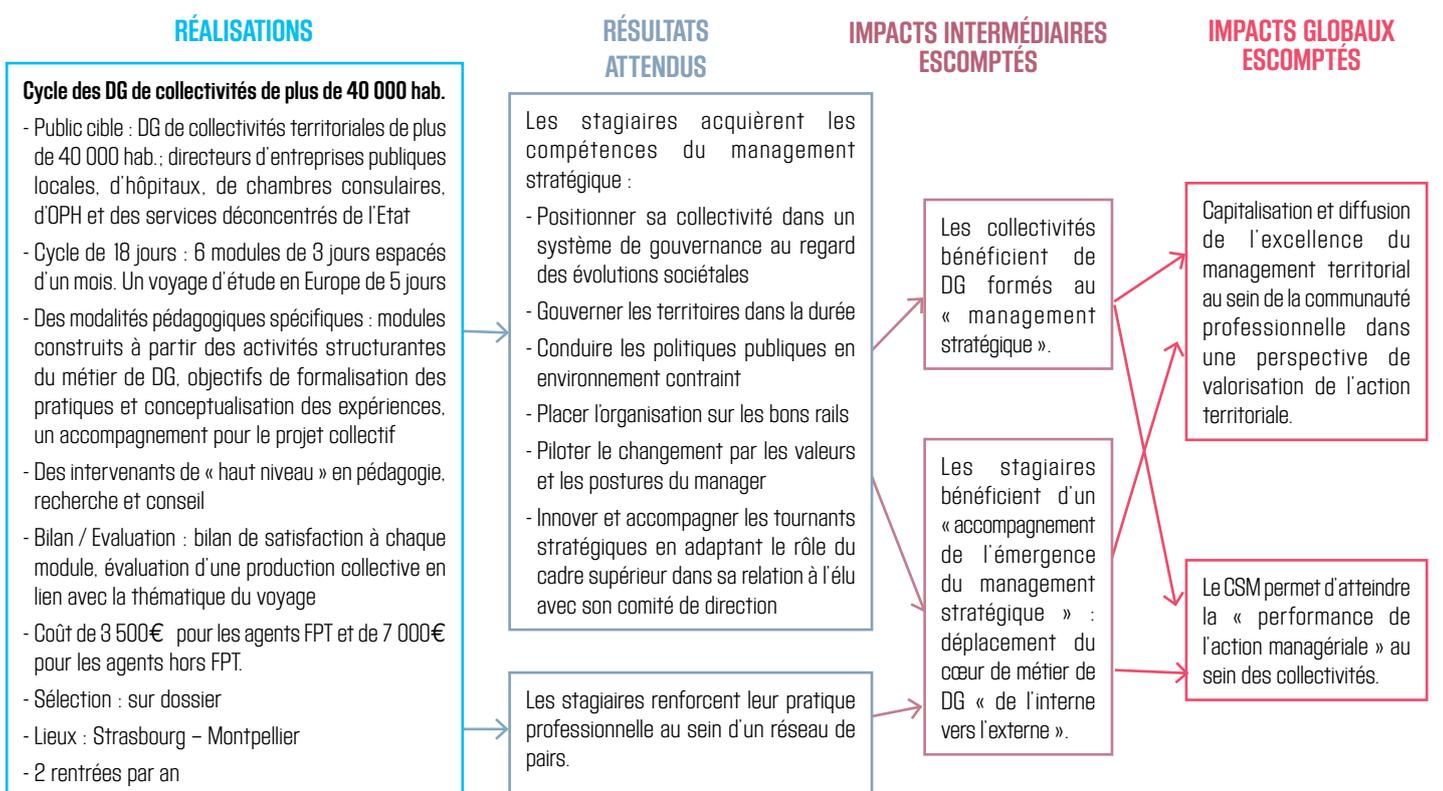


QUAND LES TALENTS
GRANDISSENT,
LES COLLECTIVITÉS
PROGRESSENT

- Le CSM cible, depuis 1984, spécifiquement l'acquisition et le renforcement de compétences et pratiques managériales du niveau de cadre de direction pour des managers territoriaux confirmés afin qu'ils accèdent à l'encadrement supérieur. Afin de renforcer ce positionnement et d'accroître la notoriété de son cycle supérieur de management au sein du monde territorial, l'INET a d'ailleurs souhaité l'adosser au Master 2 « Management Public Territorial » de l'Université Versailles Saint-Quentin en Yvelines (UVSQ) depuis 2010.



- Le cycle de DG s'adresse, quant à lui, à des DGS et DGA en poste dans des collectivités de plus de 40 000 habitants, ayant déjà une expérience significative et souhaitant prendre du recul et de la hauteur afin de conforter et enrichir l'exercice de leurs missions de direction générale. Le partage d'expérience, l'incitation au décalage des points de vue et à l'innovation sont des principes du cycle.





LES OBJECTIFS

L'évaluation, qui s'est déroulée de juin à décembre 2014, a porté sur la période 2010-2013 et a poursuivi trois objectifs distincts :

- Aboutir à une meilleure connaissance de l'offre de formation au management public territorial par l'INET, le réseau des instituts et les délégations régionales, et son effectivité (visée cognitive) ;
- Apprécier la pertinence, l'efficacité, l'efficience (au moins partielle), la cohérence et la complémentarité interne et externe de l'offre proposée (visée normative) ;
- Formuler des préconisations et des pistes d'amélioration (visée instrumentale) et ainsi contribuer au renouvellement du projet de l'INET (visée prospective).



LES ACTEURS DE L'ÉVALUATION

- La direction de l'évaluation du CNFPT
- Le comité d'évaluation composé d'un président et de six membres du conseil d'administration
- Un comité technique ad hoc composé de membres du CNFPT au niveau du siège, de l'INET, de l'INSET de Montpellier, de l'Université de Versailles St Quentin en Yvelines, de représentants de collectivités, d'anciens stagiaires des deux cycles, de représentants de l'association des dirigeants territoriaux - ADT
- Un groupe de travail ad hoc interpellé sur les conclusions évaluatives et les propositions
- Un prestataire extérieur : le cabinet GESTE



LA MÉTHODE

- Une phase d'entretiens de cadrage notamment auprès de la direction générale, auprès de l'INET et des membres du comité technique.
- Une phase d'enquêtes auprès des professionnels du CNFPT entretiens semi-directifs auprès de l'INET, des INSET et de 5 délégations (Bretagne, Bourgogne, Grande couronne, Languedoc-Roussillon, Poitou-Charentes).
- 3 « focus-group » auprès de responsables RH et formation de collectivités ainsi que de quelques élus.
- Une enquête en ligne auprès de l'ensemble des sortants des deux cycles CSM et CDG, complétée par 20 entretiens qualitatifs auprès d'anciens stagiaires.
- Une étude comparative de 5 diplômes proches : le Master 2 « Droit et Management Public des Collectivités Territoriales » de l'IMPGT - Aix-Marseille Université ; le Master 2 « DGSCI - Directeurs généraux des services communaux et intercommunaux » de l'Université Rennes II ; l'« Executive Master Management des politiques publiques » de l'IEP Paris ; le Master 2 « Manager territorial » de l'IAE Lille et le « Master of science - Management des politiques publiques » d'Audencia Ecole de Management Nantes - IEP de Lille.
- Un atelier d'échange sur les résultats de l'évaluation et la formulation des conclusions a complété l'analyse du cabinet.



LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

QUESTION N°1 – PERTINENCE – Dans quelle mesure les objectifs fixés pour ces deux offres de formation (professionnalisation et renforcement des connaissances et des pratiques de management pour les stagiaires du CSM ou renforcement de l'expertise et du positionnement de DG pour les stagiaires du CDG) correspondent-ils aux attentes et besoins des collectivités et des agents ?

LES CYCLES CDG ET CSM DE L'INET RÉPONDENT AUX ATTENTES DES CADRES SUPÉRIEURS « À POTENTIEL » ET DES DGS / DGA MAIS SEULEMENT PARTIELLEMENT AUX ATTENTES DES RECRUTEURS.

L'évaluation a mis en évidence que les deux cycles atteignent chacun la cible visée et remplissent les objectifs qui leur sont assignés. Ils correspondent à un réel besoin de formation pour ces publics et ont un niveau de pertinence élevé. Pour autant, ils ne couvrent que partiellement les attentes des recruteurs. Au-delà des besoins

en qualification et professionnalisation des cadres dirigeants, l'un des besoins exprimés prioritairement par les collectivités locales est celui de la mise en place d'une culture managériale partagée (accompagnements collectifs, intra).

QUESTION N° 2 - EFFECTIVITÉ ET (PARTIELLEMENT) EFFICIENCE – Dans quelle mesure l'effectivité des deux cycles proposés répond-elle aux attentes et besoins des collectivités et des agents (pour les deux publics respectivement visés dans le cadre du CSM et dans le cadre du CDG) et ce tant dans la phase amont des dispositifs (profil des candidats, modes de sélection...) que dans la mise en œuvre des cycles (profil des stagiaires retenus, contenus de formation et pédagogie mise en œuvre, coûts engagés, pilotage, suivi et évaluation des cycles) ?

UNE CIBLE ATTEINTE MAIS UNE COMMUNICATION RESTREINTE À UN « RÉSEAU » D'INITIÉS

L'INET communique plus directement en direction des réseaux de cadres supérieurs qu'en direction des services RH / formation, ce qui permet aujourd'hui d'atteindre les cibles visées par le CSM et le CDG. En revanche, cela limite aujourd'hui l'accès du CSM à un

« réseau d'initiés », ceci d'autant plus que les délégations régionales, interlocutrices légitimes des services RH / formation, ont une maîtrise limitée des objectifs et du contenu pédagogique des cycles.

DES MODALITÉS ET DES CONTENUS DE FORMATION JUGÉS SATISFAISANTS POUR LES DEUX CYCLES MAIS UNE VOLONTÉ DE DIVERSIFICATION DES INTERVENANTS ET DE RENOUVELLEMENT DES CONTENUS

L'INET bénéficie d'un effet d'image fort ; les formations « labellisées » INET sont perçues par les stagiaires comme des formations de qualité, adaptées aux enjeux spécifiques des collectivités territoriales et aux valeurs du service public. Dans l'ensemble, les contenus et les modalités pédagogiques du CSM comme du CDG sont largement appréciés des stagiaires, à l'exception du module 8 - Séminaire international du CSM - qui rencontre quelques critiques et un niveau d'appréciation assez faible.

Ces deux cycles ne couvrent pas pour autant l'ensemble des besoins en formation des cadres supérieurs, ni des collectivités territoriales. Cela ne signifie pas que le CSM et le CDG doivent répondre à l'ensemble des besoins exprimés, mais cela soulève la question de l'articulation de ces cycles avec l'offre du CNFPT complémentaire sur ces besoins.

Sur la période d'évaluation, l'élaboration de ces deux cycles ne repose pas sur la prise en compte de façon formalisée des besoins des recruteurs, ni sur une veille active autour des enjeux de management public territorial et des réponses formation (contenus et pédagogie) apportées par d'autres organismes au-delà du CNFPT, ce qui porte potentiellement un risque de décalage par rapport aux attentes des stagiaires et des collectivités territoriales.

Pendant la période récente, l'INET a travaillé, pour les deux cycles, à répondre aux attentes des stagiaires en matière de modernisation de certains contenus, de renouvellement et de diversification des intervenants, d'accompagnement des stagiaires pour répondre à leurs attentes. Les cycles sont en période transitoire.

UNE MARGE DE PROGRESSION POINTÉE PAR LES STAGIAIRES EN MATIÈRE DE COORDINATION PÉDAGOGIQUE ET D'ÉVALUATION DES CYCLES

La coordination pédagogique, mais également administrative et logistique, est pointée comme étant susceptible d'une marge de progrès : coordination entre l'ensemble des intervenants ; sur la mission de consultance entre les différents méthodologues (CSM) ; entre l'INET et

l'UVSQ pour le CSM, entre l'INET et l'INSET de Montpellier pour ce qui concerne le CDG de plus de 40 000 habitants. Les enjeux de pilotage des deux cycles restent un point de vigilance essentiel pour l'institut.

QUESTION N° 3 ET N° 4 - EFFICACITÉ DES CYCLES – Dans quelle mesure les bénéficiaires du CSM accèdent-ils plus facilement à des postes de direction générale et progressent-ils plus facilement dans la carrière, en étant titulaire du Master qu'avec une autre formation au management public ? Dans quelle mesure les bénéficiaires du CDG renforcent-ils leur pratique professionnelle en management stratégique, organisationnel ainsi qu'en termes de savoir-faire relationnels au sein d'un réseau de pairs, et dans quelle mesure connaissent-ils des évolutions professionnelles positives ?

LES PREMIERS RÉSULTATS VISIBLES SE SITUENT DANS LES REGISTRES DE LA DYNAMISATION DES AGENTS ET DU DÉVELOPPEMENT DE L'APPÉTENCE POUR LA FORMATION

Les deux cycles présentent une efficacité en termes d'acquisition de compétences nécessaires à l'exercice d'une fonction de direction générale (telles que présentées dans les fiches du répertoire des métiers du CNFPT) et de profes-

sionnalisation. Chacun des cycles occupe également une fonction très importante du point de vue des dimensions « d'ouverture » et de « prise de recul ».

UNE ABSENCE DE SYSTÈME DE SUIVI DU PARCOURS ET DU DEVENIR DES STAGIAIRES DES CYCLES CDG ET CSM

Il serait particulièrement intéressant, notamment pour le CSM, d'analyser ses effets sur les trajectoires / transitions professionnelles. Il n'est pas actuellement possible de comparer les parcours des sortants du CDG de plus de 40 000 habitants et du CSM avec ceux des sortants de

formations « connexes » (administrateur, CMI - cycle de management de l'INET...), ce qui nuit à l'analyse de l'efficacité et de la valeur ajoutée comparées des différentes formations.

QUESTION N°5 – COHÉRENCE - Dans quelle mesure les offres de formation au management public, proposées par l'INET, les INSET et les délégations régionales, sont-elles cohérentes entre elles et s'inscrivent-elles dans une offre globale permettant aux cadres et aux collectivités d'identifier lisiblement les parcours correspondant à leurs attentes et à leurs besoins respectifs ?

UNE COHÉRENCE DE L'OFFRE « MANAGEMENT » À RENFORCER AU SEIN DE L'ÉTABLISSEMENT

L'offre « management » du CNFPT, mise en œuvre par les différentes composantes de l'établissement (INET, INSET et délégations régionales), fait aujourd'hui l'objet de travaux visant à en renforcer la cohérence et la complémentarité. À l'heure actuelle, des zones de superposition existent ou, à tout le moins, les spécificités des différentes offres ne sont pas maîtrisées par l'ensemble des structures du CNFPT.

Sur la période d'évaluation (2010-2013), la coordination de ces différentes composantes du CNFPT mobilisées sur l'offre « management » a été insuffisante notamment sur la communication, l'analyse des besoins de forma-

tion des cadres supérieurs, le dédoublement du CDG à Montpellier.

La faiblesse des liens au monde universitaire (au-delà de l'UVSQ) et l'absence de veille « concurrentielle » ou à minima comparative, ainsi que la difficulté à obtenir des informations sur les diplômés parangonnés dans le cadre de la mission ne permettent pas de statuer sur le positionnement du CSM dans ce « système ». Cela étant, le constat d'importants besoins en formation en matière de management public territorial semble partagé et les spécificités du CSM attestées.



DES PROPOSITIONS POUR L'ACTION

Ces propositions sont le résultat d'une co-production des différents acteurs de l'évaluation. Elles ont été amendées et validées par le comité d'évaluation.

PROPOSITIONS STRATÉGIQUES

SUGGESTIONS OPÉRATIONNELLES

Affirmer les orientations stratégiques du CNFPT en matière de « management public territorial »

- Informer, communiquer, échanger sur les orientations stratégiques du CNFPT (CNO et CA) au sein des différentes composantes de l'établissement en termes de formation au management (définition, sens donné au « management », offre...)
- Partager avec l'ensemble des parties prenantes internes (INET, INSET, délégations régionales) et externes (les collectivités notamment de taille moyenne, les élus, les cadres supérieurs) la définition du management public territorial portée par le CNFPT – définition traduite dans les outils de GRH tels que le référentiel management et les fiches métiers du CNFPT

Définir clairement l'organisation de l'offre « management » du CNFPT (en termes de conception et de mise en œuvre de l'offre)

- Communiquer sur l'organisation globale de l'offre « management » et sur l'articulation entre les différentes composantes du CNFPT contribuant à cette offre : présenter l'architecture générale de l'offre « management » ; mettre en place un SI et/ou logiciel métier permettant de partager les informations et données relatives à l'offre
- Renforcer le rôle du Pôle de compétences Management dans le pilotage et la coordination de l'offre, en lien avec l'INET et la Direction générale : mettre à l'ordre du jour des travaux du Pôle la mise en cohérence de l'offre « management » du CNFPT (160 modules, 22 itinéraires, 4 cycles en 2015) en y associant l'ensemble des composantes du CNFPT (INET, INSET, délégations régionales)

Mieux prendre en compte les besoins des collectivités en matière de management « stratégique »

- Faire jouer les expertises complémentaires des composantes du CNFPT (INET, INSET, Délégations régionales) pour qualifier les besoins en professionnalisation et en compétences du point de vue des cadres supérieurs comme des collectivités en s'appuyant notamment sur les réseaux de DG et DRH animés par les délégations régionales
- Mener des études qualitatives auprès des collectivités territoriales visant à qualifier les besoins en formation des cadres supérieurs : « sondage » annuel auprès des publics cibles, interrogation d'un panel de DG sur leurs attentes
- S'appuyer sur un comité d'experts pour qualifier les besoins de formation (de type « conseil de perfectionnement ») réunissant des universitaires, chercheurs, experts en management, anciens stagiaires des cycles, conseillers formation, associations d'élus, pour définir et actualiser les contenus pédagogiques des cycles et les sensibiliser aux enjeux de la formation.

Favoriser un renouvellement des contenus des cycles en lien étroit avec les évolutions de l'environnement territorial

- Définir les objectifs de formation des cycles, les objectifs pédagogiques des modules, et les contenus pédagogiques en prenant en compte l'environnement externe / interne des collectivités et les besoins des parties prenantes ; en les actualisant au gré des évolutions des besoins
- Renforcer les fonctions de « prospective » et de « veille » de l'INET en matière de management stratégique et d'ingénierie pédagogique pour les cadres supérieurs
- Diversifier l'origine des intervenants en réservant une place à des professionnels « hors champ » FPT mais en prise avec les territoires (acteurs syndicaux et de l'économie, think tank...)

Rechercher des modalités pédagogiques innovantes pour ces cycles

- Développer des démarches d'ingénierie pédagogique partagée : travail coopératif et/ou collaboratif engageant donneur d'ordre, producteur et bénéficiaires à contribuer à l'élaboration et à la validation de référentiels partagés de formation, coopérative pédagogique...
- Développer l'individualisation / modularisation de la formation CSM

Renforcer le pilotage politique et technique des cycles

- Améliorer le pilotage des cycles en mode projet : mieux formaliser le calendrier, les instances (comité de pilotage), les livrables et communiquer aux parties prenantes sur ces instances
- Formaliser les modalités de co-pilotage INET-INSET Montpellier du CDG de plus de 40 000 habitants : mettre en place un comité de pilotage, définir les rôles et les responsabilités de chaque composante du CNFPT, instituer des temps partagés et engager une véritable collaboration sur l'ingénierie pédagogique du cycle et de son suivi (cahier des charges, sélection du prestataire, sélection des stagiaires, contenus pédagogiques, voyage d'études, bilan de la formation)

Renforcer la coordination pédagogique des cycles

- Renforcer la coordination pédagogique dans une logique collaborative et d'innovation ouverte pour chacun des cycles : en associant l'ensemble des parties prenantes concernées du CNFPT à l'élaboration des cahiers des charges voire à la procédure de sélection (comité dédié) ; en garantissant la cohérence entre les objectifs de formation et les objectifs pédagogiques, en garantissant les conditions et la qualité de délivrance par les intervenants des actions de formation, en rendant obligatoire la participation des intervenants et des partenaires à un nombre défini de réunions pédagogiques et en s'assurant de cette participation, en analysant les bilans et les évaluations des promotions précédentes dans une logique d'amélioration continue
- Au sein de l'INET, définir les rôles et les responsabilités des conseillers formation en charge des cycles ainsi que leurs relations avec les intervenants en veillant à équilibrer la part entre les activités pédagogiques et les activités de gestion

Retravailler le dispositif d'évaluation des cycles par les stagiaires

- Développer une méthode permettant de mesurer les évolutions dans les pratiques professionnelles des anciens stagiaires (in itinere et ex post) : amener les anciens stagiaires à davantage s'interroger sur les contenus et la valeur ajoutée de la formation en termes d'évolution et de transition professionnelles
- Compléter les évaluations « à chaud » par des évaluations « ex post » après retour dans les collectivités territoriales (évaluation des N+1 ou de l'élus pour le DGS, évaluation plus qualitative)
- Instaurer un suivi de cohorte d'anciens stagiaires pour mesurer les effets sur la carrière (par exemple en sortie, et à N+3, éventuellement à N+10 pour le CSM)

Développer les possibilités de coopérations entre l'INET, les INSET et les délégations régionales

- Définir et positionner une fonction d'« accompagnement » des collectivités territoriales, en complémentarité de la fonction de conseil en formation : délimiter les rôles et les responsabilités des différentes composantes du CNFPT en matière d'ingénierie territoriale partagée (délégations régionales en maîtres d'ouvrage et INET-INSET en expertise en ce qui concerne les publics A+/A)
- Construire des articulations entre le CSM/CDG et les autres formations du CNFPT notamment sur l'aspect transitions professionnelles et communiquer sur ces articulations pour que les conseillers formation soient en mesure d'indiquer les formations les plus adaptées aux besoins des stagiaires

Développer la communication sur les cycles directement auprès des collectivités

- Accroître la transversalité de la communication entre INET / INSET / délégations régionales
- Faire des anciens élèves/stagiaires des ambassadeurs auprès des collectivités territoriales et de leurs pairs : en animant le réseau d'ex stagiaires (communauté apprenante) ; en organisant des rencontres d'anciens élèves/stagiaires sur des thématiques spécifiques
- Organiser des journées d'information à destination des élus, des DGS / DGA et des DRH / services formation en particulier auprès des collectivités de taille moyenne
- Capitaliser sur les retours d'expérience des stagiaires, leur mise en pratique des cycles, sur les missions de consultation, promouvoir la publication d'ouvrages professionnels...

EN SAVOIR PLUS



Pour retrouver le rapport complet, rendez-vous sur :

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

Vous pouvez aussi contacter :

Karine TIREL – Direction de l'évaluation : karine.tirel@cnfpt.fr