

## sommaire

### éditorial

- ◆ **Gérer par les compétences, c'est penser les métiers de demain**

Page 2

- ◆ **Passer d'une gestion par corps à une gestion par métiers**

Page 3

- ◆ **Outils, démarche, méthode Italie, Royaume-Uni**

Page 4

- ◆ **Gérer par les compétences et construire des parcours de carrière**  
Australie, Belgique

Page 5 - 6

- ◆ **Professionaliser les postes et les secteurs clé**  
Canada, Québec

Page 7

- ◆ **Le point de vue des chercheurs**  
Europe, France

La collection des  
«**Perspective Gestions Publiques**»  
est publiée sur le portail de l'IGPDE  
à l'adresse suivante :  
[www.institut.minefi.gouv.fr](http://www.institut.minefi.gouv.fr)  
Si vous souhaitez vous abonner :  
[gpp-inscription.igpde@finances.gouv.fr](mailto:gpp-inscription.igpde@finances.gouv.fr)

Contact : 01 58 64 81 47  
[marie-therese.deleplace@finances.gouv.fr](mailto:marie-therese.deleplace@finances.gouv.fr)

## Gérer par les compétences, c'est penser les métiers de demain

France Télécom était, il y a quinze ans, une administration centrale classique, faisant partie de la fonction publique d'État, et donc composée de fonctionnaires appartenant à des catégories et à des corps. C'est aujourd'hui une entreprise du monde concurrentiel. Cette reconversion a nécessité des transformations profondes pour toute l'organisation, et en particulier pour ses salariés. Ils avaient un statut, un grade, et une fonction, ils ont maintenant un métier. Toutefois ceux qui étaient fonctionnaires le sont restés.

Pour chaque personne, le métier est la somme de ses compétences reconnues qui doivent être réunies pour exercer une activité déterminée. C'est ce qui lui permet de se situer dans un collectif de travail et dans un parcours professionnel, en fonction de son expérience et de son expertise.

A France Télécom, ce passage s'est fait par la construction de référentiels des métiers, puis par la création de nouvelles classifications, et chaque salarié y a participé en décrivant ses activités, puis en s'inscrivant dans les nouvelles grilles.

### Un Institut des métiers pour anticiper les évolutions

L'Institut des Métiers de France Télécom a été créé peu après. Son rôle est d'anticiper et d'analyser, grâce à des études confiées à des chercheurs ou réalisées en interne, ce qui, dans l'environnement de l'entreprise, fait déjà changer ou fera évoluer, dans les années qui viennent, ses métiers. Ainsi ont été étudiés certains métiers particuliers, comme celui d'assistant(e), mais aussi des sujets plus larges, comme les Centres d'appel, ou encore l'exclusion interne dans l'entreprise et les moyens d'y remédier.

Pourquoi un Institut des métiers pour accompagner ce changement ? Parce que le propre de la gestion par métiers, c'est de s'adapter aux besoins, et il est donc nécessaire de donner aux salariés une vision de l'avenir. C'est aux managers et aux gestionnaires de ressources humaines, ensuite, de les aider, via la formation ou la reconnaissance de l'expérience, à évoluer selon leur projet personnel et les besoins des usagers.

### Mieux identifier les compétences et développer les parcours

Passer d'une gestion par corps et par statut à une gestion par métiers, c'est donc permettre à chacun de savoir clairement quel est son rôle et son utilité, mais aussi comment ses connaissances professionnelles vont devoir évoluer pour qu'il puisse connaître un développement de ses compétences et de sa carrière.

Une nouvelle gestion des ressources humaines est alors nécessaire, qui réfléchit aux métiers de demain, qui montre les parcours professionnels possibles et les trajectoires individuelles et qui esquisse les perspectives de progression et organise les passages d'un métier à un autre, aidant chacun à bâtir son plan de formation personnel et dans le même temps son avenir. L'Institut des Métiers de France Télécom est un des moyens que s'est donné cette entreprise pour améliorer sa gestion prévisionnelle des ressources humaines.

**Jean-Baptiste de Foucauld**

Inspecteur général des finances

Président de l'Institut des métiers de France Télécom

# Passer d'une gestion par corps à une gestion par métiers

Il y a une dizaine d'années encore, quand une administration centrale française voulait se doter de personnels compétents dans un domaine où l'expertise devenait nécessaire, elle créait un corps spécialisé. Aujourd'hui, la création de corps n'est plus dans l'air du temps. Cependant, la fonction publique d'État en France n'a, pour le moment, les outils de gestion qui permettraient de bâtir des correspondances entre grades, compétences, emplois et parcours de carrière.

Or les sociologues s'accordent sur le fait qu'avoir un métier reconnu est valorisant pour les individus : « L'homme qui est attaché d'abord à sa profession, quand il quitte un emploi parce qu'une occasion meilleure lui est offerte de rendre service dans quelque autre organisation de travail, reste lui-même. La différence entre la position d'un tel homme et celle d'un travailleur salarié ordinaire n'est pas fondée sur leur situation statutaire respective ; la différence est subtile mais elle est vitale : même si la position du second peut être aussi enviable que celle du premier, celui-ci pourra toujours surmonter le sentiment de dépendance et d'oppression et accéder à la liberté, à la dignité et à la responsabilité qui ne sont pas données à tous les hommes. »<sup>1</sup>

## Des statuts aux métiers

Pour souhaitable qu'elle soit, la gestion par métiers s'accorde difficilement avec la gestion par les statuts : « Le maintien d'une gestion statutaire s'avère peu compatible avec une gestion des parcours professionnels. La qualification reste rivee au niveau de diplôme et englobe l'ensemble des emplois relevant d'une même strate. La logique catégorielle s'oppose à une logique de professionnalisation et de perfectionnement dans un domaine spécialisé. Le désir de progression au sein d'un métier est battu en brèche par une gestion collective des affectations et des rétributions. »<sup>2</sup>

Dans tous les pays développés, on peut faire le constat que l'administration s'attache à la gestion par les compétences quand elle a le projet d'attirer et de conserver les fonctionnaires. Or l'administration française vieillit, et la question de l'attractivité se pose avec le « papy boom » et les réductions d'effectifs prévues. Gérer les agents en tenant compte de ce qu'ils savent faire, de leur expérience et de leurs talents, c'est gérer mieux une ressource devenue rare.

Gérer les RH de manière prévisionnelle, cela exige d'être capable de prévoir les nouvelles missions et les nouveaux métiers, et ainsi pouvoir programmer le développement des compétences des agents. La gestion par les compétences est considérée, dans nombre de pays développés, comme un levier d'accompagnement du changement.

La conférence sur les « Les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique » a été lancée par François Fillon, Premier ministre, le 1er Octobre 2007. Au cours des débats a été évoquée la nécessité d'améliorer les parcours professionnels au sein de la fonction publique et de favoriser la mobilité des agents. « Il faut déverrouiller le système de carrière », a insisté Jean-Ludovic Silicani, rapporteur de la mission. Et Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, a souligné la nécessité de « privilégier l'affectation des compétences au bon moment, au bon endroit plutôt que de donner la priorité à l'ancienneté et à la carrière ». Pour ce faire, une proposition forte est ressortie, celle de créer des filières « métier » pour permettre un recrutement axé sur les compétences et faciliter la mobilité entre les 3 fonctions publiques. Autres propositions des participants au débat : axer les concours sur les compétences pratiques des candidats, intégrer de nouvelles épreuves, comportant par exemple des cas pratiques ou des exercices oraux simulant des situations de travail, et former les membres des jurys à l'évaluation des acquis professionnels.

## Des parcours professionnels ouverts

Pour le moment, la gestion des compétences est réservée à des spécialistes de la gestion des ressources humaines et met en œuvre des moyens techniques lourds. Si demain la gestion par métiers remplace la gestion par corps et par statut, elle devra s'intégrer dans les processus de gestion, devenir lisible et permettre à chacun d'avoir une vision de ses compétences, des métiers qu'elles lui permettent d'exercer et de son évolution professionnelle. Car si avoir un métier est valorisant, cela peut aussi être vécu comme « enfermant ». Les gestionnaires des ressources humaines devront montrer les possibilités de changer de métier avec les mêmes compétences, mais aussi d'acquérir de nouvelles compétences. La formation professionnelle sera un levier fort de ce changement.

## Changer de métier quand on le désire

En effet, face aux perspectives d'évolution, les attentes des agents de la fonction publique en matière de gestion de carrière et de mobilité sont fortes. 86% d'entre eux « pensent qu'on doit pouvoir changer de métier tout en restant dans la fonction publique ». Pourtant la mobilité d'un ministère à un autre ou d'une fonction publique à une autre ne concerne actuellement que 5% des agents. Pour la faciliter, les participants au débat proposent notamment de donner un « référent carrière », qui serait un professionnel des RH, à chaque fonctionnaire, pour l'aider à s'orienter et réaliser un bilan de compétence, puis accompagner le cas échéant sa reconversion.

D'autres propositions ont été avancées pour faciliter la mobilité, comme « simplifier et harmoniser les systèmes de mobilité, développer des passerelles public/privé, améliorer la gestion de carrière individualisée ou encore développer la formation »<sup>3</sup>.

Enfin, les participants soulignent le fait qu'il faudrait créer ou développer, partout, une vraie fonction de gestion des ressources humaines, dotée de spécialistes, de méthodes et de moyens, et mettre en place une GPEEC (Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences) pour l'ensemble des agents.

Identifier et gérer les compétences des agents publics, c'est souligner le fait qu'ils sont la ressource de l'administration, son « capital humain ».

A travers ce nouveau numéro de Perspective Gestions publiques, nous présentons des démarches de gestion par les compétences mises en œuvre dans quelques pays de l'OCDE. Ces expériences mettent en évidence le fait que la gestion par les compétences ne s'oppose ni à la spécificité publique ni à la gestion de carrière.

Ce numéro s'articule autour de 4 thèmes :

1. Se doter d'outils, d'une démarche et de méthodes
2. Gérer par les compétences et construire des parcours de carrière
3. Identifier les populations clés
4. Le regard des chercheurs

<sup>1</sup> CARR-SAUNDERS Alexander M. et WILSON Paul. A., *The professions*, Oxford, Clarendon Press, 1933

<sup>2</sup> OSTY Florence, « *Le désir de métier, engagement, identité et reconnaissance au travail* », Presses universitaires de Rennes, Université Rennes 2, 2002

<sup>3</sup> Extraits des 100 propositions issues du débat de la conférence sur les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique

# I . Outils, démarche, méthode

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences date des années 80 et s'est dotée depuis d'outils et de méthodes. Il faut d'abord évaluer les besoins en compétences collectives, puis mesurer les compétences individuelles existantes, ensuite mettre en miroir ces deux visions pour mesurer les déficits et enfin les combler grâce à un plan de formation et de reconversion. C'est l'ambition du ministère des finances en Italie. Le Royaume Uni a adopté une méthode plus souple mais non moins ambitieuse.

## Italie

### *Les compétences au service de l'organisation*

C'est sous cet intitulé énergique que le ministère des finances italien s'est lancé depuis 4 ans dans la gestion des compétences pour ses agents, suivant en cela l'exemple de l'Agence des impôts, qui met en oeuvre une gestion stratégique des ressources humaines fondée sur la valorisation du capital de compétences détenues par les individus appartenant à l'organisation. Cette démarche a commencé en 2004 par une approche descendante (« top down »), avant d'entamer en 2005 une approche ascendante (« bottom up »).

#### **Partir des compétences nécessaires**

Le premier travail a été de définir ce qu'est la performance attendue : quels sont les objectifs pour une administration centrale, où le rapport à l'usager n'est pas direct ? Quelles sont les missions du ministère des finances ? Cette analyse est partie des objectifs du ministère, pour en tirer ceux du département, puis du bureau, puis des personnes.

Les compétences ont été déclinées en « capacités, connaissances et comportements ». Le plus facile a été d'identifier les compétences techniques. Les compétences personnelles sont les plus difficiles à définir, l'équipe dédiée a cependant créé des nomenclatures en termes de comportements à partir de la large littérature existante à ce sujet.

#### **Mesurer les compétences présentes**

Mais une fois la nomenclature établie, comment repérer et mesurer les performances ? Au moment du recrutement, les connaissances et les compétences techniques sont en principe identifiées, mais pas la motivation ni les compétences relationnelles.

L'expérimentation a été menée au sein d'une partie du service central du personnel. Une échelle à 4 niveaux d'expertise a été utilisée. Il a fallu définir d'abord les compétences attendues, puis mettre en relations les compétences et les personnes, individu par individu. Les dirigeants ont défini leurs attentes pour leurs postes. Puis, pour chaque personne, ils ont défini des objectifs en termes de compétences attendues, revues annuellement.

#### **Analyser les compétences de chacun**

Ensuite il fallait définir les compétences détenues par chaque fonctionnaire, soit par un processus d'autocertification - mais pour 4.000 personnes, le résultat aurait été invérifiable et trop subjectif - soit par un processus d'« acquisition », c'est-à-dire de certification tenant compte du parcours de chacun, en incluant les études et l'expérience, certifiée par le supérieur hiérarchique. Puis, pour chacun, le « déficit de compétences » a été identifié.

Cette expérimentation a permis de s'apercevoir que la parcellisation des résultats était trop grande pour l'organisme de formation et de sélection.

#### **Généraliser sur un champ plus limité**

Deuxième temps de la démarche : un nouveau système, concentré sur les compétences critiques, identifiées par poste et limitées en nombre, et au niveau collectif. La première expérimentation avait été faite avec 80 compétences, dont 40 techniques et 40 comportementales. Seules 30 compétences ont été déclarées critiques. Elles ont été regroupées en 3 macro niveaux, ce nombre limité permettant de mettre la GRH en mesure d'agir sur les parcours et le développement des personnes. Les étapes suivantes seront d'évaluer les compétences selon les résultats obtenus par la personne, puis de créer une méthode d'évaluation des nouvelles acquisitions de compétences.

Encore fallait-il, pour que cette belle mécanique soit opérationnelle, passer de cet outil à la formation. Pour ce faire, les priorités en matière de formation ont été extraites des définitions de compétences, mais aussi des priorités de la structure. Ceci sert à repérer les manques et à associer un cours ou un stage à chaque manque identifié.

Le niveau des compétences collectives sera mesuré en fin d'année 2008, puis à nouveau au bout de 3 ans. C'est seulement à ce moment-là que le ministère des finances italien pourra mesurer l'apport de la gestion par les compétences à ses performances.

## Royaume-Uni

### *Des professionnalismes publics spécifiques*

La philosophie générale développée depuis 2006 est de rendre la fonction publique attractive et motivante grâce à des valeurs nouvelles (« la fierté, le professionnalisme, la passion, la probité ») et un renforcement des compétences.

Les compétences se situent au niveau des professionnalismes c'est-à-dire des métiers spécifiques, mais aussi au niveau des compétences générales pour tout le service public. Elles sont définies en termes de savoir (par exemple le management, la gestion de projet, le management financier pour tous les cadres), savoir-faire (leadership) et savoir-être (esprit d'équipe).

#### **Adapter les compétences individuelles aux plans stratégiques**

Les professionnalismes de métier ne sont pas déduits d'un répertoire des métiers mais du souci constant d'adapter les compétences aux plans stratégiques. A titre d'exemple le ministère de l'emploi a créé, au sein de sa direction des ressources humaines, une cellule dédiée, en liaison

avec les managers, à l'analyse des compétences manquantes pour accomplir les plans stratégiques, et aux moyens de les développer (cf. convention collective de ce ministère). Elle aide également les cadres à mettre en place pour tout agent un plan de développement personnel, en fonction de son emploi actuel et des emplois qu'il devrait occuper par la suite s'il veut accéder à une promotion.

#### **Développer les « compétences publiques »**

Les « professionnalismes communs » découlent de la prise de conscience du fait que le service public exige que certaines des compétences soient détenues par tous les agents. Un programme « des compétences publiques » a donc été bâti, et certaines promotions sont conditionnées au fait d'avoir suivi cette formation. Les compétences publiques de base sont la capacité de rassembler des faits et preuves et d'en comprendre les limites, le management financier (budget et comptabilité), le management des ressources humaines et le management de projet et de conduite du changement.

## Compléter la formation par l'accompagnement

Le Royaume Uni a fait le constat que le professionnalisme n'est pas acquis en fin de formation, mais doit s'accompagner de dispositifs complémentaires :

- le mentoring, c'est-à-dire les conseils d'une personne plus expérimentée ;
- le buddying, c'est-à-dire le « compagnonnage » d'une personne de même niveau que soi, à qui l'on peut confier ses questions et problèmes d'adaptation ;
- des séances d'échange et de formation continue (au moins tous les six mois) ;

- des plans de développement personnels, dont le bilan et l'enrichissement sont faits lors de chaque évaluation annuelle.

La formation continue tout au long de la carrière est importante, comme garantie d'adaptabilité pour l'État et de motivation pour l'agent.

Manque encore au Royaume Uni une institution dédiée à la requalification technique pour permettre les « reconversions ». Les changements de métier se font essentiellement « sur le tas » par changement de poste et apprentissage sur le nouveau poste, ainsi que par des formations courtes.

## II . Gérer par les compétences et construire des parcours de carrière

Dans chacun des pays qui l'expérimente, la gestion par les compétences dans l'administration cherche des moyens pour organiser la complémentarité entre statut et métier. L'Australie a répondu à cette exigence d'une manière intéressante. La Belgique a, quant à elle, redéfini les compétences de l'encadrement supérieur et a créé pour eux une filière « expert » à côté de la filière « manager ».

### Australie

### *Les compétences entre grade et métier*

La gestion des compétences est utilisée, en Australie, tant pour le recrutement que pour la promotion ou la mobilité. Les compétences sont identifiées à plusieurs niveaux, considérés comme complémentaires :

- les compétences attachées à un grade – par exemple, les personnes affectés à des emplois de sous-directeur doivent avoir des capacités de représentation, d'atteinte rapide des résultats, de négociation, etc - Ces critères sont obligatoires et valent pour toute la fonction publique.

- les compétences pour un métier. Elles sont relatives, définies par les manques de compétences repérés dans les plans stratégiques de chaque ministère.

- et plus finement, les compétences pour le poste, déterminées en fonction des savoir-être requis à un moment donné - par exemple une équipe cherchant à améliorer ses contacts avec les usagers recherchera quelqu'un qui ait des compétences relationnelles.

Les compétences dont dispose une administration sont identifiées par la synthèse des évaluations des agents, faite par les cadres. En ce qui concerne les cadres eux mêmes des tests sont effectués par la DRH et/ou par des cabinets de conseil à un rythme annuel, voire bisannuel, pour évaluer leurs savoirs, savoir-faire et savoir-être. La direction générale

de la fonction publique évalue annuellement les besoins en compétences, avec les directeurs généraux de ministères.

### L'exemple des cadres supérieurs

En 2007<sup>6</sup>, deux manques essentiels ont été constatés pour les cadres :

- manque de solides compétences en management (gestion des conflits, du temps, des priorités, développement des agents)

- manque de compétences financières, puisque beaucoup de cadres dirigent des « centres de responsabilité » où ils doivent suivre leur comptabilité et élaborer des budgets prévisionnels.

Traditionnellement, l'Australie recrute plutôt sur des métiers spécialisés et n'a pas de corps de généralistes. Cependant, ce pays a fait l'analyse que si les compétences techniques sont importantes, les dimensions de savoir-être et de savoir-faire sont des éléments clés des tâches d'un dirigeant public (capacité de leadership, de développement des agents, de motivation, de coopérer). Les besoins en compétences managériales qui soudent la fonction publique et en compétences financières sont surtout devenus primordiaux, car les cadres dirigeants sont appelés à gérer des unités de production administratives ou des centres de responsabilité autonomes.

### Belgique

### *Création d'une filière expertise*

La Belgique a lancé le 16 février 2000 une réforme en profondeur de l'administration fédérale, baptisée « Copernic ». Les cadres supérieurs ont été placés au cœur de la réforme : baptisés « Top managers », ils sont à la fois le symbole et le vecteur de la modernisation. Ces nouveaux cadres supérieurs sont dorénavant recrutés selon une procédure spécifique fondée sur leur compétence personnelle en matière de management, et ils reçoivent un « mandat » temporaire de 6 ans. Ils ont une grande autonomie de gestion, y compris en matière de personnel. En contrepartie, ils sont évalués sur les résultats obtenus.

Leur sélection se fait selon la définition du profil de compétences. Le « concept des aptitudes dirigeantes » comporte une série de dimensions qui font qu'une personne peut diriger une organisation avec ou sans succès (gestion de l'information, management du changement, organisation personnelle...). Cette démarche radicale est partie du constat que les cadres supérieurs en fonction avaient été recrutés principalement sur des compétences techniques et très peu sur des compétences managériales.

### Tous managers ?

Mais dans le cadre de la nouvelle sélection, très peu d'anciens dirigeants ont été nommés dans les fonctions de managers. De nombreux

cadres ont perdu leurs fonctions et se sont retrouvés sur des postes de chargés de mission, ce qui a provoqué un fort sentiment de déclassement chez certains.

A partir du moment où les managers ne sont plus recrutés sur des compétences techniques, le choix a alors été fait de permettre aux experts de dérouler une carrière de haut niveau sans pour autant devenir dirigeants<sup>7</sup>. Une nouvelle carrière a été créée au sein de la catégorie A à cette fin – même si les deux filières fonctions (expertise et direction) ne sont pas étanches, et si les experts peuvent aussi postuler à des emplois de managers.

Il est encore trop tôt pour savoir quel sera le devenir de cette nouvelle division entre managers et experts. Cependant, des questions se posent déjà : comment identifier les compétences des experts en tant que telles, et pas seulement par défaut ? comment permettre le développement de carrières d'experts avec des perspectives à long terme, de la même manière que pour les managers ? la hiérarchisation des deux filières est-elle évitable ? La réponse à ces questions est sans doute à chercher dans l'approfondissement de la définition des compétences requises pour les fonctions d'experts, afin que la filière expertise ne devienne pas une voie de garage...

<sup>6</sup> Lynnelle Briggs, directeur général, 17 novembre 2006

<sup>7</sup> 4 août 2004 : Arrêté royal relatif à la carrière du niveau A des agents de l'État

## III . Professionnaliser les postes et les secteurs clé

**Gérer l'administration par compétences et par métiers dans le but de disposer d'une fonction publique professionnelle, cela passe par l'identification des secteurs et des postes clé et par leur professionnalisation. L'administration fédérale du Canada, confrontée à un défi démographique, a planifié le renouvellement par les compétences et professionnalisé sa GRH. Face à un problème du même ordre, le Québec a porté ses efforts sur l'encadrement.**

### Canada

#### *Les compétences au cœur de la « relève »*

##### Entre prudence et détermination

L'administration fédérale et l'employeur public ont longuement hésité avant d'introduire la notion de compétences dans le recrutement et la gestion des emplois dans la fonction publique canadienne, à l'exception de ce qui concerne le groupe des cadres dirigeants et les compétences clés en leadership. Cette hésitation avait plusieurs causes : l'absence d'outils et de méthodes, l'éventuelle remise en cause du principe du mérite, les risques législatifs liés aux exigences de représentativité qui auraient été suivies de nombreux recours, et les résistances des partenaires sociaux qu'il a fallu convaincre au cours d'un patient processus de dialogue.

Pourtant, dès le début des années 1990, le terrain avait été longuement préparé par la Commission de la fonction publique. Depuis le début du 20<sup>ème</sup> siècle, celle-ci organise, pour la fonction publique fédérale, les processus de sélection et de recrutement (« dotation ») et est le garant des principes du mérite et d'une fonction publique professionnelle et représentative. En élaborant le « Profil global de compétences » comme cadre général « pour comprendre la personne dans sa globalité au travail »<sup>8</sup>, elle souhaitait que l'identification des compétences d'un individu dans un poste de travail aide à mesurer son rendement et ses résultats. Il s'agissait pour elle de mieux recruter et de s'assurer que les plus compétents soient aussi les plus efficaces en situation de travail.

Pourtant, cette quête d'efficacité n'a été approuvée par le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada, employeur public, qu'à partir de 1996. Un cadre de référence, appelé « Cadre de gestion axée sur les compétences » a alors été créé. L'approche par les compétences n'a véritablement été développée qu'à partir de 2001, grâce à la mise en place d'un groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines.

##### Planifier les RH en vue de renouvellement

Dans la gestion axée sur les résultats, « les compétences désignent les connaissances, capacités, habiletés et comportements »<sup>9</sup> dont l'employé fait preuve dans l'exercice de son travail. Un nouvel élément introduit dans la gestion des RH permet de relier les compétences individuelles aux objectifs stratégiques et aux compétences organisationnelles. Dans certains cas, les compétences servent à suivre les résultats dans tous les domaines des RH : formation, perfectionnement, gestion du rendement et « planification de la relève » - planification qui, pour les canadiens, va bien au delà du simple renouvellement puisqu'elle impose d'identifier les secteurs et les emplois vulnérables afin de trouver les solutions adéquates dans les meilleurs délais.

Dans la foulée de la loi de modernisation de la fonction publique qui a entraîné d'importantes modifications de gestion (grilles de classifications fusionnées, relations de travail modernisées, création d'une agence et d'une école de formation pour tous...), l'administration fédérale, confrontée au vieillissement et à un notable déficit démographique, a défini la « planification intégrée de la relève » comme une de ses priorités stratégiques.

Cette nouvelle stratégie devant obtenir des résultats dans les meilleurs

délais, toutes les organisations fédérales se sont mobilisées dans un dispositif très structuré. L'agence de la fonction publique (AFPC) élabore les guides et outils et intervient en appui aux démarches ministérielles ou aux agences fédérales.

Les cinq grandes étapes d'une bonne « planification de la relève » consistent à :

- identifier les secteurs et les postes clés,
- identifier les capacités (compétences) relatives aux secteurs et postes clés,
- identifier les employés intéressés et évaluer leurs compétences,
- élaborer et mettre en œuvre des plans de relève et de transfert des connaissances,
- évaluer l'efficacité.

Dans ce dispositif, l'analyse des compétences nécessaires à l'atteinte des résultats et de la performance de l'organisation sont cruciales. De même, le perfectionnement et la formation de ceux qui sont déjà en poste mais aspirent à de nouvelles responsabilités sont inclus dans l'analyse des situations et la recherche de solutions.

##### Professionnaliser la GRH

Que serait une modernisation de la fonction publique si, les règles du jeu évoluant, aucune attention n'était apportée aux acteurs de la gestion quotidienne pour leur permettre de s'adapter et de disposer de compétences reconnues et de parcours d'évolution ? La démarche de professionnalisation et de perfectionnement des gestionnaires RH se situe au carrefour de la modernisation et du renouvellement de la fonction publique fédérale du Canada.

Ayant constaté les suppressions d'emplois dans le domaine RH et évalué les départs dus au vieillissement, l'agence porte depuis 2005 cette démarche au niveau fédéral. Mais tous les acteurs concernés, CFP, école, ministères et agences, sont impliqués pour la mise en place d'une « collectivité de travail fonctionnelle » transversale et interministérielle<sup>10</sup>. Ensemble, ils ont défini les deux étapes clés, d'abord une stratégie de renforcement des compétences des gestionnaires en recrutement, dotation, classifications, rémunérations, formation..., puis un programme de perfectionnement incluant la formation obligatoire, le « recyclage » en vue d'octroyer des pouvoirs accrus d'accréditation, une formation approfondie et spécialisée, du tutorat et du monitoring des plus expérimentés vis-à-vis des nouveaux. Les ministères et organismes fédéraux sont associés au processus d'identification, de recrutement, de formation et de construction de parcours professionnels valorisants.

Dynamisme et créativité sont sans doute les mots qui caractérisent le mieux l'ambition de ce projet dont les résultats ne se sont pas fait attendre. Le plan d'action prévoit 100 à 200 recrutements par an pendant 5 ans. Le nombre et la qualité des candidats, lors des premières sélections, ont dépassé les espérances : le métier de la GRH semble attirer les meilleurs, dans le respect de la diversité. Une nouvelle procédure de recrutement dite de « dotation collective » a été expérimentée. D'ores et déjà la Commission de la fonction publique, instance gardienne des principes, prévoit de la généraliser<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Intervention de Jocelyne Huard lors d'une journée d'étude organisée à Paris le 206 mars 2003

<sup>9</sup> Outil de planification et de la gestion de la relève des cadres supérieurs

<sup>10</sup> Entretien avec Anne Ladouceur, en charge du Développement des capacités en RH (AFPC), Ottawa le 06/11/2007

<sup>11</sup> Entretien avec Joanne Lalonde, directrice générale régionale, capitale et Ontario (CFP), Ottawa le 07/11/2007

### Stratégie d'action organisationnelle et compétences au cœur...

L'impératif qui s'impose à l'employeur public du Québec est de renouveler les effectifs en développant l'attractivité de l'emploi public. Pour y parvenir il doit renforcer la planification des ressources humaines tout en appliquant la loi fédérale sur le respect de la diversité.

Dans le cadre de sa stratégie d'action de la fonction publique, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) du Québec, a mis l'accent dans une première phase sur le développement des compétences stratégiques, celles des cadres en particulier (répartition sur dix classes allant de 1 à 10 ; la classe 4 et 5 sont les plus nombreuses) et dans une seconde phase, sur le développement de celles l'ensemble du personnel

#### ...Les compétences des cadres pour faciliter la Relève

Pour faire face à une hémorragie de départs de cadres et d'experts professionnels (environ 65 % de départs en retraite d'ici 2010-2012), un « profil générique de 19 compétences » a été adopté en 2004. Il comporte :

- une « dimension fonctionnelle », dont les compétences sont énoncées autour de l'environnement d'une part (sens politique, vision, gestion de la complexité, du changement et des partenariats/réseaux) et autour de la gestion opérationnelle, d'autre part (créativité, gestion du savoir, gestion orientée « clients et résultats »).
- une « dimension humaine » subdivisée en compétences de la personne (gestion de soi, de son évolution professionnelle, leadership, valeurs et éthique) et celles de la gestion des personnes (performance équité, gestion des compétences...)

Un répertoire a permis de coupler compétences et indicateurs associés. Des grandes orientations ont été définies. Elles vont de la création de bassins interministériels d'emplois, dont les compétences requises sont communes (classes 4 et 5), à la création du Centre québécois de leadership qui développe des programmes de formation et de développement, en passant par l'organisation du regroupement des concours d'accès en classes 4 et 5 ; concours dont les épreuves de sélection et d'évaluation des candidats prennent appui sur le profil de compétences.

| DIMENSION FONCTIONNELLE   | DIMENSION HUMAINE  |
|---|--|
| <p><u>L'environnement</u></p> <p>Sens politique<br/>                     Vision stratégique / tactique<br/>                     Gestion dans complexité et changement<br/>                     Gestion des partenariats/ réseaux</p> <p><u>La gestion opérationnelle</u></p> <p>Créativité et innovation<br/>                     Gestion du savoir<br/>                     Communication / négociation<br/>                     Sensibilité technologique<br/>                     Gestion orientée clientèle<br/>                     Gestion orientée résultats</p> | <p><u>La personne</u></p> <p>Gestion de soi et authenticité<br/>                     Gestion de son évolution professionnelle<br/>                     Leadership mobilisant<br/>                     Actualisation des valeurs éthiques</p> <p><u>La gestion des personnes</u></p> <p>Gestion des contributions individuelles<br/>                     Gestion de la performance équipe<br/>                     Gestion des compétences<br/>                     Ouverture à la diversité<br/>                     Gestion de la santé</p> |

#### ... des perspectives professionnelles nouvelles

La gestion par les compétences permet aussi d'offrir des perspectives de carrière verticale et/ou horizontale aux nouveaux arrivants, qu'ils soient cadres encadrant d'équipes ou experts. Les gestionnaires RH ont, quant à eux, grâce aux programmes développés par le Centre québécois de leadership, reçu les formations nécessaires à la mise en œuvre de ces nouveaux dispositifs.

Les dispositifs réservés aux cadres seront évalués cette année. Des démarches similaires, élaborées et mises en œuvre directement par les ministères pour les personnels d'exécution, ont commencé.

## IV Le point de vue des chercheurs

Le sujet de la gestion par les compétences, de son histoire et de ses échecs, a beaucoup intéressé les chercheurs. Nous avons choisi de compléter la présentation d'expériences étrangères par le résumé de deux articles importants en ce domaine.

### En Europe

#### *La gestion des compétences : principaux objectifs, problèmes rencontrés*

■ L'article de Annie HONDEGHEM, Sylvia HORTON et Sarah SCHEEPERS, « Modèles de gestion des compétences en Europe » résulte d'une étude réalisée dans le cadre du groupe d'étude du GEAP sur les politiques de personnel dans le secteur public ■ Il est paru en 2005 dans le numéro 116 de la Revue française d'administration publique, pages 561 à 576.

Les trois chercheuses expliquent que dans un secteur public où la compétence prévaut, les carrières sont fondées sur les « atouts » des employés, atouts qui profitent à l'organisation, et non plus sur les diplômes, les examens ou l'ancienneté. Les compétences, dans la plupart des pays, ont une définition large qui prend en compte le talent, l'expérience, les capacités, le comportement ainsi que les connaissances.

L'avantage évident d'une telle approche est qu'elle favorise la cohérence de l'identification et de l'évaluation de la qualité des employés, dans tous les processus de gestion des ressources humaines. « La gestion des compétences considère l'individu comme la ressource primordiale au sein de l'organisation et comme la source de son succès ou de son échec. »

#### **Pourquoi gérer les compétences des agents publics ?**

Les auteurs identifient trois objectifs assignés à la gestion par les compétences :

1 - Elle transforme les procédures de recrutement et de sélection : les examens et concours perdent de l'importance au profit d'instruments qui permettent l'évaluation des compétences.

2 - Elle est un levier du changement. La gestion des compétences est alors considérée comme un moyen de transformer une bureaucratie traditionnelle en une organisation moderne et flexible, offrant un langage commun et une même compréhension des comportements requis, nécessaires pour atteindre les objectifs de l'organisation et étant un instrument de cohérence dans un secteur public très fragmenté.

3 - Elle fait sienne l'idée selon laquelle ce sont les individus qui font la différence et que les compétences humaines sont l'atout principal d'une organisation. Beaucoup de pays sont attentifs au développement des employés.

« En Europe, l'approche organisationnelle et le débat sur les compétences clés commencent à peine à émerger dans le secteur public. Le raisonnement stratégique y est, en effet, moins développé et plus récent que dans le secteur privé. En l'absence d'une mission affichée et d'objectifs d'entreprise, il n'est pas surprenant que les compétences clés nécessaires à l'organisation n'aient pas été identifiées. »

#### **Les problèmes rencontrés**

La gestion des compétences, appliquée depuis quelques années dans certaines sphères du secteur public en Europe, est confrontée à certains problèmes.

Des problèmes conceptuels d'abord : certains considèrent que les modèles de compétences sont trop figés, insuffisamment tournés vers l'avenir, qu'ils n'identifient que des compétences faciles à mesurer et qu'ils définissent davantage le profil des comportements appréciés par la direction que les performances requises dans le futur.

La gestion des compétences a aussi rencontré beaucoup de problèmes pratiques.

1 - Elle n'est toujours pas intégrée au quotidien de la gestion des opérations. L'encadrement, la direction, n'acceptent pas toujours son emprise. Il est important d'impliquer largement la direction, l'encadrement, les syndicats et les employés à l'élaboration du modèle de compétences. Ne pas le faire provoque des difficultés de mise en place. Les encadrements ne considèrent pas forcément la gestion des compétences comme une valeur ajoutée à l'organisation.

2 - Elle s'intègre mal aux systèmes de performance. Beaucoup d'efforts ont été entrepris, ces dernières décennies, par les organisations publiques pour développer une gestion des performances, et être évaluées sur leur production et leurs résultats (outputs and results) plutôt que sur leurs moyens (inputs). Or la gestion des compétences relève des moyens, de la contribution des employés à leur travail. Comment concilier les deux approches et prendre en compte, à la fois les résultats et les moyens (outputs and inputs) ?

3 - Enfin les auteurs soulignent le risque de voir émerger une nouvelle bureaucratie : la gestion des compétences court le risque de se transformer en machine à réglementer, dévoreuse de temps et procédurière à l'excès.

#### **Revenir à l'essentiel, le capital humain**

Les trois chercheuses proposent de revenir à ce qui fait l'essence de la gestion fondée sur la compétence, à savoir l'idée selon laquelle les individus représentent le capital humain des organisations et doivent avoir toutes les opportunités d'utiliser et de développer leurs talents avec l'objectif de fournir au public un service meilleur. La gestion des compétences ne doit pas être introduite parce qu'il s'agit d'une nouvelle mode, mais parce qu'elle possède le potentiel d'une réelle valeur ajoutée pour les individus, les organisations et pour la société toute entière.

■ Gilles JEANNOT a publié en 2005 un article intitulé « La progressive émergence de la notion de métier dans la fonction publique d'État en France » ■ Il est paru dans le n° 116 de la Revue française d'administration publique, pages 595 à 608.

Le chercheur commence par faire remarquer que la notion de « métier » est absente des textes régissant la fonction publique d'État en France, bien que le terme revienne régulièrement dans le vocabulaire et la pratique des gestionnaires du personnel pour tout ce qui a trait à la gestion prévisionnelle. Il souligne que dans les deux autres fonctions publiques, la fonction publique hospitalière, construite autour de professions réglementées, et la fonction publique territoriale, construite autour de cadres d'emploi, la notion de métier et la référence au modèle des professions sont plus courantes.

L'article insiste sur la lourdeur de la création de référentiels métiers, quand ceux-ci se veulent exhaustifs. Mais d'autres usages des métiers existent dans l'administration française. Souvent, les fiches métiers ne sont créées que pour certains métiers sensibles, ce qui inclut en particulier ceux qui sont touchés par des reconversions. Elles ont alors une visée très opérationnelle, qui peut être de reconvertir des fonctionnaires ayant encore de longues années de service à effectuer, ou encore de former rapidement les nouvelles compétences exigées par les missions nouvelles. Les métiers sensibles peuvent aussi inclure des emplois où l'évolution des méthodes de travail a été rapide, et avoir pour but de revaloriser une fonction perçue comme dégradée.

### Métier et carrière

Comment s'articulent le fait « d'avoir un métier » et de « faire car-

rière » dans la fonction publique de l'État ? Le chercheur voit dans l'approche métier une quête du professionnalisme, qui se retrouve aussi dans les usages pratiques des référentiels : « Faire tenir et mettre en relation deux entités en mouvement : d'une part, le mouvement d'évolution des missions des organisations publiques ; d'autre part, le mouvement des individus au cours de leur carrière, avec les mobilités et les apprentissages qui y sont associés. L'idée initiale de gestion prévisionnelle est construite autour d'un effort pour faire évoluer les compétences disponibles en fonction de l'évolution des problèmes de société et des missions à mener. »

### Métier et corps

Ces deux termes ne sont pas complètement étrangers, puisque le terme même de « corps » est issu des corporations de métiers sous l'ancien régime. Mais le corps s'est peu à peu réduit à des caractéristiques statutaires et il est devenu une simple catégorie de gestion collective, perdant la dimension de « savoir faire ».

Et le chercheur conclut : « La diffusion du terme de métier doit donc être comprise comme un moyen de réinvestir le modèle de la carrière, en offrant des éléments de repère sur les compétences des individus. Alors que le terme de carrière a progressivement été réduit à la dimension de sécurité de l'emploi, le terme métier est mobilisé pour réactiver la dimension professionnelle de la carrière. ».



Co-organisées avec l'OCDE, les Rencontres internationales de la gestion publique auront pour thème, pour leur 7ème édition, « Évaluer les politiques pour améliorer l'action publique ». Ce thème est au cœur de l'actualité de la modernisation de l'État en France, compte tenu de la création récente du secrétariat d'État à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, mais aussi du processus de révision générale des politiques publiques. Clarifier ce qu'est l'évaluation des politiques publiques par rapport aux démarches proches (revue des programmes, audits, contrôle de gestion) ainsi que le rôle de l'évaluateur par rapport au commanditaire, telle sera leur ambition. Les Rencontres internationales de la gestion publique (RIGP) visent l'échange d'expériences entre « praticiens » ou gestionnaires publics français

et étrangers. Huit pays témoigneront de leur expérience en matière d'évaluation des politiques publiques. L'IGPDE aura cette année pour partenaires la Société Française de l'Évaluation (SFE) ainsi que le Cercle de la réforme de l'État.

Les RIGP auront lieu les lundi 23 et mardi 24 juin, au Centre de conférences Pierre Mendès-France, au 139 rue de Bercy. Les inscriptions seront ouvertes au début du mois de mai et se feront exclusivement en ligne, sur le portail de l'IGPDE ([www.institut.minefi.gouv.fr](http://www.institut.minefi.gouv.fr)).