

# L'approche « métier » dans le respect d'une fonction publique de carrière

|   |           |
|---|-----------|
| <b>ACCUEIL</b><br>Jacky RICHARD<br>Directeur général de l'administration et de la fonction publique   | <b>1</b>  |
| <b>Introduction</b><br>Jean-Paul DELEVOYE<br>Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat<br>et de l'Aménagement du Territoire   | <b>2</b>  |
| <b>Organisation de la journée d'étude</b><br>Catherine ZAIDMAN<br>Secrétaire générale de l'Observatoire de l'emploi public  | <b>6</b>  |
| <b>Quel sens donner à une approche « métier » dans une fonction publique de carrière ?</b><br>Table ronde   | <b>7</b>  |
| <b>Principes et positionnement du sujet</b><br>Marcel POCHARD<br>Conseiller d'Etat, rapporteur général de la section du rapport et des études   | <b>7</b>  |
| <b>L'approche métier dans les fonctions publiques occidentales</b><br>Jean Luc BODIGUEL<br>Directeur de recherche émérite, CNRS Nantes  | <b>8</b>  |
| <b>Que signifie une gestion par la compétence ?</b>   | <b>10</b> |
| <b>Les réflexions menées en France et à l'étranger</b><br>Yves LICHTENBERGER<br>Président de l'Université de Marne-La-Vallée  | <b>10</b> |
| <b>Le témoignage d'un représentant de la fonction publique canadienne</b><br>Jocelyne HUARD<br>Secrétariat du conseil du Trésor du Canada   | <b>13</b> |
| <b>Débat</b>  | <b>16</b> |
| <b>Comment organiser les fonctions publiques (filières, métiers, corps de spécialistes ou de généralistes) ?</b>  | <b>19</b> |
| <b>Un débat récurrent ?</b><br>Table ronde  | <b>19</b> |
| <b>Quelques éléments de problématique</b><br>Claude SEIBEL<br>Président du groupe de prospective des métiers et des qualifications<br>du Commissariat général du Plan   | <b>19</b> |
| <b>Que nous dit l'histoire pour les corps techniques de l'État ? Le cas des ingénieurs des Ponts et chaussées et des ingénieurs des Travaux publics de l'État</b><br>Kostas CHATZIS et Georges RIBEILL<br>Chercheurs à l'Ecole nationale des Ponts et chaussées | <b>21</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>La réforme de 1991 et le mouvement de professionnalisation</b>  | <b>23</b> |
| Thierry CROP<br>Directeur des ressources humaines à La Poste   |           |
| <b>Quel enseignement tirer de la fonction publique territoriale et de sa structuration par filières et cadres d'emploi ?</b>   | <b>25</b> |
| François LUCAS<br>Adjoint du Directeur général des collectivités locales   |           |
| Pierre STUSSI<br>Directeur général adjoint des services de la région Alsace  | <b>26</b> |
| <b>Débat</b>   | <b>27</b> |
| <b>La gestion des compétences : que peuvent apporter les Observatoires des métiers et les répertoires des métiers ?</b>  | <b>30</b> |
| Table ronde  |           |
| <b>Les questions suscitées par les différents instruments</b>  | <b>30</b> |
| Frédérique PALLEZ<br>Professeur à l'École des Mines de Paris   |           |
| <b>L'exemple du référentiel des emplois et des compétences du ministère de la Culture et de la Communication</b>   | <b>32</b> |
| Olivier LENAY et Frédéric KLETZ<br>Chercheurs à l'École des Mines de Paris   |           |
| <b>Le répertoire des métiers hospitaliers</b>  | <b>34</b> |
| Bernard VERRIER<br>Sous-directeur à la Direction de l'Hospitalisation et de l'organisation des soins   |           |
| <b>La nomenclature des métiers territoriaux</b>  | <b>37</b> |
| Nadine HERMAN<br>Directrice de l'Enact de Montpellier  |           |
| <b>L'exemple des assurances : un outil de gestion prévisionnelle de branche au service des entreprises</b>   | <b>40</b> |
| Gérard LOBJEOIS<br>Secrétaire général de l'Observatoire de l'évolution des métiers de l'assurance  |           |
| <b>Débat</b>   | <b>43</b> |
| <b>La gestion des compétences : pratiques, leviers et perspectives ouvertes par les modes de recrutement, la formation et la validation des acquis de l'expérience</b> | <b>45</b> |
| Table ronde  |           |
| <b>Le rôle de la formation dans la fonction publique territoriale</b>  | <b>45</b> |
| André ROSSINOT<br>Président du Centre national de la fonction publique territoriale  |           |
| <b>La gestion des compétences est-elle compatible avec la gestion des carrières ?</b>  | <b>48</b> |
| <b>L'exemple de quelques ministères</b>  | <b>48</b> |
| Gilles JEANNOT<br>Chercheur à l'école nationale des Ponts et chaussées   |           |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>La VAE dans le secteur médico-social</b>  | <b>50</b> |
| Sylvie MOREAU<br>Sous-directrice à la Direction générale de l'action sociale                                 |           |
| <b>Quelles perspectives dans la fonction publique de l'État ?</b>  | <b>52</b> |
| Pascal PONSART-PONSART<br>Chef du bureau à la direction générale de l'administration et la fonction publique |           |
| <b>Conclusion générale</b>   | <b>55</b> |
| Jacky RICHARD<br>Directeur général de l'administration et de la fonction publique                            |           |

# L'approche « métier » dans le respect d'une fonction publique de carrière

## Accueil

**Jacky RICHARD**

**Directeur général de l'administration et de la fonction publique**

Nous vous souhaitons la bienvenue à cette journée d'étude que la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et l'Observatoire de l'emploi public ont organisée.

Je remercie le ministre de la fonction publique de nous honorer de sa présence et de bien vouloir ouvrir cette journée, malgré son emploi du temps chargé.

La DGAFP organise pour la troisième fois une journée d'étude sur le sujet de l'emploi public. Cette régularité marque sa détermination à traiter ce sujet important. Ainsi, nous avons organisé en avril 2001 une journée consacrée à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. En avril 2002, la journée s'intéressait aux conséquences du choc démographique sur les trois fonctions publiques.

Aujourd'hui, la journée qui nous réunit porte sur « l'approche « métier » dans le respect d'une fonction publique de carrière ». Nous sommes tous attachés à une fonction publique de carrière, dans la mesure où nous croyons aux valeurs qu'elle véhicule : la neutralité, l'impartialité et l'égalité d'accès à la fonction publique.

Je compte beaucoup sur les travaux de notre journée d'étude pour faire avancer des idées nous permettant de concilier une fonction publique de carrière avec la reconnaissance de la compétence et de la performance. Il s'agira ainsi de traiter des conséquences que cela entraîne en matière de formation, de mobilité et de « promouvabilité ».

# **Introduction**

**Jean-Paul DELEVOYE**  
**Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat**  
**et de l'Aménagement du Territoire**

En ouvrant cette troisième journée d'étude de l'Observatoire de l'emploi public, je vous fais part de ma satisfaction. En effet, à en juger par le nombre et la qualité des personnes ici présentes, ces journées d'étude sont un succès. Je tiens à en féliciter les initiateurs, les organisateurs et les intervenants. A tous, je souhaite la bienvenue pour une journée studieuse et, je l'espère, riche en propositions.

Après « La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences » en 2001, « La fonction publique face au défi démographique » en 2002, vous avez choisi, cette année, d'aborder un thème difficile mais essentiel, « l'approche « métier », dans le respect d'une fonction publique de carrière ».

Il s'agit d'un sujet particulièrement difficile, dans la mesure où les mots sont chargés d'une valeur symbolique : un mot peut en cacher un autre et ouvrir la porte aux malentendus. Il ne s'agit évidemment pas de remettre en cause les principes de notre fonction publique, qui repose sur la notion de carrière. Il s'agit de voir dans quelle mesure la notion de « métier » peut être prise en compte dans notre approche de la fonction publique. Il faut en débattre, mais il vous appartiendra, au détour de l'une ou l'autre table ronde, de chasser toute ambiguïté et de bien poser les problèmes.

Cependant, il s'agit bien d'un sujet essentiel, puisque le mot « métier » renvoie à la notion de savoir-faire, laquelle est au cœur de la vie de travail. Ainsi, qui dit savoir-faire dit acquisition, exercice et évolution ; trois thèmes qui seront, eux aussi, abordés au cours de cette journée.

Pour ma part, je voudrais évoquer plusieurs points qui sont directement en relation avec les préoccupations gouvernementales. Je tiens, tout d'abord, à souligner la pertinence du choix qui vous a conduit à placer cette journée dans une perspective inter-fonctions publiques. Je vous dirai ensuite comment cette approche par « métier » me paraît être un élément important de l'attractivité de la fonction publique. J'ajouterai, enfin, l'intérêt d'une démarche prospective en ce domaine.

## **I. Une approche inter-fonctions publiques**

L'Observatoire de l'emploi public (OEP) présente dans son organisation deux caractéristiques qui méritent d'être relevées : la première est de mettre en présence, au sein de son conseil d'orientation, des représentants des organisations syndicales et des représentants de l'administration ; la seconde est de situer ses travaux dans une approche inter-fonctions publiques.

Cette orientation était heureuse, elle devient indispensable. Les problèmes auxquels sont confrontées la fonction publique hospitalière, la fonction publique territoriale et la fonction publique de l'Etat sont de même nature. Il est donc naturel de comparer les solutions qui y sont apportées. Cette comparaison ne fait cependant pas obstacle à l'existence de spécificités reconnues, voire revendiquées, dans certains domaines.

Aujourd'hui, la politique de décentralisation engagée par le gouvernement donne une autre dimension aux relations inter-fonctions publiques. Les transferts de personnels qui accompagneront la délégation de nouvelles compétences aux régions et aux départements imposent d'aller plus loin. En effet, il ne s'agit plus de comparer les situations, comme le ferait un entomologiste de l'administration, mais de rendre la mobilité possible, de lever des barrières et d'ouvrir des passages entre toutes les fonctions publiques.

Le gouvernement est déterminé à réussir cette nouvelle étape de la réforme de l'Etat et entend, pour y parvenir, prendre en compte les préoccupations des agents. C'est pourquoi j'ai entamé, à la demande du Premier ministre, un cycle de rencontres avec les organisations syndicales sur les modalités des transferts de personnels dans le cadre de la décentralisation.

Ces transferts seront d'autant plus aisés qu'au-delà des considérations juridiques ou statutaires, les métiers exercés dans l'une et l'autre fonction publique seront comparables. Je sais que des représentants des trois fonctions publiques sont présents dans cette salle et que certains d'entre eux participeront aux tables rondes. J'y vois le gage d'une bonne compréhension et d'une entente entre les fonctions publiques qui, sans nourrir le mythe d'une fonction publique unique, inaccessible car ingérable, montre qu'il existe une articulation efficace entre les trois branches de notre administration.

## **II. Un élément de l'attractivité de la fonction publique**

Il convient de relever que le métier est le premier élément de l'attractivité de la fonction publique. En effet, les agents publics ne rentrent pas seulement dans l'administration pour bénéficier d'un statut, avec ses avantages et ses contraintes, mais pour exercer un métier. Ainsi, rares sont les tâches de l'administration qui ne requièrent pas une certaine technicité. A l'évidence, cela est vrai des filières techniques, mais également des filières sanitaires dans la fonction publique hospitalière, de la fonction militaire, de la magistrature, de l'enseignement...

Cette place des métiers au cœur des fonctions publiques nous conduit à nous interroger sur deux temps de la vie du fonctionnaire : le recrutement et l'avancement.

### **1. Le recrutement**

En matière de recrutement, la voie du concours reste la voie du mérite. Elle doit être pratiquée et privilégiée, sous peine de nous écarter des grands principes républicains qui fondent l'accès aux charges publiques.

Pour autant, n'y a-t-il qu'un seul type de concours ? Faut-il répéter, en les déclinant à l'infini, les « modèles » que seraient le concours de l'Ena pour la filière administrative, celui de Polytechnique pour les ingénieurs et celui de l'Ecole Normale Supérieure pour la fonction enseignante ? Poser la question c'est déjà, en partie, y répondre. Il n'empêche que la déclinaison de ces modèles a été très souvent, voire trop, pratiquée. Elle constitue une solution paresseuse, qui évite de chercher d'autres formes de recrutement et de solutions gratifiantes par référence au modèle retenu.

Or nous connaissons bien les limites de ces procédures de sélection trop académiques, qui font peu de place aux savoir-faire, à l'expérience acquise et aux qualités personnelles. Ainsi, sans condamner les concours encyclopédiques qui ont fait la gloire de nos grandes Ecoles et sont

incontestablement adaptés aux recrutements de certains types de fonctionnaires, notre politique vise aujourd'hui à « professionnaliser » les concours, voire à multiplier les examens professionnels.

Bien entendu, le mérite n'en est pas absent : l'objectif reste de sélectionner les meilleurs. Cependant, les épreuves doivent être mieux adaptées, d'une part, aux tâches à accomplir et, d'autre part, aux aptitudes des candidats. C'est déjà vrai dans la fonction publique territoriale où de nombreux métiers (cuisiniers, jardiniers, puéricultrices, conducteurs d'engins...) exigent un véritable savoir-faire. Cela sera de plus en plus vrai, à l'avenir, dans la fonction publique d'Etat.

La fonction publique hospitalière dispose également d'exemples très intéressants d'adéquation entre la formation, le diplôme et la tâche à accomplir. Il s'agit ainsi des infirmières, dont la connaissance du métier peut conduire les gestionnaires à procéder à des recrutements par voie de concours sur titres et non plus sur épreuves.

Même là où la notion de concours est, par exception, absente, comme pour le recrutement des sous-officiers dans les armées, celle de métier ne l'est pas. Une fois engagé, le jeune soldat devra faire à la fois la preuve de son adaptation au métier des armes, tout en manifestant son aptitude à apprendre un « métier » pour exercer une spécialité.

## 2. L'avancement

La notion de « métier » n'est pas étrangère à l'avancement. En cours de carrière, l'agent va être confronté à un double défi : l'évolution de son métier et les perspectives d'avancement au-delà de ses compétences initiales.

### a. L'évolution des métiers.

Tous les métiers sont soumis à la loi implacable de l'évolution. Les causes en sont multiples.

- **le progrès technique**

L'intrusion des nouvelles technologies est un facteur permanent de remise en cause.

- **l'ouverture à la concurrence**

Il s'agit de l'ouverture à la concurrence entre le secteur public et le secteur privé, par exemple, pour la fourniture de certains services publics.

- **la réorganisation des services**

Cette réorganisation peut intervenir par exemple à la faveur de la fusion de plusieurs départements ministériels, ou d'un mouvement de décentralisation.

Pour y faire face, l'agent doit s'adapter. L'administration lui propose deux solutions, parfois cumulatives.

- La formation continue est l'auxiliaire d'une approche par métier, qu'elle contribue à entretenir et à perfectionner.
- L'enrichissement des tâches vise à donner à l'agent une palette plus large de moyens pour exercer ses talents. La notion de « métier » s'élargit alors à celle de « filière », comme on en trouve à La Poste ou dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

### *b. Les perspectives d'avancement d'un agent, au-delà de ses compétences initiales*

D'expérience, nous savons tous que cette perspective est d'autant plus facile que la formation initiale est large et d'un niveau élevé. Il n'est pas rare de voir un ingénieur occuper un poste administratif. L'inverse, tout en restant possible, est plus rare : le nombre d'administrateurs civils occupant les fonctions de directeur départemental de l'Équipement est peu élevé.

Nous voyons cependant qu'il y a une certaine contradiction à vouloir, d'un côté, professionnaliser davantage – c'est-à-dire spécialiser – les recrutements et, de l'autre, favoriser des déroulements de carrière aussi développés que possible. La promotion professionnelle suppose donc un équilibre délicat entre la spécialisation et l'aptitude à évoluer, laquelle suppose une formation de départ et un dispositif de mobilité. Qu'il s'agisse du recrutement ou de la carrière, le métier est donc une composante essentielle des parcours individuels dans la fonction publique.

### **III. Une démarche prospective**

L'évolution des métiers nous contraint à adopter une démarche prospective dans la fonction publique. Cette préoccupation se retrouve dans le terme même de « gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences », en voie d'acclimatation dans nos services publics. Il est ainsi symptomatique de trouver le mot de « compétences » associé à celui de « gestion prévisionnelle ». Il renvoie, bien entendu, à celui de « métier », pour l'exercice duquel des compétences sont nécessaires.

Une des réussites de l'Observatoire de l'emploi public est d'attirer l'attention sur la diversité des métiers exercés au sein de l'administration et leur évolution prévisible. Ce rôle de catalyseur exercé par l'OEP n'est pas exclusif des initiatives plus ciblées prises par la fonction publique hospitalière, avec la création en 2002 d'un Observatoire national des emplois et des métiers hospitaliers, ou par le Centre national de la fonction publique territoriale.

Dans cette démarche, il est toujours instructif de voir ce qui se passe dans le secteur privé, mais également de découvrir les évolutions en cours à l'étranger. A cet égard, le Canada, les Pays-Bas et la Finlande me paraissent être de bons exemples. Sur ces deux points, vous aurez, je crois, un éclairage intéressant aujourd'hui.

En guise de conclusion, vous ne manquerez pas de vous poser la question de savoir si la notion de « métier » pourrait à la fois permettre de structurer la fonction publique et de mieux gérer les personnels. L'adéquation n'est pas certaine. Comme tout employeur, l'État, les hôpitaux, les collectivités locales souhaitent disposer d'une main-d'œuvre qualifiée, apte à s'acquitter rapidement des tâches qui lui sont confiées. En outre, cette main-d'œuvre doit être capable d'évoluer et de s'adapter à des outils, des méthodes, un public et un environnement différents.

Par ailleurs, les hommes ne sont pas toujours bien formés, ni toujours motivés, ni en mesure de s'adapter rapidement aux contraintes d'un métier en évolution. Il appartient donc aux gestionnaires de rapprocher ces deux points de vue, d'intégrer tous les éléments, d'en ordonner le fonctionnement et d'en dynamiser les résultats. C'est une affaire de temps, de patience et de détermination.



# **Organisation de la journée d'étude**

**Catherine Z Aidman**  
**Secrétaire générale de l'Observatoire de l'emploi public**

Cette journée d'étude a été préparée depuis un an dans le cadre des travaux de l'OEP, qui a pour vocation d'être un lieu de débats et d'échanges. Nous avons fait appel à des équipes de chercheurs, qui vont présenter les travaux. Il s'agit de réfléchir à la question suivante : que signifie une approche « métier » dans le respect d'une fonction publique de carrière ?

La première table ronde devrait permettre de poser une grande question : quel sens donner à une approche « métier » dans une fonction publique de carrière ? Nous nous sommes rendu compte que cette question initiale impliquait naturellement d'autres questions.

- Comment doit-on organiser le système pour assurer une meilleure performance des trois fonctions publiques ?
- Que signifie « gérer la compétence dans une fonction publique de carrière » ?
- Comment peut-on faire en sorte de disposer de personnes répondant aux demandes de nos concitoyens ?
- Comment peut-on gérer la fonction publique pour la rendre la plus efficace ?

La deuxième table ronde a pour objet de répondre à la question de la structuration de la fonction publique dans un environnement mouvant.

La troisième table ronde nous permettra d'étudier les organisations à adopter pour déterminer, d'une part, l'évolution des métiers émergents et des formations à mettre en œuvre, et d'autre part, la modification de nos procédures de recrutement.

La quatrième table ronde traitera de la gestion à mettre en œuvre pour organiser une meilleure approche de la compétence des agents.

# **Quel sens donner à une approche « métier » dans une fonction publique de carrière ?**

## **Table ronde**

*Ont participé à la table ronde :*

*Jean Luc BODIGUEL, Directeur de recherche émérite, CNRS Nantes*

*Yves LICHTENBERGER, Président de l'Université de Marne La Vallée*

*Marcel POCHARD, Conseiller d'Etat, rapporteur général de la section du rapport et des études*

*Jocelyne HUARD, Secrétariat du conseil du Trésor du Canada*

*La table ronde a été présidée par Marcel POCHARD.*

## **Principes et positionnement du sujet**

**Marcel POCHARD**

**Conseiller d'Etat, rapporteur général de la section du rapport et des études**

Une fonction publique de carrière est une fonction publique dans laquelle la situation statutaire des agents est distincte de la situation de leurs emplois. Cette fonction publique de carrière se distingue de la fonction publique d'emploi : les agents n'ont accès à d'autres emplois que pour autant qu'ils manifestent une aptitude à occuper ces autres emplois. La réalité est quelque peu différente, puisque même dans une fonction publique d'emploi, les agents recrutés pour un emploi supérieur sont en général ceux qui occupent les emplois inférieurs.

### **I. Les avantages du système statutaire**

En quoi peut-il y avoir un problème de conciliation entre une fonction publique de carrière et une approche « métier » ? *A priori*, le fait que les agents bénéficient de garanties statutaires n'empêche pas que le métier puisse être au centre de la gestion. Par certains côtés, le système statutaire a bien des avantages sur le système de l'emploi, dans la mesure où il apporte plus de souplesse et de liberté dans l'affectation des agents sur l'emploi.

Je suis ainsi admiratif de l'existence du système de détachement, inventé en France il y a à peu près deux cents ans. Le détachement constitue en effet un élément d'extraordinaire souplesse. Cependant, dans notre créativité statutaire, nous avons également inventé d'autres éléments permettant d'adapter les métiers aux besoins : les statuts d'emploi et les postes à profil.

## **II. Les pesanteurs du système**

### **1. Les pesanteurs du système statutaire**

La réalité est un peu plus complexe : la logique statutaire peut progressivement estomper la logique fonctionnelle. Ainsi, la pesanteur de la logique statutaire est patente, dans la mesure où les principales décisions relatives aux agents sont prises en fonction des statuts et non en fonction de l'emploi.

En effet, la situation concrète de l'agent est déterminée par les éléments qui relèvent du statut : les personnels et les gestionnaires ont tendance à se focaliser sur le statut. De plus, la formation professionnelle continue n'est pas orientée vers la préparation à l'exercice de certaines compétences, mais bien souvent vers la préparation des concours.

En outre, l'avancement s'effectue selon une logique purement statutaire. De ce fait, ce système rend particulièrement difficiles les entrées dans la fonction publique en deuxième carrière et la valorisation des acquis de l'expérience.

### **2. Les pesanteurs du système de corps**

Il convient d'observer une certaine pesanteur de notre système de corps – tel qu'il s'est construit –, lequel a largement fait abstraction des exigences d'un métier. Notre système de corps éparpillé pèse sur la manière dont la gestion fonctionnelle peut être abordée.

En outre, notre système de corps empêche d'adopter une réflexion globale sur les métiers et les besoins au niveau du service. Lorsqu'une mesure est à prendre, la logique de corps l'emporte sur la logique de métier. Ainsi, le classement des emplois dans la catégorie active a été établi par corps, et non pas par emplois. Ce système aboutit à une indéniable rigidification.

Cet effacement de la notion de métier a des conséquences relativement importantes en termes de bonne utilisation des ressources, de bonnes réponses aux besoins de motivation des agents, de valorisation des savoirs et d'attractivité. En effet, si nous voulons développer l'attractivité de la fonction publique auprès des jeunes dans les années à venir, il faudra moins insister sur des notions de service de l'Etat ou de défense du service public que sur des notions de métiers.

Que faut-il faire pour faire prévaloir davantage la logique de l'emploi et la logique de métier ? Pouvons-nous agir dans le cadre statutaire actuel ? Faut-il le faire évoluer ? Il est urgent de répondre à ces questions : si nous attendons trop, le renouvellement démographique sera intervenu, et la logique de métier aura peut-être disparu.

## **L'approche métier dans les fonctions publiques occidentales**

**Jean Luc BODIGUEL**

**Directeur de recherche émérite, CNRS Nantes**

La fonction publique française sait gérer des métiers : le regroupement de certains métiers du ministère de la Culture au sein du corps des conservateurs du patrimoine en est exemple patent.

Mon interrogation portera davantage sur les « généralistes ». Convient-il de poursuivre la politique traditionnelle de recrutement de cadres administratifs polyvalents ? A l'inverse, faut-il recruter dès le départ de véritables spécialistes ? Une fonction publique de carrière organisée autour de corps permet-elle d'assurer une plus grande spécialisation de l'agent public ?

Pour tenter de répondre à ces questions, j'ai examiné le cas d'une quinzaine de pays de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE).

## **I. La fonction publique d'emploi**

Dans la fonction publique d'emploi, le métier de fonctionnaire est un métier ordinaire, pourvu par des spécialistes identiques à ceux du privé. C'est pourquoi, il existe une analyse du poste de travail, des responsabilités à accomplir, et partant, du niveau de formation et de rémunération. Il existe un contrat, qui peut être rompu à tout moment par l'employeur ou par l'employé. Ce système instaure donc une indifférenciation entre fonction publique et privée. *A priori*, il est exact d'affirmer que ce modèle d'emploi assure mieux que le modèle de carrière une approche de l'emploi fondée sur le métier.

En matière de formation, on recherche quelqu'un pourvu du diplôme correspondant à la spécialité dans laquelle il est candidat. En outre, les mécanismes de recrutement sont totalement différents : dans nombre de pays, l'emploi se recrute par contrat, comme dans les entreprises. En matière d'avancement, de rémunération et de licenciement, les systèmes sont totalement opposés. En effet, le contrat d'emploi étant lié à l'exercice d'une fonction déterminée, il n'y a pas de carrière. Ainsi, il ne peut y avoir exercice d'une autre fonction par avancement qu'à la suite de la remise en cause du contrat et de la signature d'un nouveau contrat. Ce système de l'emploi est censé assurer une certaine flexibilité. En réalité, nous nous apercevons bien souvent qu'il est difficile d'assurer la mobilité dans la fonction publique d'emploi. En effet, l'hyper spécialisation du personnel engendre un manque de généralistes.

## **II. La fonction publique de carrière**

L'examen des différents cas montre que la fonction carrière dispose d'éléments de mobilité et de souplesse, notamment grâce à la séparation du grade et de l'emploi, aux mécanismes d'affectation et aux procédures juridiques de mobilité. En France, nous avons donc poussé très loin la flexibilité, au point que nous pouvons nous demander quel système est le plus intéressant.

En réalité, nous nous rendons compte qu'il n'existe pas d'avantages structurels d'un système sur un autre. En effet, le jeu syndical, la faiblesse du pouvoir hiérarchique et l'évitement de la confrontation par les autorités publiques ont conduit à réduire les marges de manœuvre initialement présentes dans les textes.

## **III. Les réformes entreprises dans les pays de l'OCDE**

Un certain nombre de fonctions publiques ont entrepris des réformes. L'examen de ces réformes indique que deux directions ont été explorées

### **1. L'abandon de la carrière ou la réforme profonde de certains de ses aspects**

Le but recherché a été la souplesse, à travers les techniques du nouveau management public. Il n'y a donc pas de professionnalisation plus poussée : le souci primordial consiste à disposer de

cadres ayant des expériences variées et capables d'envisager les problèmes de manière globale, c'est-à-dire des généralistes.

## **2. Le recrutement d'un plus grand nombre de contractuels**

Nombre de pays ont cherché à augmenter le nombre de contractuels. Seuls les États-unis ont recruté pour un temps limité des spécialistes rares dont ils n'avaient pas besoin d'une manière permanente.

Par conséquent, les comparaisons nous ont enseigné que toutes les réformes ont plus cherché à disposer de fonctionnaires capables de s'adapter que de fonctionnaires spécialisés.

**Fabrice THURIOT, Université de Reims**

La mixité des conditions d'emploi en France favorise-t-elle ou restreint-elle la mobilité des contractuels ?

**Jean-Luc BODIGUEL**

Il existe de nombreux contractuels dans la fonction publique française. Cependant, le système est caractérisé par une certaine absence de mobilité de ces contractuels. Plus encore, le choix d'être contractuel est souvent lié à un refus de la mobilité.

**Marcel POCHARD**

Le rapport du Conseil d'Etat manifeste une grande réserve vis-à-vis du recours aux contractuels. En effet, le contractuel est caractérisé par son attachement à la structure qui l'a recruté : le contractuel n'a pas véritablement de mobilité. Notre système actuel ne favorise pas le recrutement de personnels en deuxième carrière. Nous devons donc trouver une solution. Le rapport du Conseil d'Etat propose une piste, laquelle vise à permettre, en sus des entrées dans la fonction publique, un système d'entrée à mi-carrière. Cela suppose une évolution, mais cela permet de résoudre la libre circulation en Europe, laquelle est souvent une libre circulation en cours de carrière.

## **Que signifie une gestion par la compétence ?** **Les réflexions menées en France et à l'étranger**

**Yves LICHTENBERGER**  
**Président de l'Université de Marne La Vallée**

Il m'a été demandé d'apporter un regard décalé sur les transformations de l'organisation du travail dans le privé, en raison de ma participation à des groupes de travail réunissant des partenaires sociaux. Ainsi, j'ai eu la chance d'animer un groupe de travail entre le Medef et les cinq confédérations syndicales.

Il s'agit de se servir du privé comme « symptôme » d'une forme d'organisation confrontée à des évolutions de société. Aujourd'hui, la capacité à s'adapter prime sur la capacité à se spécialiser. La première doit être définie par rapport aux modes d'organisation du travail dans lequel l'individu

est placé. Par conséquent, mes propos porteront plus sur l'organisation du travail que sur la carrière.

## **I. L'émergence de la notion de « compétences »**

Aussi bien dans le privé que dans le public, l'évocation du terme « compétences » n'a pas toujours bonne presse. Il implique une différence entre ceux qui font correctement leur travail, mais sans plus, et ceux qui cherchent aussi à améliorer les services rendus, qui cherchent le public, le client.

D'emblée, la compétence se trouve donc au croisement d'une tension, d'une pression, voire d'un stress. Ce stress traduit un double mouvement :

- le sentiment d'une opportunité et d'une utilité sociale ;
- la frustration de ne pas avoir suffisamment de temps, de moyens et de reconnaissance en retour.

Cette évocation de la compétence comme repère du travail correspond au développement d'une attention portée à une valeur du travail, longtemps négligée, lorsque l'on ne mettait l'accent que sur la différenciation entre ceux qui organisent et ceux qui exécutent. Nous sommes, de ce point de vue, inscrits dans un mouvement long d'apprentissage de nouvelles formes d'organisation. Cet apprentissage n'est pas seulement une injonction managériale, mais également une contestation des formes d'organisation traditionnelles et une offre de valeurs nouvelles.

## **II. Les trois temps de l'organisation du travail par les compétences**

### **1. Les années 70 : la contestation**

L'histoire du développement des formes d'organisation faisant appel à la compétence des individus montre que le premier temps d'émergence n'est pas un temps managérial, mais plutôt une contestation née dans les années 70, celle des ouvriers spécialisés de l'industrie. Il s'agit de la contestation d'une forme de travail déshumanisé, les individus voulant voir leurs initiatives et leurs responsabilités reconnues. En résumé, le premier acteur est un acteur salarié, qui exige d'être traité autrement.

### **2. Les années 80 : la coopération**

Le deuxième mouvement est apparu dans les années 80. La revendication portait d'une part sur la nécessité de laisser de l'espace à l'initiative, d'autre part sur la découverte de la valeur de la discussion entre niveaux hiérarchiques et fonctions. Il s'agissait en somme d'une coopération apportant des regards nouveaux sur le travail et permettant d'appréhender de manière différente les services.

### **3. Les services**

Le troisième temps est celui où des entreprises de pointe, des administrations « exemplaires » ont appris à fonctionner différemment, à tirer valeur de ces modes d'organisation et à apporter une valeur ajoutée en termes de service. Cette pression par le marché se retrouve dans les entreprises. Les entreprises actuelles ne se définissent plus par leurs produits, mais par leurs services ; il s'agit de construire des « solutions clients ». La réflexion porte sur la manière dont les clients utilisent le produit.

Il s'agit là d'une transformation très profonde des modes de productivité, avec une réflexion sur la capacité à vendre plus cher, y compris dans les services publics. On ne mesure plus seulement la valeur du produit dans la chaîne de production, on évalue l'ensemble de la chaîne production-consommation.

Cette pression porte aujourd'hui sur les entreprises publiques et induit une transformation des modes d'organisation, en passant d'une organisation orientée vers les produits à une organisation orientée vers les clients. Cela conduit à un changement complet de la notion même d'organisation. La performance est désormais liée à la qualité du système d'information et de négociation qui s'établit entre les différents métiers.

Ces éléments conduisent à une reconfiguration des repères collectifs. Ainsi, il n'est plus possible de porter le même regard sur ce qu'un individu apporte. Le terme qui surgit est celui de « motivation », lequel pose néanmoins question : la motivation est-elle une caractéristique des individus ou bien une caractéristique des relations entre un individu, l'organisation et le client ? Si le deuxième terme s'impose, cela signifie que l'évaluation ne peut être que réciproque, c'est-à-dire à la fois un regard de l'organisation sur l'individu, mais également un regard de l'individu sur l'organisation. Dans ce regard de l'individu sur l'organisation, il existe un point crucial, très difficile à résoudre dans les entreprises privées : la capacité pour l'organisation de décliner sa stratégie. Il s'agit donc de décliner les objectifs pour pouvoir donner de l'autonomie aux individus.

Ce développement d'initiatives de responsabilité renvoie à un développement de la professionnalité, laquelle n'est pas un retour aux métiers individuels antérieurs, mais un retour à des métiers collectifs, à des métiers d'entreprises. La professionnalité attendue est la professionnalité de l'ensemble de l'organisation, laquelle est capable de s'adapter. Il s'agit d'une transformation assez fondamentale du contrat de travail : des périodes d'ajustements réciproques sont réintroduites dans le contrat de travail comme éléments fondamentaux d'évolution des carrières.

## **Marcel POCHARD**

L'exposé de Yves Lichtenberger doit être considéré à sa juste valeur, dans la mesure où il nous permet de bien orienter notre réflexion, en partant des finalités.

# **Le témoignage d'un représentant de la fonction publique canadienne**

**Jocelyne HUARD**  
**Secrétariat du conseil du Trésor du Canada**

Je vous remercie de m'avoir conviée à cette journée d'étude. Je représente le Secrétariat du conseil du Trésor du Canada, mais également la région du Québec, où je siège au Comité interministériel des ressources humaines.

## **I. Le contexte organisationnel**

### **1. L'évolution démographique**

Au Canada comme en France, le phénomène du vieillissement de la population est un enjeu très important. Bien que le nombre de retraites anticipées soit élevé dans la majorité des organisations canadiennes, il est sensiblement plus important dans le secteur public que dans le privé. Il touche davantage les cadres supérieurs et intermédiaires. Par conséquent, il y aura une concurrence très intense entre les secteurs publics et privé pour recruter les travailleurs du savoir.

### **2. Le contexte historique et législatif**

La Commission du service civil a été créée au début du XX<sup>ème</sup> siècle ; elle veille à la protection du mérite au niveau de l'emploi. En 1967, la Commission du service civil est devenue la Commission de la fonction publique. En 1993, le concept de mérite a été introduit.

### **3. Le principe du mérite**

Le mérite n'est pas un concept unique, mais bien un principe fondamental sur lequel s'appuie la fonction publique fédérale pour recruter et maintenir en poste ses agents. Le mérite reflète trois des valeurs essentielles contenus dans la législation :

- l'impartialité ;
- la compétence ;
- la représentativité.

Dans une fonction publique fondée sur le mérite, tous les fonctionnaires sont sélectionnés en fonction de leurs compétences, à l'aide de processus fondés sur les valeurs de justice, d'équité et de transparence. Les deux principes de gestion qui sous-tendent la politique de recrutement (ou « dotation ») sont la souplesse et la capacité financière.



## II. La gestion des ressources humaines fondée sur les compétences

### 1. Vers un profil global de compétences

La Commission de la fonction publique (CFP) a élaboré le *Profil global de compétences* (PGC). Le PGC est un cadre général qui permet de comprendre la personne dans sa globalité au travail et qui peut aider à situer le concept des compétences dans un système intégré de gestion des ressources humaines.

Le PGC conçoit les compétences comme « *les caractéristiques sous-jacentes au rendement ou au comportement d'une personne au travail* ». Les compétences ne sont pas un concept nouveau : on les désignait auparavant sous le vocable de « qualités » ou de « caractéristiques ». Cependant, la nouveauté de la démarche tient à l'application, à l'usage fait de ces compétences : lien avec les activités en matière de gestion des ressources humaines et de planification de l'entreprise, par exemple.

Le PGC présente une vision globale fondée sur les compétences de l'individu en milieu de travail. Le modèle a un grand nombre d'usages, tant pour l'individu que pour l'organisation. Le PGC permet de mieux comprendre le rendement et le comportement des personnes. De plus, en mettant l'accent sur les compétences, il constitue un langage commun qui peut devenir la pierre angulaire de toutes les activités en matière de ressources humaines.

Le terme de « compétences » est de plus en plus utilisé par les chercheurs, les consultants en gestion et les professionnels des ressources humaines. Nous avons ainsi choisi à dessein une définition vaste et générale. Au cœur de la souplesse offerte par la définition du PGC et du modèle en général, se trouve la notion qu'une vision « globale » de la personne est précieuse pour l'organisation.

De manière générale, la PGC est un outil précieux permettant de décrire les compétences d'une personne ainsi que les contextes dans lesquels elles se manifestent. Le but fondamental de cette vision globale est de mieux comprendre le comportement au travail. Les comportements liés au rendement ont certes retenu la plus grande attention dans la littérature et dans la pratique. Dans un environnement de travail exigeant et changeant, les mérites d'un système de gestion des ressources humaines fondé sur les compétences deviennent encore plus précieux.

Les fonctions et les emplois sont de moins en moins utiles pour décrire le travail des personnes et des organisations. Les organisations de l'avenir s'articuleront de plus en plus autour des personnes et des compétences, lesquelles se révèlent être une unité d'analyse plus approfondie. L'essence de la gestion des ressources humaines (GRH) axée sur les compétences est l'évaluation des différences individuelles, des capacités et des autres caractéristiques permettant de prédire le rendement et le comportement au travail. Le principe du mérite est sous-jacent à l'évaluation des compétences.

Les principes de base et les pratiques de la GRH axée sur les compétences sont très semblables à ce qui s'est fait jusqu'à présent dans la fonction publique canadienne. Toutefois, le caractère global, intégrant et transparent de la GRH axée sur les compétences accroît la complexité et la maturité du système traditionnel de GRH. Ces éléments nouveaux nous fournissent de meilleurs outils face à une culture organisationnelle en évolution rapide.

## **2. Quelques obstacles**

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a pris quelque temps à réagir avant de donner son aval à l'approche de la GRH fondée sur les compétences. En effet, le SCT craignait que cette approche comportât potentiellement des risques sur le plan législatif.

Par définition, cette approche vise à évaluer un individu de manière globale. Au-delà des compétences professionnelles et techniques, elle prenait en considération les valeurs intrinsèques à la personne, le profil de personnalité et les attitudes. Or ces éléments requéraient une panoplie d'instruments de mesure fiables et valides qui n'étaient pas disponibles à la Commission de la fonction publique.

De plus, allant au-delà des principes du mérite, l'approche par les compétences pouvait faire l'objet de plaintes auprès de l'employeur. Ce dernier aspect mettait en lumière les résistances culturelles aux changements préconisés par une GRH fondée sur les compétences.

Malgré ces obstacles, le SCT a tout de même soutenu cette approche, en donnant accès au cadre de référence, lequel est actuellement disponible sur son site internet. Ce site offre aux organismes et ministères gouvernementaux des avis et des outils de travail, de soutien professionnel et de suivi. Enfin, le Comité interministériel sur les compétences a été créé en 1996. Il s'agit d'un comité de travail composé de spécialistes en ressources humaines issus de divers ministères.

## **III. Déploiement de l'approche dans le contexte du projet de loi sur la modernisation des ressources humaines**

En avril 2001, le Premier ministre du Canada a annoncé la création d'un groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Le projet de modernisation constitue une occasion de modifier plusieurs éléments qui limitent l'efficacité de la GRH au gouvernement fédéral. L'Etat souhaite que la législation soit modifiée, de manière à soulager les gestionnaires du poids de nombreuses règles issues de la législation existante et de sa jurisprudence.

L'Etat souhaite également se doter d'une définition claire et précise du terme « mérite ». La modernisation est considérée comme une occasion d'étudier, de concert avec nos partenaires, le rôle plus approprié que la Commission de la fonction publique devrait assumer. Au point de départ, le projet de modernisation stipule clairement que le mérite doit demeurer le principe fondamental de toutes les activités de recrutement et de promotion. Il s'agit d'assurer une fonction publique hautement compétente, professionnelle et représentative.

Cette modernisation devra conférer au nouveau système toute la souplesse et la cohérence requises pour attirer et maintenir en poste des personnes de grande qualité, pour répondre aux besoins de la population canadienne de demain. Il convient cependant de conserver les caractéristiques du système actuel, qui ont contribué à doter le Canada d'une des meilleures fonctions publiques du monde.

## Débat

### **Marcel POCHARD**

Jocelyne Huard, quelles sont les caractéristiques de la dotation ? Quels sont ses liens avec le mérite ?

### **Jocelyne HUARD**

Dans la fonction publique canadienne, le « mérite » est le dispositif qui permet un accès à la fonction publique, en évitant les partis pris et le favoritisme. Le mérite correspond à la reconnaissance de la qualification à entrer dans la fonction publique. La notion de mérite n'est donc pas entendue de la même manière qu'en France.

La dotation correspond au processus par lequel le fonctionnaire voit son mérite reconnu ; il s'agit donc du processus de recrutement.

### **Sylvie BANOUN, Direction régionale de l'environnement d'Ile-de-France**

*La notion de représentativité n'existe pas dans la fonction publique française. S'agit-il de représenter les différentes minorités, de manière à ce que la fonction publique soit le reflet de la société ?*

### **Jocelyne HUARD**

Dans la fonction publique fédérale canadienne, quatre groupes d'emploi se voient accorder une certaine importance, au titre de la représentativité :

- les personnes handicapées ;
- les minorités visibles ;
- les autochtones ;
- les femmes.

### **Pierre BENOIST, Conseiller maître honoraire, Cour des comptes**

*Je pense que l'approche « métier » peut donner lieu à des interprétations différentes. Ainsi, il est possible de dire qu'un corps représente un métier. Il convient donc de préciser la notion de métier : s'agit-il de spécialités professionnelles ?*

### **Jean-Luc BODIGUEL**

Le métier tel que nous pouvons le définir actuellement est lié aux transformations des formes de l'action publique, dont rend compte le terme de gouvernance. Ce terme dénonce le modèle traditionnel qui confie aux seules autorités politiques la gestion des affaires publiques. Il met l'accent sur l'interdépendance des pouvoirs qui participent à l'action collective. L'administration a moins besoin de spécialistes, qui, sûrs de leur science, imposent des solutions et peinent à engager le dialogue, que de médiateurs, de négociateurs capables de maîtriser un environnement de plus en plus complexe.

## Marcel POCHARD

Selon moi, le métier suppose une certaine aptitude, un savoir-faire précis dans un domaine particulier. A cet égard, je vous rappelle qu'une étude remarquable a été réalisée à ce sujet par la DGAFP en 1996.

### De la salle

*Jean-Luc Bodiguel, avez-vous constaté un phénomène de surqualification ou de sur-diplômes lors des études que vous avez menées sur les fonctions publiques d'emploi ?*

## Jean-Luc BODIGUEL

Non.

### De la salle

*Mon métier me conduit à travailler sur les systèmes de classification dans les entreprises publiques. Il me semble donc que le mot « métier » recouvre deux réalités.*

- ***le métier conçu comme un poste de travail***  
*Ainsi, une infirmière a un métier, tout comme un instituteur ou un préfet. Chaque fois que les métiers sont assez stables, il existe une identité entre le métier et l'image que nous en avons.*
- ***le métier conçu comme des capacités évolutives***  
*Certaines professions ne sont pas des métiers à définition stable, dans la mesure où elles évoluent constamment. Dès lors où nous nous situons dans des emplois dont le contenu évolue constamment, nous sommes obligés d'approcher la notion de métier par les capacités de celui qui l'exerce.*

## Marcel POCHARD

Je tiens à conclure en évoquant l'approche juridique. Dans mon esprit, si nous voulons donner du sens à l'approche « métier » dans la fonction publique de carrière, deux actions conjointes doivent être menées :

### **-Relativiser le poids de la pesanteur statutaire dans la fonction publique de carrière**

En effet, si le poids du statutaire absorbe toute la marge de manœuvre en matière de gestion, l'approche de métier n'a plus de sens. Or il convient d'affirmer la notion d'emploi, laquelle a été jusqu'à présent supplantée par la notion de grade. Yves Lichtenberger a bien indiqué que la programmation était aléatoire, compte tenu des évolutions actuelles. La fonction publique de carrière est un élément structurant, qu'il n'est pas toujours possible de faire évoluer avec suffisamment de souplesse. Il convient donc de relativiser le poids du statutaire sans pour autant l'abandonner.

## **Affirmer le poids du fonctionnel**

Il s'agit par exemple du plan pluriannuel de compétences, d'effectifs et d'emplois. Nous devons tenter, par certains leviers organisationnels ou juridiques, de donner une dynamique à l'approche « emploi ».

Le rapport du Conseil d'Etat a indiqué que deux directions méritent d'être expertisées :

- **la manière dont il est possible d'organiser cette approche de la politique de l'emploi**

Le Conseil d'Etat se demande s'il ne serait pas possible de générer des conventions collectives avec les organisations syndicales, afin de déterminer les composantes d'une approche « emploi » dans la fonction publique.

- **la notion de contrat d'affectation sur emploi**

La fonction publique est purement statutaire et réglementaire : les rapports entre un chef de service et ses agents sont des rapports de non-dits, des rapports implicites. L'idée d'un « contrat d'affectation sur emploi » a justement pour objet de formaliser plus clairement ces rapports. Le jumelage d'une vraie politique fonctionnelle avec une fonction publique de carrière est certes difficile, mais nous avons l'ambition d'être inventifs.

# **Comment organiser les fonctions publiques (filières, métiers, corps de spécialistes ou de généralistes) ?**

## **Un débat récurrent ?**

### **Table ronde**

*Ont participé à la table ronde :*

*Claude SEIBEL, président du groupe prospective des métiers et des qualifications du Commissariat général du Plan*

*Kostas CHATZIS, chercheur à l'Ecole nationale des Ponts et chaussées*

*Georges RIBEILL, chercheur à l'Ecole nationale des Ponts et chaussées*

*Thierry CROP, directeur des ressources humaines à La Poste*

*François LUCAS, adjoint du directeur général des collectivités locales*

*Pierre STUSSI, directeur général adjoint des services de la région Alsace*

*La table ronde a été présidée par Claude SEIBEL.*

- **Quelques éléments de problématique**

#### **Claude SEIBEL**

**Président du groupe de prospective des métiers et des qualifications  
du Commissariat Général du Plan**

Je remercie Jacky Richard de m'avoir demandé d'animer cette table ronde, en tant que président du groupe de prospective des métiers et des qualifications auprès du Commissariat Général du Plan.

Le thème qui nous rassemble aujourd'hui est complexe, puisqu'il s'agit de préciser si, à terme, les modalités de gestion de la fonction publique seront compatibles avec l'émergence d'autres principes de structuration et d'autres modes d'organisation. En réalité, ces notions sont centrales pour toutes les tentatives de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) qui se mettent en place dans les ministères. Il serait absurde de croire que ces nouveaux modes d'organisation se substitueront aux modalités de gestion actuelle, par grands niveaux, par corps et par grades. Ainsi, nous nous dirigeons vers une coexistence des concepts.

J'ai suggéré aux intervenants de la table ronde de se situer dans l'hypothèse favorable, où la coexistence est possible et féconde. Le ministère de l'Équipement a ainsi retenu cette hypothèse dans son plan triennal de GPEC 2002-2004 : « *Le statut de la fonction publique est compatible avec les objectifs de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La fonction publique de carrière offre des garanties collectives et des perspectives d'évolution des agents qui sont autant d'atouts pour mettre en œuvre dans la durée une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences s'appuyant sur une large adhésion des agents des services publics* ».

Si nous arrivons à mieux cerner les grandes évolutions des effectifs, des métiers et des compétences, notre table ronde nous permettra en retour de pointer dans quels domaines les dispositifs actuels de gestion des fonctions publiques devront être adaptés. Ces propos seront illustrés par quelques exemples.

## **I. Les effectifs**

La réforme de l'Etat et la décentralisation modifient la donne, en donnant au gouvernement et au Parlement les possibilités de remodeler l'exercice des missions confiées par la loi aux différents échelons territoriaux. Associés aux perspectives de départs en retraite des personnels de l'Etat et des collectivités territoriales, ces travaux prospectifs sont essentiels.

En réalité, nous allons nous concentrer sur les métiers et les compétences. A cet égard, il convient de souligner l'hétérogénéité des situations, par ministère, par corps, par niveau et par zone géographique. Immédiatement se posera la question de la modification des gestions actuelles, afin de permettre des mobilités professionnelles et géographiques.

## **II. La construction des parcours individuels**

Cette construction demeure pour certains agents l'équivalent d'un « marathon » individuel. Il convient donc d'être lucide : la majorité des agents n'est pas favorable à la construction de parcours professionnels, soit parce qu'ils n'ont rien à y gagner, soit parce que les institutions ne les y incitent pas. Par conséquent, tous les dispositifs de passerelles entre les corps doivent être complètement repensés, avec des ouvertures systématiques et fréquentes, à des moments clefs de la carrière. Il s'agit d'un travail de longue haleine, qui ne peut se construire et être légitime qu'après une négociation tenant en compte l'intérêt des agents.

## **III. L'élargissement des compétences**

Les emplois des fonctions publiques doivent être conçus à l'avenir dans une optique d'élargissement des compétences, sur deux registres :

### **1. L'irruption de nouvelles organisations fondées sur les technologies de l'information et de la communication**

La dotation et l'utilisation des outils techniques ont pratiquement rejoint les niveaux du privé. En outre, nous assistons de plus en plus à une mise en réseaux spécialisée, dont nous mesurons encore mal l'impact sur les métiers exercés.

### **2. La polyvalence accrue des tâches, notamment dans les métiers de services**

La polyvalence attendue des agents élargit les compétences techniques d'un métier à de nouvelles compétences objectivables. Il s'agit des compétences organisationnelles et des compétences orientées vers l'utilisateur ou le client. Ce travail est issu d'une lecture transversale des contrats d'étude prospective dans le tertiaire.

En résumé, la fonction publique de carrière doit, d'une manière ou d'une autre, être modifiée.

- **Que nous dit l'histoire pour les corps techniques de l'État ? Le cas des ingénieurs des Ponts et Chaussées et des ingénieurs des Travaux Publics de l'État**

**Kostas CHATZIS et Georges RIBEILL**  
Chercheurs à l'Ecole nationale des ponts et chaussées

Que l'on observe de manière séparée les corps des Ponts et chaussées et le corps des Travaux publics de l'Etat (TPE) ou qu'on les compare hier et aujourd'hui, un seul constat s'impose : la notion des corps techniques recouvre des réalités très variées et très mouvantes dans le temps. Cependant, les différences ne sont pas réductibles aux statuts qui régissent le fonctionnement des corps.

## **I. Le corps des Ponts et Chaussées**

### **1. La situation du corps au XIXème siècle**

La situation du corps des Ponts et chaussées au XIXème siècle est marquée par un certain nombre de caractéristiques.

#### *a. Un métier technique*

Les ingénieurs des Ponts et chaussées exerçaient un métier technique et identifiable : ils œuvraient dans le domaine des travaux publics et du génie civil. Ils étaient initiés à ces métiers au sein d'institutions spécifiques : l'Ecole Polytechnique et l'Ecole des Ponts.

#### *b. Un déroulement de carrière linéaire*

Les ingénieurs des Ponts poursuivaient une carrière assez standard : chef d'arrondissement dans un service déconcentré, puis ingénieur, les plus méritants pouvant espérer intégrer le Conseil général des Ponts à Paris. La carrière était également marquée par une correspondance entre les grades et les fonctions.

#### *c. Un essaimage limité*

Lorsque les ingénieurs des Ponts quittaient l'administration, l'essaimage (ou pantouflage) était un phénomène limité et ciblé vers des secteurs d'activités en rapport avec leur activité au sein du ministère de tutelle. Ainsi, nombre d'ingénieurs des Ponts et Chaussées se dirigeaient vers les compagnies de chemin de fer.

### **2. La situation du corps aujourd'hui**

De 1850 à aujourd'hui, un certain nombre d'évolutions ont vu le jour. Aujourd'hui, les membres du corps des Ponts exercent des métiers de plus en plus variés et de moins en moins techniques. En outre, les membres du corps sont disséminés dans des secteurs de plus en plus variés. Par conséquent, les ingénieurs des Ponts ont évolué vers le domaine du management. Cependant, ils continuent de travailler majoritairement pour le compte de l'Etat.



Il s'agit d'une tendance de fond, liée aux évolutions dans les domaines suivants :

- la technicité des objets ;
- le rôle de l'Etat ;
- les événements politiques.

Quelles qu'en soient les raisons, le déplacement des métiers vers les activités de management déstabilise le modèle de carrière traditionnel du XIX<sup>ème</sup> siècle, lequel présupposait un métier identifiable, un lieu d'exercice – le ministère de tutelle – et une correspondance entre grades et fonctions.

## **II. Le corps des Travaux Publics de l'Etat**

Actuellement, il existe un grand contraste entre la situation du corps des TPE et celle du corps des Ponts. Ainsi, de manière assez paradoxale, la situation actuelle du corps des TPE ressemble à celle du corps des Ponts au XIX<sup>ème</sup> siècle.

### **1. Un corps ancré au ministère de tutelle**

Le corps des Travaux publics est fortement ancré à son ministère de tutelle, ce qui se traduit par un profil professionnel plus facilement identifiable que celui des ingénieurs des Ponts et Chaussées. Par conséquent, il existe encore des modèles de carrières standard dans le corps des TPE.

### **2. Un essaimage ciblé**

L'essaimage des ingénieurs du TPE est plus ciblé, vers des secteurs en relation avec le ministère de tutelle.

### **3. Un corps homogène**

Le corps des TPE est encore plus homogène que le corps des Ponts et chaussées : il est essentiellement alimenté par les élèves de l'Ecole nationale des Travaux publics de l'Etat, créée en 1953. A l'inverse, le corps des Ponts et chaussées est aujourd'hui alimenté pour deux-tiers par les X-Ponts et pour un tiers par des ingénieurs TPE, par la voie des concours professionnels et des listes d'aptitude.

Les corps techniques sont des réalités sociologiques vivantes ; leur évolution n'est pas prédéterminée par des évolutions statutaires. Ces corps se réfèrent aux titres et diplômes des écoles d'ingénieurs. Si le titre « X-Ponts » est quelque peu dévalué, l'Ecole des Travaux publics adopte une gestion malthusienne des titres et des flux sortants qui garantit qu'il n'y a pas de dévaluation du titre.

- **La réforme de 1991 et le mouvement de professionnalisation**

## **Thierry CROP**

**Directeur des ressources humaines à La Poste**

Le processus de professionnalisation engagé à La Poste est à la fois difficile et long. De fait, nous continuons à faire évoluer nos dispositifs de gestion des ressources humaines, d'évaluation des compétences et de promotion. Cette démarche a ainsi fait l'objet d'une vaste négociation avec les partenaires sociaux, qui n'est pas achevée.

### **I. Un nouveau cadre de gestion**

#### **1. La situation initiale**

Il y a dix ans existaient 111 grades à La Poste. Nous avons modifié ce modèle en quelques années en établissant douze grades répartis en six corps. Cependant, nous avons également identifié un référentiel de 500 fonctions. En outre, nous avons organisé la gestion de nos corps et de nos grades dans une logique s'appuyant le plus possible sur les métiers et leur évolution.

La Poste a été contrainte de s'adapter, dans la mesure où l'essentiel de ses activités était situé en secteur concurrentiel. Par conséquent, lorsque le client se présente au bureau de La Poste, il attend le même niveau de professionnalisme qu'il est susceptible de trouver chez d'autres intervenants, dans un marché concurrentiel. De fait, il était inconcevable que notre gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ne tienne pas compte de la nécessité d'accroître le professionnalisme de nos postiers dans chacune de nos activités.

L'occasion de réformer La Poste a donc été saisie. En effet, il nous a forcément fallu adopter une vision globale de la manière dont nous voulions gérer les ressources humaines. La souplesse de gestion statutaire a permis de concilier logique de carrière et logique d'emploi.

#### **2. Le socle de la classification**

Nous sommes partis de l'organisation, de la description des situations de travail de l'ensemble des postiers. Nous avons ainsi identifié 500 fonctions repères auxquelles nous avons rattaché ces descriptions de travail. Ces fonctions ont été ensuite classifiées en créant un lien explicite entre emploi et grade. Nous avons cherché à identifier ce qui permettait de regrouper ces fonctions, afin d'organiser des parcours de carrière au sein d'une filière. Ainsi, un conseiller de patrimoine dispose d'un niveau de compétence et d'expertise supérieur à celui d'un conseiller financier junior.

Nous avons organisé ces filières : au travers des dispositifs de GRH mis en œuvre sur ce socle de classification, une personne positionnée sur un grade et dans un corps peut progresser d'un grade à un autre ou d'un corps à un autre. En outre, elle peut s'appuyer sur le professionnalisme de la filière dans laquelle elle a été positionnée.

Naturellement, nous avons été contraints de procéder parfois par tâtonnements. Ainsi, nous avons dû adapter nos dispositifs à un certain nombre de règles et de contraintes du statut de la

fonction publique. Cependant, ce statut permet désormais à un fonctionnaire d'avoir le sentiment d'appartenir à une filière et d'exercer un métier, sans être pour autant enfermé dans un carcan.

Il fallait conserver le plus de souplesse possible dans les dispositifs de mobilité et de promotion, dans la mesure où les organisations et les métiers évoluent. Par exemple, il existe aujourd'hui 10 000 conseillers financiers spécialisés dans la chaîne commerciale, alors qu'il n'y en avait aucun il y a une dizaine d'années.

## **II. La démarche « compétences »**

### **1. Les objectifs de la démarche « compétences »**

Derrière chacune des fonctions nous avons identifié un référentiel de compétences techniques et comportementales. En effet, dans une activité de services au contact du client, nous avons affaire à des situations de travail dans lesquelles l'agent doit pouvoir développer son autonomie et sa responsabilité.

Au-delà de ce référentiel, périodiquement remis en question, nous avons organisé des regroupements de fonction. Ces regroupements de fonction sont le support des modalités de mobilité – sur des mêmes grades ou sur des mêmes niveaux de classification – et des modalités de promotion. Ainsi, la promotion s'appuie sur les dispositifs statutaires : elle est organisée avec les conditions d'équité et d'anonymat requises.

### **2. Développement des compétences et management**

A travers l'identification de regroupements de fonction, il est également possible d'organiser la mobilité, voire la promotion vers d'autres types d'activités, en s'appuyant sur le potentiel et les contenus de formation. La voie de développement de carrière correspond, dans notre statut, à une opération de promotion consistant à sauter plusieurs niveaux. Aujourd'hui, ces dispositifs sont organisés dans chacune des filières.

Cette logique de filière a été mise en œuvre au niveau du recrutement : nous avons recruté depuis dix ans des fonctionnaires dans des spécialités, comme le marketing, le contrôle de gestion, l'informatique. Cependant, ce recrutement n'interdit nullement aux fonctionnaires recrutés d'avoir une carrière dans leurs filières, voire en basculant sur d'autres types de fonctions. De cette manière, il est possible de réconcilier les parcours de carrières, entre spécialistes et généralistes. En effet, les parcours de carrière s'enrichissent lorsque les personnels passent d'une filière professionnelle spécialisée à une filière généraliste de management opérationnel.

Ces filières, identifiées il y a une dizaine d'années, ont été remises en question de manière périodique. Ainsi, l'évolution que nous conduisons aujourd'hui consiste à essayer de prendre en compte une meilleure gestion par les compétences dans notre dispositif. De fait, nous positionnons de manière systématique nos fonctions sur plusieurs niveaux. La différence entre les deux niveaux est explicitement liée aux compétences mises en œuvre dans les différents métiers.

Nous abordons aujourd'hui une nouvelle phase, qui traduit l'évolution des métiers et des organisations. Il s'agit donc d'un processus long, marqué par une évolution permanente.

Les dispositifs que nous avons mis en œuvre permettent de gérer deux types de statuts et deux types de populations. En effet, il n'est pas possible de gérer des ressources humaines sur des statuts différents, sans avoir un socle de règles de gestion communes.

- **Quel enseignement tirer de la fonction publique territoriale et de sa structuration par filières et cadres d'emploi ?**

**François LUCAS**

**Adjoint du Directeur général des collectivités locales**

Il existe une méconnaissance profonde de la fonction publique territoriale au sein de l'Etat. Mon exposé cherche à montrer que certaines des pistes explorées par la fonction publique d'Etat ont déjà été en partie parcourues par la fonction publique territoriale.

## **I. Le nombre restreint des cadres d'emploi**

La construction statutaire est presque partie de rien, en 1982. Il fallait à la fois combiner, dans un équilibre délicat, le principe de libre administration des collectivités territoriales et un statut unifié donnant les garanties nécessaires en termes de mobilité et de déroulement de carrière. Le législateur a donc dû mettre en œuvre un certain nombre de spécificités, qui se sont légèrement écartées du modèle étatique. Nous avons limité les différentes catégories de fonctionnaires à un nombre très restreint de cadres d'emploi, dans un nombre encore plus limité de filières.

Nous sommes assez fiers de maintenir une capacité de résistance à la demande de création de nouveaux cadres d'emplois. Si tel n'était pas le cas, nous serions incapables d'organiser les mobilités verticales dans le cadre d'une fonction publique dont la base pyramidale est extrêmement large. Il était donc nécessaire d'offrir une fonction publique de qualité pour exercer des missions qui représentent la moitié du budget de l'Etat.

Nous avons débuté par la filière administrative et la filière technique, en nous inspirant de ce qui existait pour la fonction publique d'Etat. Au tournant des années 90, nous avons commencé à créer des cadres d'emploi plus petits, correspondant à des demandes des collectivités locales. Il s'agit ainsi de la filière culturelle, de la filière sportive, de la filière animation, mais également de la filière de police municipale et de la filière sapeurs-pompiers.

## **II. Le nombre relativement élevé des contractuels**

Cette spécificité correspond à une tentative d'adoption d'une approche « métier », même si elle demeure imparfaite. Nous sommes parfaitement conscients que la mobilité horizontale est moins facile à mettre en œuvre que la mobilité verticale. En outre, le fait que nous ayons 300 000 contractuels est un signe de relatif inachèvement de la fonction publique territoriale. Ce nombre élevé est essentiellement dû à l'incapacité du statut à offrir certains métiers recherchés par les collectivités territoriales sur le marché de l'emploi.

Je ne porte pas de jugement définitif sur l'existence des contractuels. Il est possible de considérer que les collectivités locales sont allées chercher des compétences dont elles ne

disposaient pas. Je ne crois pas qu'il faille porter un jugement totalement négatif sur le grand nombre de contractuels présents dans la fonction publique territoriale.

La phase de décentralisation qui débute permettra d'intégrer facilement 90 % des fonctionnaires correspondants aux missions que le gouvernement a l'intention de décentraliser. Dans un ou deux cas, nous devons nous interroger sur l'opportunité de créer un cadre d'emploi pour un corps de métier particulier. Par exemple, les conseillers d'orientation et les psychologues scolaires ne rentrent pas facilement dans les structures actuelles de la fonction publique territoriale.

- **Pierre STUSSI**  
**Directeur général adjoint des services de la région Alsace**

La fonction publique territoriale n'offre pas la réponse unique à la question de l'approche « métier » dans le respect d'une fonction publique de carrière. Cependant, elle offre un certain nombre de caractéristiques et de pratiques qui peuvent ouvrir des pistes de réflexion.

## **I. La fonction publique territoriale ne se définit pas par la notion de filières**

Les filières de la fonction publique territoriale représentent le décalque des corps de l'Etat, le cloisonnement ministériel en moins. A cet égard, j'observe que la notion de cadre de fonction proposée dans le rapport du Conseil d'Etat constitue un hommage discret à la fonction publique territoriale.

Pour les gestionnaires de ressources humaines, les filières sont plus une cause de dysfonctionnement et de cloisonnement qu'une source de mobilité. Il existe une série de métiers situés à la frontière entre la filière administrative et la filière technique, comme les métiers de l'urbanisme, d'aménagement et de développement local.

Le fonctionnement décentralisé de l'action publique induit un mode de management des ressources humaines différent de la fonction publique territoriale. Il s'agit notamment de la décentralisation du recrutement, avec le libre choix des collaborateurs en fonction de listes d'aptitude. Ainsi, il existe un véritable marché de l'emploi territorial. Un fonctionnaire territorial est ainsi généralement recruté après un examen du *curriculum vitae* et après un entretien, comme dans n'importe quelle entreprise.

## **II. La nécessaire valorisation de l'emploi**

Les collectivités territoriales parviennent à conjuguer une très grande diversité de métiers et des effectifs relativement faibles. De ce fait, les cadres d'emploi et les grades du statut de la fonction publique territoriale sont nécessairement très réducteurs pour décrire la réalité du terrain. En outre, les agents cherchent à mettre en valeur leurs missions : tel agent se présentera volontiers comme un « chargé de mission environnement », et non pas comme un « ingénieur subdivisionnaire territorial ».

De manière générale, chacun sait que le grade n'est pas complètement représentatif des missions d'un agent : les décalages entre les grades et les fonctions constituent une des principales difficultés des gestionnaires de ressources humaines. Il est ainsi compliqué de concrétiser cette approche « métier » ; une des clefs consiste d'aller jusqu'au bout de la séparation du grade et de l'emploi. Ainsi, le grade est conféré par le statut, c'est-à-dire la matérialisation du lien entre les grands principes du service public et ceux qui le servent. En revanche, l'emploi est la manifestation d'un lien particulier qui lie un fonctionnaire à son employeur pour la mise en œuvre concrète du service public. Il ne faut donc pas calquer le statut sur l'emploi.

En conclusion, l'emploi doit être valorisé, dans la fonction publique territoriale comme dans les deux autres fonctions publiques. Nous avons besoin de généralistes de haut niveau, mais également de spécialistes, qui souhaitent faire valoir leur spécialité, au profit du service public. En outre, il convient de reconnaître l'emploi à l'intérieur des collectivités par des mécanismes adaptés de gestion des ressources humaines.

En tout état de cause, le but recherché consiste évidemment à enrichir le débat au sein des collectivités et à adopter des organisations qui soient orientées vers la satisfaction de l'utilisateur du service public.

## Débat

### **Patrick GUYOT, délégué fédéral Fonctions publiques CGC**

*La CGC ne partage pas les propos de Thierry Crop, dans la mesure où la réalité du terrain est sensiblement différente de la présentation qu'il en a faite. Par exemple, la CGC n'est pas satisfaite par l'examen d'aptitude.*

*Une seule question permet ainsi de mettre en lumière l'évolution de La Poste : combien y avait-il de contractuels en 1990 aux PTT et combien y en a-t-il aujourd'hui à La Poste ?*

### **Thierry CROP**

Nous avons rattaché 280 000 fonctionnaires à des fonctions. Il y avait à l'époque quelques milliers de contractuels, c'est-à-dire des agents sous statut de droit privé. Il y a aujourd'hui 220 000 fonctionnaires à La Poste, et 80 000 personnels de droit privé.

### **De la salle**

*Il est vrai que la fonction publique d'Etat doit être attractive, compte tenu notamment des perspectives de départ à la retraite d'un grand nombre de fonctionnaires. Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a effectué une remise à niveau de certains grades. Cependant, cette remise à niveau ne va pas au bout de sa logique, dans la mesure où il manque deux grades pour terminer la construction des filières administratives et techniques. Dans ces conditions, je crains que les fonctionnaires d'Etat n'optent pas pour ces emplois supérieurs.*

## **Anne FERAY, Fédération Syndical Unitaire**

*François Lucas a évoqué les mesures de décentralisation proposées par le Premier ministre et s'est intéressé à l'exemple des conseillers d'orientation psychologues. Je tiens à préciser que les personnels rejettent cette décision, non pas pour des motifs statutaires, mais parce qu'ils ont le sentiment que ce transfert programme la disparition de leur métier.*

## **Fabrice THURIOT, Université de Reims**

*Un système fondé à la fois sur un concours et sur un recrutement direct est-il encore pertinent ? Le concours a-t-il encore un sens pour les jeunes diplômés bac+5, étant donné ce double système ? Cela me semble contradictoire.*

## **Thierry CROP**

Les évolutions sont très liées à la situation de l'emploi. Ainsi, selon que le marché de l'emploi est plus ou moins tendu, le caractère sécurisé du statut de la fonction publique génère plus ou moins de candidatures. La Poste s'attache particulièrement à la gestion de la mobilité géographique. Nous avons ainsi trouvé des modalités d'organisation de concours locaux. Cependant, plus le nombre de postes est restreint, moins le mode de recrutement par concours est pertinent.

Par ailleurs, il est vrai que nous éprouvons de plus en plus de difficultés à attirer les cadres supérieurs pour les concours de la fonction publique. Cependant, nous leur offrons des parcours de carrières fondés sur leurs compétences.

## **Renaud BOISVERT, Directeur général des services, Centre de gestion la fonction publique territoriale des Pyrénées-orientales**

*La fonction publique territoriale fonctionne assez bien, bien que sa base soit effectivement très large. Deux organismes sont chargés des modes de régulation pour cette fonction publique territoriale : le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les centres de gestion de la fonction publique territoriale. Il serait utile de faire en sorte que les missions de formation du CNFPT se rapprochent du terrain. En outre, il convient de permettre aux centres de gestion de mieux se fédérer. Cela favoriserait une régulation au niveau national, laquelle permettrait encore plus aux agents de la fonction publique territoriale et aux élus d'être en phase réelle avec le service public que nous devons aux citoyens.*

## **De la salle**

*Seulement la moitié des bibliothécaires reçus au concours trouvent une place dans les collectivités territoriales, alors que des contractuels sont recrutés parallèlement sur ces postes. Quelle en est l'explication ?*

## **François LUCAS**

L'employeur recrute sur une liste d'aptitudes ; par conséquent, la réussite aux concours de la fonction publique territoriale ne donne pas une garantie d'emploi effectif. Les failles du contrôle de légalité entraînent parfois des situations choquantes, comme celle que vous venez de

mentionner. Néanmoins, l'approche « métier » a sans doute mieux été pratiquée par l'employeur local que par l'Etat.

**François SADRAN, directeur des ressources humaines du centre hospitalier Charles Perrens, Bordeaux**

*Les emplois jeunes comportaient une dimension « métier » extrêmement intéressante. Aujourd'hui, les premiers emplois-jeunes arrivent à échéance sans que la fonction publique hospitalière ait mis en œuvre des dispositifs d'intégration spécifique. N'y a-t-il pas là un symptôme de l'incapacité à concilier l'approche « métier » et la fonction publique de carrière ?*

**Claude SEIBEL**

La table ronde qui nous a réunis a permis d'observer la conciliation entre une fonction publique de carrière et une logique d'emploi. En outre, nous avons mis en évidence quelques pistes d'action. En premier lieu, nous devons certainement rénover et assouplir les modalités de gestion des corps, sans doute davantage pour la fonction publique d'Etat. Il convient de réaliser un grand travail de simplification du système : il s'agit par exemple de fusionner les corps.

En deuxième lieu, il convient d'opérer une distinction claire entre le grade et l'emploi. En effet, cette distinction permet le développement souple des concepts de métiers et de compétences. Cependant, nous devons tout faire pour éviter de figer l'action par une double logique de corps et de métier. Toutes les institutions ont tendance à passer d'orientations facultatives à des normes indicatives, lesquelles deviennent ensuite des normes de plein exercice : la conséquence en est une espèce de carcan qui s'impose à la réflexion et à l'action.

A cet égard, je vous conseille de vous référer aux travaux du chercheur Henri Atlan, auteur de l'ouvrage *Entre le cristal et la fumée*. Il indique que deux formes de mort sont possibles pour une institution vivante : le cristal, où aucun mouvement n'est possible, et la fumée, où tout est évanescence et confusion. Même si les normes de gestion doivent être assouplies, il est essentiel de ne pas bâtir avec le même niveau de rigidité les cadres de description des métiers, des compétences et des formations.

Afin que les modifications en cours concilient à la fois la sécurité des agents et la souplesse des institutions, je souhaite retenir cette phrase tirée du texte d'Yves Lichtenberger : « *Un ensemble de règles ne peuvent s'institutionnaliser en système que si elles répondent à une double exigence d'efficacité et de légitimité* ».



# **La gestion des compétences : que peuvent apporter les Observatoires des métiers et les répertoires des métiers ?**

## **Table ronde**

*Ont participé à la table ronde :*

*Frédérique PALLEZ, professeur à l'Ecole des Mines de Paris*

*Frédéric KLETZ, chercheur à l'Ecole des Mines de Paris*

*Olivier LENAY, chercheur à l'Ecole des Mines de Paris*

*Nadine HERMAN, directrice de l'Ecole nationale d'application des cadres territoriaux de Montpellier*

*Bernard VERRIER, sous-directeur à la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins*

*Gérard LOBJEOIS, secrétaire général de l'Observatoire de l'évolution des métiers de l'assurance*

*La table ronde a été présidée par Frédérique PALLEZ.*

### **• Les questions suscitées par les différents instruments**

**Frédérique PALLEZ**

**Professeur à l'École des Mines de Paris**

Les orateurs de cette table ronde aborderont des questions de trois ordres :

- Quels concepts guident la construction des répertoires ?
- Comment ces instruments vivent-ils dans la durée ?
- Quelles actions et pratiques peuvent soutenir ces instruments ?

### **I. Les mots utilisés et ce qu'ils révèlent**

Il existe un certain flottement sémantique autour des termes « emploi », « métier » et « compétence ». Ce flottement n'est pas l'effet d'une imprécision de la pensée, mais il est révélateur des questions sous-jacentes à ces mots. Ainsi, le terme « métier » évoque à la fois une approche globalisante et stable de la qualification, mais également une approche valorisante pour l'individu, dans la mesure où elle lui fournit une identité professionnelle.

A l'autre extrémité du spectre, le mot « poste de travail » évoque dans l'imaginaire collectif des organisations taylorisées, des approches plus contingentes. Entre les deux se situe le terme « emploi », correspondant à la fois au métier et à un regroupement de postes. Ce flottement sémantique est donc révélateur d'un tiraillement entre une valorisation actuelle du métier et l'organisation.

## **II. La conception d'un référentiel des métiers ou des emplois**

Le référentiel évoque immédiatement un certain nombre de métaphores, comme la classification du monde animal par les savants du XVIII<sup>ème</sup> siècle ou une photographie panoramique, de qualité homogène. Or ces images renvoient à trois attributs :

### **1. La stabilité**

L'étymologie du mot « référentiel » évoque naturellement la stabilité. Cela pose la question de la prise en compte de la dynamique des métiers, lesquels sont en constante évolution. Il est ainsi possible de construire des référentiels en veillant à leur mise à jour régulière. Il s'agit en effet de les rendre plus prospectifs en anticipant un certain nombre d'évolutions.

### **2. L'exhaustivité**

L'exhaustivité est généralement considérée comme la conséquence de la démarche. Elle participe à la nécessité d'une vision globale de la gestion des ressources humaines. Assez naturellement, un glissement s'opère vers l'exhaustivité des outils de la GRH. Cependant, est-il utile et n'est-ce pas très coûteux d'être exhaustif ?

### **3. Le formalisme**

Le formalisme est certes inhérent à la démarche de référentiel, dans la mesure où ce dernier doit décrire, classer, référencer. Cependant, tout est-il descriptible en matière de métier et d'emploi ? A l'inverse, ce qui est décrit le plus en détail n'est-il pas le plus insignifiant au sens littéral du terme ?

Ces questions ne condamnent pas l'idée de référentiel, mais elles en relativisent certains usages et elles guident vers certaines démarches.

## **III. Les attentes et les usages potentiels de ces différents outils**

Il existe une grande multiplicité d'attentes et d'usages. Il s'agit notamment des usages quantitatifs et qualitatifs. Parle-t-on du même outil pour ces différents usages ? Plus généralement, cette diversité des attentes vis-à-vis d'un outil est marquée par une dimension utopique et projective. Par conséquent, les désillusions que l'outil peut provoquer après sa construction sont à la mesure des espoirs suscités.

Ainsi, lors de ces démarches de référentiels, une des questions fondamentales consiste essayer de faire fructifier ces utopies. Il convient donc de travailler sur les usages de ces outils, au moment même de leur élaboration. Cela apparaît indéniablement difficile à faire, dans la mesure où cette démarche est extrêmement longue et compliquée. Cependant, si cette gageure est tenue, les référentiels peuvent être des stimulateurs de la rénovation de la GRH, dans la mesure où ils introduisent des nouvelles catégories, lesquelles ont le mérite d'envisager la situation sous un autre angle. Même si le différentiel n'est pas l'unique lien avec ces pratiques, il en est un support extrêmement utile.

- **L'exemple du référentiel des emplois et des compétences du ministère de la Culture et de la Communication**

**Olivier LENAY et Frédéric KLETZ**  
Chercheurs à l'Ecole des Mines de Paris

Notre intervention s'attache à présenter une démarche appliquée au sein du ministère de la Culture et de la Communication : la mise en place d'un référentiel des emplois et des compétences.

## **I. Présentation du référentiel**

### **1. Le contexte de l'étude**

Depuis un an, le ministre de la Culture et de la Communication essaie de réfléchir à un nouvel outil, le référentiel des emplois et des compétences. Ce référentiel a pour objectif de décrire les emplois existants et les compétences requises pour les prendre en charge.

De fait, le ministère de la Culture fait le pari d'un projet de réforme par la connaissance. Il s'agit de faire remonter des connaissances et des savoirs sur la réalisation concrète des emplois. A partir de cette connaissance, il sera possible d'impulser une nouvelle dynamique autour de la gestion des ressources humaines. Cette connaissance pourra se décliner sur un certain nombre de moments de la GRH, en accompagnant la logique de gestion corps.

Le ministère de la Culture est un « petit » ministère de 15 000 agents. Il présente un grand éclatement, avec un grand nombre d'établissements. Enfin, le ministère s'inscrit désormais dans une perspective de déconcentration de certains actes de GRH.

### **2. Un outil aux attendus multiples**

L'idée qui préside à l'élaboration du référentiel porte sur son application à l'ensemble des agents du ministère. En outre, le référentiel doit intégrer la diversité des corps et des statuts. Nous avons ainsi étudié l'ensemble des attendus de la GRH pour lesquels le référentiel pourrait avoir un impact. Il s'agit par exemple du traitement des postes vacants, de l'organisation des concours et du suivi des formations.

### **3. Le dispositif d'élaboration du référentiel**

La méthodologie de la construction d'un référentiel ne va pas de soi. En outre, elle s'attache également aux usages possibles de l'outil. Nous avons travaillé sur trois populations cibles :

- les agents et adjoints techniques d'accueil, de surveillance et de magasinage ;
- les secrétaires de documentation ;
- la population des gestionnaires du personnel.

Enfin, la mise en place d'un référentiel implique d'effectuer un travail de terrain, au contact des agents. Nous avons mis en place des instances de pilotage, afin de suivre la définition des emplois et la mise en place du référentiel.

## II. Gros plan sur les documentalistes

### 1. Trois phases

A partir des corps de secrétaires de documentation et des chargés d'études documentaires, nous avons proposé de décrire les emplois de documentalistes autour de deux profils : le responsable de documentation et le documentaliste. Cette première description a montré que les deux corps se distribuaient sur les deux fiches, indépendamment des catégories.

A l'issue de cette première description, il est apparu que le profil de documentaliste généraliste ne correspondait pas à la diversité du profil des documentalistes sur le terrain. Il nous est donc apparu nécessaire de construire trois profils dans un premier temps :

- les « documentalistes de conservation » ;
- les « e-documentalistes » ;
- les « doc + ».

Enfin, nous avons été conduits à réintroduire un profil de documentaliste généraliste ou polyvalent.

### 2. Les premiers enseignements

#### a. *Caractéristiques du processus d'élaboration*

Le processus d'élaboration est lent, non linéaire et inachevé. En outre, il est dépendant des organisations dans lesquelles il intervient. De plus, si notre visée est « naturaliste », il existe simultanément une visée stratégique, qui a pour objectif de faire émerger un emploi et de le rendre visible. Enfin, l'outil a une certaine forme, laquelle structure fortement la production de connaissance.

#### b. *Les effets attendus*

Le projet du référentiel a pour ambition de mieux connaître les emplois. En outre, il existe un premier effet de reconnaissance des tâches exercées par les agents. De plus, un deuxième effet vise à la transformation des rôles des gestionnaires du personnel par un tel outil. Ainsi, une deuxième étape de construction du référentiel nous conduira à prendre les gestionnaires du personnel comme objets d'étude et à les impliquer dans la construction de nouvelles fiches de description.

#### c. *La nécessité de concevoir des sous-produits de l'étude*

La mise en forme de la connaissance nous conduit à concevoir un certain nombre de sous-produits autour d'un métier.

Nous entrons aujourd'hui dans une deuxième phase de mise en place de ce référentiel. Ainsi, nous allons travailler sur de nouvelles populations, mais également chercher à impliquer davantage les gestionnaires de personnel, afin qu'ils s'approprient l'outil. Nous verrons probablement au cours de cette phase si l'outil présente la propriété d'être un outil de savoir actif, permettant de transformer les pratiques de GRH.

- **Le répertoire des métiers hospitaliers**

**Bernard VERRIER**

**Sous-directeur à la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins**

Mon exposé vise à présenter la démarche d'élaboration du répertoire des métiers hospitaliers.

## **I. Un contexte hospitalier évolutif**

### **1. Le constat historique de la démarche GPEC dans les hôpitaux**

En 1991, une nomenclature des emplois-types a été mise en place dans les hôpitaux. En 1998, les établissements ont bénéficié d'un guide méthodologique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Enfin, l'Observatoire des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière a vu le jour en 2002. En outre, le plan « Hôpital 2007 » met en évidence la nécessité de disposer d'outils plus performants dans le domaine de la GPEC.

### **2. Les enjeux**

En une décennie, le paysage hospitalier s'est recomposé, à travers les schémas régionaux d'organisation sanitaire, qui concernent également le secteur social et médico-social. En outre, nous avons assisté à un renforcement des politiques de santé dans le domaine de la gestion des risques et des politiques de prise en charge des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté.

Par ailleurs, le contexte est marqué par la mise en place de la réduction du temps de travail dans les établissements de la fonction publique hospitalière. En outre, les contraintes économiques et budgétaires ont été renforcées, en raison de l'importance de la masse salariale – qui représente en moyenne 70 % des budgets hospitaliers – dans ce type d'établissements. Enfin, l'hôpital est également confronté à un défi démographique, avec l'arrivée à l'âge de la retraite des classes d'âge du baby-boom.

## **II. Les réponses possibles à ces évolutions**

### **1. Sur le plan quantitatif**

Au niveau national, il s'agit d'ajuster la politique des quotas et de fixation des capacités d'accueil dans les établissements. Au niveau local, il s'agit de renforcer les outils d'analyse et de projection des besoins.

### **2. Sur le plan qualitatif**

Les réponses ne sont pas uniquement statutaires. Elles ont commencé à produire des effets au sein de la fonction publique hospitalière, au fil des protocoles nationaux concernant les filières. Il s'agit d'améliorer le développement des carrières et d'apporter des réponses qualitatives, à

travers l'amélioration de l'environnement et des conditions de travail, mais également le renforcement des démarches de gestion anticipée.

### **III. Le répertoire des métiers**

#### **1. Pourquoi un nouveau répertoire des métiers hospitaliers ?**

Les métiers évoluent de manière accélérée depuis dix ans, certains disparaissant au moment où d'autres sont en train d'émerger. De plus, le contexte plus contraignant est nécessairement plus propice à l'action dans les établissements. Par ailleurs, les salariés éprouvent le besoin de parcours plus individualisés. Nous assistons à la mise en place d'instruments juridiques et de politiques de validation des acquis de l'expérience (VAE). Enfin, il s'agit de mettre en place un cadre de référence pour le public et le privé, aussi bien dans le secteur sanitaire que dans le secteur social et médico-social

#### **2. Les fonctions du répertoire**

##### *a. La gestion collective des ressources humaines*

Tout d'abord, il s'agit de qualifier plus finement les besoins en effectif et en formation. Il convient également de construire des formations par modules de compétence, à travers le bilan de compétence, les répertoires de métiers et la construction des programmes et des déroulements de formation autour de modules de compétences. Il s'agit, en outre, de mieux communiquer en matière d'emploi et de mieux adapter l'organisation dans les établissements.

##### *b. La gestion individuelle des ressources humaines*

Le répertoire des métiers hospitaliers peut permettre de mieux valoriser le professionnalisme des agents et de développer l'auto-évaluation. Il s'agit également de recruter en fonction des profils et des pré-requis. En effet, les modes de recrutement devront être à la fois variés et rééquilibrés, de la manière suivante :

- le concours interne ;
- le concours externe ;
- le troisième concours ;
- la validation des acquis de l'expérience ;

Par conséquent, il existera des palettes de modalités de recrutement à la disposition des chefs d'établissement. Enfin, il s'agit de définir les parcours de reconversion et de mobilité pour les personnels, mais également de développer les pratiques de validation des acquis de l'expérience professionnelle.

#### **3. Le public concerné**

Tous les établissements de la fonction publique hospitalière sont concernés par le répertoire des métiers, qu'il s'agisse d'hôpitaux, de foyers de l'enfance ou de maisons d'enfants à caractère social...

#### **4. Le processus d'élaboration du répertoire**

Il s'agit d'un processus de travail intégrant les professionnels. Le répertoire est établi dans le cadre des travaux de l'Observatoire de l'emploi et des métiers de la fonction publique hospitalière, lequel est adossé au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière. La démarche s'effectue dans un esprit de paritarisme entre l'administration, les partenaires sociaux, les organisations syndicales et les employeurs.

### **IV. Les métiers**

#### **1. La nomenclature des métiers**

Nous travaillons autour de quatre notions clefs, selon un système d'organisation en « poupées russes ». Par exemple, la fonction « soins » comprend plusieurs familles professionnelles, comme la famille « soignants » ou la famille « imagerie ». Ces familles sont ensuite divisées en sous-familles (soins généraux, puériculture), lesquelles sont réparties entre plusieurs métiers (infirmières, aides-soignants).

#### **2. Métiers : de quoi parle-t-on ?**

Il est possible d'établir une définition en creux des métiers. Le métier n'est pas lié à la structure ou à l'organigramme d'un service, à l'inverse du poste. De plus, il n'est ni un diplôme, ni un statut, ni une catégorie professionnelle. Enfin, le métier n'est pas une qualification, même si une qualification est requise pour la plupart des métiers : il est possible de recruter directement sans concours, par exemple sur les emplois de l'échelle 2.

#### **3. Les acteurs de la démarche répertoire des métiers hospitaliers**

Le Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière, auquel est adossé l'Observatoire des emplois et des métiers, fixe les orientations. Un comité de pilotage, composé de professionnels de l'administration et de personnels hospitaliers, assure la maîtrise d'ouvrage du répertoire. Un organisme de consultants vient en outre étayer le projet. Les groupes de projet établiront des groupes d'experts qui interviendront directement sur le terrain.

#### **4. L'économie générale du projet**

Le projet est élaboré autour de quatre étapes :

- une étape de repérage ;
- une étape de description ;
- une étape de mise forme et de la mise en œuvre du dispositif ;
- une étape de veille, de maintenance et d'évaluation du dispositif.

- **La nomenclature des métiers territoriaux**

**Nadine HERMAN**

**Directrice de l'Enact de Montpellier**

## **I. Le contexte de l'élaboration de la nomenclature des métiers territoriaux**

L'élaboration de la nomenclature des métiers territoriaux a été essentiellement conçue dans un objectif d'accompagnement des politiques de GRH des collectivités locales et des établissements publics qui en dépendent. Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) s'est envisagé au début des années 90 de construire un outil qui puisse permettre d'identifier l'ensemble des métiers existant dans les collectivités locales.

Le CNFPT a ainsi été conduit à effectuer ce travail, en raison des contraintes budgétaires pesant sur les organisations publiques, et notamment les collectivités locales, au début des années 90. Ainsi, les collectivités locales se sont interrogées sur la mise en œuvre d'une démarche « métier » pour introduire une mobilité interne et mieux gérer les ressources humaines. A l'époque, certaines collectivités locales réfléchissaient déjà à l'élaboration de leur propre nomenclature.

## **II. La déconnexion de l'approche « métier »**

Il est absolument nécessaire de déconnecter l'approche « métier » de toute approche statutaire. Ainsi, au moment de la création de la nomenclature, 246 métiers ont été identifiés, puis regroupés en vingt familles. La construction statutaire de la fonction publique territoriale aboutit aujourd'hui à un total de 52 cadres d'emploi. Ces 52 cadres d'emploi sont eux-mêmes regroupés en huit filières :

- la filière administrative ;
- la filière technique ;
- la filière culturelle ;
- la filière sportive ;
- la filière médico-sociale ;
- la filière sécurité ;
- la filière animation ;
- la filière sapeurs-pompiers.

Ainsi, il existe une grande diversité de conception des cadres d'emploi de la fonction publique territoriale. Lors de la création de la filière administrative et de la filière technique, le cadre d'emploi a été conçu de manière extensive, afin de pouvoir regrouper des métiers fort différents. Ce cap a été perdu de vue lors de la création de la filière culturelle en 1991. Par conséquent, il a fallu faire en sorte de prendre du recul par rapport à l'approche statutaire, qui était une approche beaucoup trop éclatée en termes de métiers, dans la filière culturelle locale.



La déconnexion entre le métier et le statut est sans doute plus facile à mener dans la fonction publique territoriale que dans la fonction publique d'Etat. En effet, le nombre de cadres d'emploi y est relativement réduit et les employeurs y sont nombreux.

### **III. Le travail mené sur le secteur culturel au début des années 90**

#### **1. La fiche métier de bibliothécaire**

La filière culturelle compte treize cadres d'emplois, qui correspondent parfois à des approches émiettées des emplois-types.

Il est en ainsi, par exemple, de la fiche métier de bibliothécaire. Cette fiche métier a été conçue par un groupe de professionnels représentatifs des différentes situations. Nous avons listé l'ensemble des activités principales du métier, au regard desquelles nous avons fait émerger des compétences réparties en trois niveaux de difficulté.

Nous avons fait émerger des spécialités en fonction de la taille de l'établissement, de la discipline, du public accueilli, des responsabilités particulières et des missions spécifiques. Le métier de bibliothécaire recouvre quatre cadres d'emploi différents, de catégorie A et B. Ce métier est relativement facile à identifier, même s'il est soumis à des évolutions, compte tenu du développement des systèmes d'information et de communication.

#### **2. Des métiers émergents**

En revanche, nous sommes parvenus à faire émerger de nouveaux métiers, notamment dans le secteur des musées. Par exemple, nous avons identifié un métier en lien avec la préoccupation de la conservation préventive, le métier de « registraire ». Par ailleurs, nous avons également identifié un métier de « directeur d'affaires culturelles », généraliste de la mise en œuvre de la politique culturelle d'une collectivité locale.

### **IV. Une double approche**

#### **1. La professionnalisation des cycles professionnels du CNFPT**

Le CNFPT est un établissement public déconcentré qui a pour mission de répondre aux besoins territoriaux. Le CNFPT a professionnalisé ses offres de formation, avec une mise en cohérence de référentiels de formation mutualisés ensuite par les cadres pédagogiques des établissements. Les cycles professionnels sont reconnus au niveau national. Ils sont mis en œuvre au niveau régional, dans l'ensemble des structures du CNFPT.

#### **2. L'application sur le terrain**

J'ai eu la possibilité de travailler avec une grande collectivité. Ainsi, la direction des bibliothèques de cette collectivité avait choisi de ne plus remplacer les départs à la retraite au milieu des années 90. En utilisant la nomenclature des métiers territoriaux, la direction des bibliothèques a pu obtenir des créations de postes. Ainsi, si l'approche métier a initialement souffert d'une image relativement négative, cette image s'est avérée erronée. En effet, tout dépend de l'usage qui est fait de la nomenclature des métiers territoriaux.

### **3. Les perspectives de la nomenclature**

L'usage de la nomenclature est associé à la politique de recrutement. Il s'agit de savoir comment faire en sorte que les modalités de recrutement puissent permettre aux collectivités locales de disposer des compétences dont elles ont besoin.

En résumé, le référentiel est établi avec des outils exhaustifs, à la disposition de la direction des ressources humaines. La méthodologie permet d'instaurer un vocabulaire commun à tous les acteurs.

- **L'exemple des assurances :**  
**un outil de gestion prévisionnelle de branche au service**  
**des entreprises**

## **Gérard LOBJEOIS**

**Secrétaire général de l'Observatoire de l'évolution des métiers de l'assurance**

Lorsque j'ai reçu une invitation pour participer à cette journée d'étude, j'étais relativement dubitatif vis-à-vis des problématiques abordées. Cependant, je dois concéder que je suis particulièrement intéressé par la qualité des travaux et des problématiques évoqués aujourd'hui. En effet, le Medef et le Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA) se posent les mêmes questions.

### **I. L'Observatoire de l'évolution des métiers de l'assurance**

L'Observatoire a été créé par deux fédérations d'employeurs : la fédération française des sociétés d'assurance et le GEMA.

Avec les partenaires sociaux, nous avons mis en place une convention collective nationale en 1992. Cette convention collective nationale se voulait révolutionnaire, puisqu'elle avait pour objectif de dépoussiérer un certain nombre d'artefacts issus des textes de 1945 et 1946. Ainsi, ces textes proposaient 27 niveaux hiérarchiques et avait introduit une prime d'ancienneté sans tenir compte des qualifications.

Nous avons réduit la ligne hiérarchique à sept positions : quatre positions non-cadres et trois positions cadres. En outre, nous avons substitué à la prime d'ancienneté deux éléments importants pour les non-cadres :

- l'augmentation de 27 % des salaires ;
- la création d'un capital temps rémunéré pour la formation individuelle.

### **II. Les perspectives**

#### **1. Le contexte**

Notre profession, très longtemps réglementée, s'ouvrait au marché européen dans un contexte concurrentiel accru. Cette déréglementation s'est accompagnée de la privatisation d'une partie de notre secteur. Dans ce contexte mouvant, une inquiétude se faisait sentir en matière d'emplois.

Nous avons débattu avec les partenaires sociaux pour décider de la meilleure manière de conserver l'employabilité pour nos salariés. Immédiatement, nous avons créé l'Observatoire de l'évolution des métiers de l'assurance. Les mots ont un sens : il ne s'agissait pas d'un Observatoire des emplois, dans la mesure où le concept d'emploi était nécessairement réducteur. En effet, si tel avait été le cas, nous aurions couru le risque de nous affronter sur des problèmes strictement quantitatifs, en oubliant la dimension qualitative.

Nous avons voulu *ipso facto* montrer la dimension de prospective et de formation que nous voulions envisager. Nous avons établi un diagnostic, mis en place en 1992. Ainsi, l'Observatoire a pour but « *d'identifier les facteurs qui risquent d'affecter les métiers de l'assurance et particulièrement, les conséquences qui en découlent pour les qualifications et les besoins en formation* ».

## **2. La création de l'outil**

En outre, nous étions confrontés à un double problème : il s'agissait de construire un outil souple et réactif, mais également un outil de branche, rassemblant des entreprises aux profils multiples. Il nous fallait donc parvenir à des dénominateurs communs, afin de mutualiser des entités concurrentes entre elles, mais qui subissent également une concurrence extérieure.

Nous avons immédiatement repoussé l'idée d'une gestion prévisionnelle de l'emploi fondée sur des référentiels qui étaient des « parodies » d'analyse, et préféré privilégier des filières d'activité et des agrégats suffisamment transversaux. Ces agrégats doivent partager les deux caractéristiques suivantes : une identification solidaire de la profession dans les métiers ; une reconnaissance inter-entreprises favorisant les mobilités.

## **III. Les trois missions de l'Observatoire**

Nous avons ainsi établi seize familles d'activités. Cette simplification des éléments a fourni à l'Observatoire trois missions pour éclairer la profession.

### **1. La mise en place d'une base de données sociales commune à l'ensemble de la profession**

L'activité de l'assurance regroupe 210 000 personnes. Chaque année, nous réalisons une enquête, dont le taux de réponse (94,7 %) atteste de l'intérêt que le sujet suscite. Nous croisons deux types de critères : les critères socioprofessionnels et les critères d'activités. Par la suite, nous redistribuons à chaque entreprise la photographie de leur positionnement individuel par rapport à la profession. En outre, il nous est possible de déterminer les grandes évolutions.

### **2. Le déploiement d'études**

Nous avons effectué des études sur les métiers en disparition, les métiers en transformation et les métiers en émergence. Les différentes études nous ont permis d'établir des plans de formation et de reconversion en fonction des compétences.

### **3. La problématique de la démographie**

L'évolution de la démographie est un élément fondamental, qui va déterminer l'avenir de nos métiers. En effet, notre profession est l'une de celles qui seront les plus affectées par le choc démographique. Notre grille d'analyse identifie ainsi les compétences critiques qui doivent être transmises. En outre, il s'agit de définir le taux de remplacement global et le taux de remplacement par métier. De plus, il est nécessaire d'anticiper les embauches ou les promotions, en intégrant les plans de transmission des fonctions.

En résumé, nous estimons que le remodelage de la pyramide des âges sera insuffisant. Il convient donc d'adopter quatre pistes d'actions :

- la fidélisation des nouveaux entrants ;
- la gestion de carrière des quadragénaires ;
- le redressement de l'âge de fin d'activité ;
- le redressement du taux d'emploi.

## Débat

**François SADRAN, directeur des ressources humaines du centre hospitalier Charles Perrens, Bordeaux**

*Le dispositif de VAE pourrait-il se substituer au recrutement par concours pour certains corps, notamment celui des attachés d'administration hospitalière ?*

**Bernard VERRIER**

Le processus de validation des acquis de l'expérience est fondé sur la reconnaissance de l'expérience ; cependant, il n'a pas pour but le recrutement, mais l'obtention d'un diplôme. Il ne s'agit donc pas de bouleverser les équilibres au sein de la fonction publique, notamment le dispositif de recrutement par concours. Aujourd'hui, je ne vois pas comment il serait possible de recruter directement un emploi d'attaché d'administration hospitalière par un dispositif de VAE.

**Martine GERBIER, Agence de mutualisation des universités et établissements d'enseignement supérieur**

*Frédéric Kletz, vous avez évoqué la culture de sous-produit qui s'attacherait à l'élaboration du référentiel. Pouvez-vous préciser le concept de sous-produit ?*

**Frédéric KLETZ**

Les sous-produits consistent par exemple à effectuer des monographies sur certains emplois, c'est-à-dire à repérer les enjeux.

**Raymond BERARD, Ecole nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques**

*Je souhaite indiquer que le CNFPT vient de publier un remarquable référentiel des métiers de bibliothèque, reconnu par l'ensemble de la profession.*

**Fabrice THURIOT, Université de Reims**

*Ne serait-il pas judicieux de privilégier une approche par fonctions ? Elle semble en effet offrir une vision plus synthétique de l'évolution des emplois que l'approche par les métiers.*

**Nadine HERMAN**

Lorsque nous mettons en œuvre une approche par les métiers, nous sommes obligés de croiser plusieurs démarches. Il s'agit à la fois de décrire le métier au travers de ses activités, mais également ses fonctions, au regard du contexte professionnel.

**Luc DELRUE, Fédération des personnels des services publics et des services de santé FO**

*Certains établissements sont confrontés à une pénurie de personnel. Par conséquent, nous craignons certaines propositions qui suggèrent le transfert d'un certain nombre d'actes réalisés par les médecins à du personnel infirmier.*

*Par ailleurs, Bernard Verrier a cité un certain nombre d'items, notamment sur la nécessité de recruter en fonction de profils ou de pré-requis. A cet égard, je souhaiterais obtenir des éclaircissements. S'agit-il de dire que le titre d'aide-soignant ne suffit plus pour être recruté ? Ainsi, nous connaissons dans un certain nombre d'établissements des psychologues recrutés sur profil, mais qui restent contractuels pendant des années.*

## **Bernard VERRIER**

Il a effectivement été envisagé de transférer à l'avenir certains actes. Il est certain que cette question est au cœur des débats actuels : ce transfert pourrait requalifier les métiers paramédicaux d'une manière totalement différente. Néanmoins, nous n'avons pas encore commencé à travailler sur ce dossier : nous sommes dans l'attente d'instructions claires à ce sujet.

Par ailleurs, il n'a jamais été question de remettre en cause le principe de la fonction publique de carrière, ni celui du recrutement par concours. Nous souhaitons effectivement que les employeurs puissent disposer, dans le strict respect de la fonction publique, de possibilités très larges pour recruter la bonne personne au bon endroit.

Vous savez que le recrutement sur titre laisse la possibilité à l'employeur d'essayer de mesurer la meilleure adéquation possible entre le profil du candidat et le profil du poste à pourvoir. Désormais, la fonction publique d'Etat réfléchit à la mise en place d'un certain nombre de dispositifs de ce type.

## **Frédérique PALLEZ**

Il me semble que les témoignages montrent une très grande diversité de démarches et d'usages. Par ailleurs, il convient de relever qu'un outil ne vit pas sans des structures et des acteurs pour construire les usages qui en découlent. De ce point de vue, nous n'avons pas tout à fait épuisé le sujet. Ainsi, les effets potentiels de ces outils sont extrêmement liés au poids qu'auront les acteurs chargés de leur gestion.

De fait, j'ai repéré deux types de fonctions.

- Les fonctions « passives » consistent à répertorier, classer et restituer une information organisée.
- Les fonctions de conseil et d'expertise sont mises en œuvre à l'intention des opérationnels.

Enfin, il convient de se pencher sur la cohabitation entre les usages potentiels de la démarche « métier » et les règles statutaires. Je considère que les fonctions publiques ont finalement la chance de pouvoir afficher une complémentarité entre le maintien de règles statutaires et une certaine déconnexion. Certes, cette déconnexion comporte un risque : si la démarche « métier » n'aboutit pas à des pratiques visibles et concrètes pour les agents, nous risquons de voir ces outils sombrer dans l'obsolescence et l'insignifiance.

# **La gestion des compétences : pratiques, leviers et perspectives ouvertes par les modes de recrutement, la formation et la validation des acquis de l'expérience**

## **Table ronde**

*Ont participé à la table ronde :*

*André ROSSINOT, président du Centre national de la fonction publique territoriale*

*Gilles JEANNOT, chercheur à l'école nationale des ponts et chaussées*

*Sylvie MOREAU, sous-directrice à la Direction générale de l'action sociale*

*Pascal PONSART-PONSART, chargé de mission à la Direction générale de l'administration et la fonction publique*

*La table ronde a été présidée par André ROSSINOT.*

## **Le rôle de la formation dans la fonction publique territoriale**

**André ROSSINOT**

**Président du Centre national de la fonction publique territoriale**

J'interviens aujourd'hui à la fois en tant que président du Centre national de la fonction publique territoriale et, aussi, en tant que praticien de la fonction publique territoriale et secrétaire général de l'association des maires des grandes villes de France.

### **I. Le contexte de la fonction publique territoriale**

#### **1. Une fonction publique en constante adaptation**

Depuis une vingtaine d'années, les fonctionnaires territoriaux ont fait preuve de leurs capacités d'adaptation. Ils sont cependant confrontés à l'émergence des facteurs sociétaux suivants :

- le fait urbain ;
- l'intercommunalité ;
- la réorganisation des territoires ruraux ;
- le développement du mode de fonctionnement en réseaux ;
- la contractualisation des politiques publiques sur les territoires.

Ainsi, la fonction publique territoriale est l'une des fonctions publiques qui a connu le plus d'adaptations, ces dernières n'étant d'ailleurs pas achevées. Ainsi, le processus de l'intercommunalité n'est pas terminé ; l'étape de décentralisation à venir sera également déterminante.



Le cadre de la fonction publique territoriale s'est progressivement adapté aux compétences nouvelles des collectivités locales. Le nombre croissant des filières et des cadres d'emploi le prouvent : il existe aujourd'hui 1,6 million de fonctionnaires dans la fonction publique territoriale. Nous connaissons également des évolutions démographiques majeures, lesquelles affecteront les trois fonctions publiques.

## **2. Le recrutement de la fonction publique territoriale**

Le régime français de formation professionnelle est aujourd'hui à la croisée des chemins. En outre, ne nous dirigeons-nous pas vers des formations tout au long de la vie et une diversification des modes d'acquisition des compétences ?

De plus, le niveau d'études a également subi une profonde évolution, avec comme conséquence l'élévation du niveau des candidats aux concours. Ainsi, dans le cadre d'un marché de l'emploi tendu, certains candidats apparaissent même comme étant surdiplômés. Enfin, nous n'échapperons pas au regard que le modèle européen de fonction publique peut être conduit à porter sur notre propre système.

A partir de ce contexte, je souhaite présenter quelques orientations générales pour une politique réaliste, ouverte et ambitieuse.

## **II. L'articulation entre la formation et son cadre institutionnel et statutaire**

Nous devons nous ouvrir à une vision plus globale sur les liens complexes qui existent entre carrière, emploi, promotion, formation, développement des compétences et mobilité. De plus, les phénomènes de société, les missions du service public et le rôle de médiateur des agents des fonctions publiques ne concernent pas uniquement la seule fonction publique territoriale.

### **1. La formation, accompagnement de la carrière et adaptation à l'emploi**

Il est nécessaire d'adopter une vision cohérente et globale de la carrière, de l'emploi et la formation. Dans ce cadre, nous sommes en train de réfléchir à l'évolution des formations initiales d'application, lesquelles doivent être mieux adaptées au début de carrière d'un lauréat de concours. Le débat est donc ouvert entre le temps de la formation initiale d'application et la perspective de formation tout au long de la vie.

### **2. Le dépassement des frontières statutaires**

Le développement de politiques publiques nationales et territoriales implique que la formation des fonctionnaires dépasse les cadres administratifs classiques. Il faudrait ainsi multiplier les formations communes pour les agents des trois fonctions publiques qui interviennent sur des territoires ou des problématiques communes. Je suis persuadé que la formation demeure un extraordinaire levier de modernisation et de changement des mentalités. En outre, je suis attaché à l'obtention de résultats concrets, voire d'économies d'échelle, lorsqu'elles sont justifiées.

Le deuxième acte de la décentralisation nous impose aujourd'hui une réflexion sur les écoles de formation des trois fonctions publiques. Nous n'échapperons pas à ce débat : il semble nécessaire de disposer d'une vision claire de la formation commune dont les agents publics auront besoin.

### **III. Les modalités de production de la formation**

#### **1. Un travail en partenariat**

La production de la formation ne se résume pas à une relation entre l'offre et la demande. Il est donc nécessaire de travailler entre partenaires, sur des projets qui associent l'employeur, l'agent et l'organisme de formation. Il nous faut également développer les formations co-produites : les formations proposées doivent effectivement permettre l'accompagnement de projets et expérimentations, ou la mise en œuvre de politiques publiques territorialisées.

En effet, le territoire déclenche désormais le projet. Il prend en compte un certain nombre de politiques, soit territoriales, soit nationales. Nous devons donc discerner la plus-value partagée entre les acteurs, pour pouvoir garantir la qualité du service public.

Nous proposons de dialoguer au sein de conférences régionales de l'emploi, dans la mesure où cette démarche nous permet d'agir au bon niveau. Le droit constitutionnel consacre en effet la région, et les transferts de compétences offriront encore plus de légitimité au niveau régional en matière d'emploi, de formation. Le Centre national de la fonction publique territoriale a proposé aux centres de gestion départementaux et aux grandes villes de se retrouver au niveau régional, pour travailler sur l'emploi public territorial.

#### **2. La modernisation des actions de formation**

Nous devons également nous interroger sur la question de l'emploi public dans son ensemble. Il s'agit d'observer les problèmes de formation, de mobilité et d'émergence des nouveaux métiers. Ainsi, nous travaillons à Nancy sur une école des métiers de la ville. En effet, l'accélération des phénomènes de société a des répercussions majeures sur le fonctionnement du territoire. Il s'agit donc de se retrouver au niveau régional entre employeurs publics, pour identifier les métiers et les espaces de formation, mais également dialoguer en amont avec les universités et les lieux de formation.

Enfin, il convient de moderniser et diversifier les actions de formation. La diversification des moyens et des situations implique une adaptation permanente, une prise en compte des la question suivante : quelle est la qualité des politiques d'évaluation ? De plus, disposons-nous cette nécessaire culture du regard sur l'autre et du regard sur soi-même ?

En conclusion, nous cherchons à développer tout ce qui concerne la validation des acquis de l'expérience, l'évaluation, l'approche « qualité » de la formation, l'utilisation des nouvelles technologies. Nous sommes inscrits dans une période de réflexion : il n'est pas question de négliger le cadre actuel. A l'inverse, ce cadre ne doit pas constituer une source d'immobilisme.

Je puis vous assurer que les élus que nous représentons ont des exigences extrêmement fortes, ils sont également les législateurs d'aujourd'hui et de demain. Les associations d'élus ont ainsi la volonté de développer la fonction publique territoriale. Cependant, les élus président également les conseils d'administration des hôpitaux ; il sont en outre partenaires de l'Etat. Par conséquent, nous devons mener un ensemble de réflexions stratégiques pour valoriser le service public dans sa globalité, mais aussi dans sa diversité.

# **La gestion des compétences est-elle compatible avec la gestion des carrières ?**

## **L'exemple de quelques ministères**

**Gilles JEANNOT**  
Chercheur à l'école nationale des Ponts et Chaussées

A l'origine de l'idée de compétences figure un partage entre deux pôles :

- **la qualification**  
Il s'agit des pré-requis scolaires envisagés pour l'occupation d'un poste.
- **la compétence**  
La compétence est reliée à la capacité d'être efficace dans une situation professionnelle donnée. Cette compétence est mesurable localement. Elle ajoute aux éléments scolaires des éléments de prise de responsabilité, de capacité d'initiative et une certaine manière d'employer ses savoirs formels.

Cette distinction est à la fois abstraite, mais également très tangible. Ainsi, la qualification d'une secrétaire la conduit à utiliser certains logiciels. En revanche, la secrétaire est qualifiée de compétente, si à l'occasion d'un dossier, elle va au-delà de la stricte application d'une prescription.

Dans le secteur privé, les catégories ont été élaborées autour du débat sur le post-taylorisme. Or, une bonne partie de l'administration n'a jamais vécu le taylorisme ; elle peut donc être considérée comme pré-taloyrienne.

La question de la compétence pose la question d'un « plus », qui est cependant essentiel. En effet, les enjeux de qualité de service orientés vers les clients, mais également la finalité de l'action publique mobilisent cette capacité à prendre en charge les problèmes. D'une certaine manière, il convient de traiter les deux dimensions de manière parallèle.

### **I. La comptabilité entre la gestion de compétences et la gestion des carrières**

*A priori*, la comptabilité entre la gestion de compétences et la gestion des carrières est envisageable. En effet, il existe des éléments dans le statut qui figurent plutôt dans le modèle de qualification, comme le modèle du concours scolaire. Cependant, l'idée d'un suivi progressif et d'une hiérarchie progressive des parcours est relativement liée à une approche de compétence.

Il est possible de prendre une série d'outils de gestion des carrières, en effectuant une lecture croisée. Ainsi, il est envisageable de mettre en place des concours internes sur le mode de concours scolaires. En revanche, il est également possible d'établir un concours interne sur le mode d'un concours professionnel. Par exemple, pour devenir commissaires de police, les officiers de police doivent passer un concours de type scolaire. Or la plupart des officiers ont déjà le niveau de pré-requis du concours de commissaire. Par conséquent, il serait possible de transformer la nature du concours, d'un concours de qualification à un concours de compétence.

Il est également nécessaire de se pencher sur la réalité des sélections et des carrières. De plus, il s'agit d'envisager l'intérêt économique de la promotion, en fonction des grilles de salaire. En outre, la question des indicateurs de validation de cette compétence est essentielle. Ainsi, il existe des modalités de reconnaissance de la compétence assez simples.

Les expériences étrangères peuvent être envisagées comme des pistes de réflexion. Il en est ainsi du processus de notation dans certains pays, qui se fonde à la fois sur l'avis du supérieur hiérarchique, mais également sur l'avis des collaborateurs. En effet, le croisement de plusieurs points de vue sur une personne fournit généralement un regard assez précis du niveau de compétence de cette personne.

## **II. La mise en avant de la prise de responsabilités**

Il ne faut pas séparer les questions de prise de responsabilité du contenu du travail. Ainsi, l'enquête sur les commissaires de police a permis de présenter un certain nombre de critères de compétences. De fait, les commissaires doivent être capables de s'extraire de l'événement, c'est-à-dire de le prévoir et de l'organiser.

Par ailleurs, les commissaires doivent savoir harmoniser le droit et l'action. Une fonction de compétence aide ainsi à articuler la réalité du droit et la réalité des actions, avec des agents de différents niveaux.

Actuellement, le ministère de l'Équipement mène une réflexion sur la question des généralistes de domaine. Cette réflexion permet de poser le problème de l'articulation de la compétence et du métier. En outre, elle permet de dépasser l'opposition entre spécialistes et généralistes.

# **La VAE dans le secteur médico-social**

**Sylvie MOREAU**

**Sous-directrice à la Direction générale de l'action sociale**

Mon intervention porte sur notre expérience en matière de validation des acquis de l'expérience (VAE) dans le secteur médico-social. Il s'agit notamment de la mise en place de la loi de modernisation sociale pour les diplômés du travail social.

Nous nous sommes aperçu que nous devons fonder notre action sur un vocabulaire précis. Ainsi, il s'agissait par exemple de parler de « certification » et non pas de « qualification ». De plus, le cœur du sujet ne concerne pas la validation des acquis, mais la compétence. En effet, la validation des acquis sert à démontrer qu'une personne dispose, par son expérience professionnelle, des compétences équivalentes à celles fournies par un diplôme.

Le métier du travailleur social peut paraître diffus, mais il est essentiel. En effet, il s'agit de fournir une assistance à des personnes fragilisées par leur santé, leur handicap, leur déshérence sociale, voire leur exclusion. En effet, les métiers du travail social sont caractérisés par des savoir-faire techniques méthodologiques, mais également comportementaux. Or nous nous rendons compte de la difficulté à décrire des compétences comportementales et à pouvoir les évaluer.

Le fait de prendre en charge des personnes fragiles présente potentiellement des risques pour le travailleur social. Par exemple, le grand handicapé ou le grand exclu ressent une telle souffrance qu'il renvoie une violence au travailleur social qui l'accompagne. Il faut donc être capable d'accompagner cette personne, mais également de supporter cette violence et de prendre la distance nécessaire.

## **I. Les diplômes du travail social**

Il s'agit de diplômes génériques, fondés sur principe de compétences de base : l'assistance et accompagnement éducatif. Ces compétences de base peuvent s'appliquer à plusieurs types de populations. Il existe à peu près 800 000 travailleurs sociaux, dont 380 000 assistantes maternelles et 280 000 aides à domicile. Restent quelque 250 000 à 300 000 travailleurs sociaux dont 185 000 appartiennent aux professions éducatives, dont la moitié est chargée d'enfants en difficulté. Il existe également 40 000 assistantes de service social.

Il existe essentiellement deux diplômes, dont la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière sont les principaux employeurs : le diplôme d'assistante sociale et le diplôme d'éducateur de jeunes enfants. Enfin, il existe environ 35 000 étudiants, dont 25 000 sont en formation initiale.

## **II. La validation des acquis**

La validation des acquis est intervenue pour la première fois pour le diplôme d'aide à domicile. Ainsi, nous avons transformé le certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile en

diplôme d'Etat. Il est aujourd'hui composé de onze modules de formation, qui permettent d'établir des passerelles avec d'autres diplômes.

L'élaboration d'un référentiel de compétences nécessite un travail long, qui dure entre trois et six mois. Le référentiel de compétences est ensuite décliné en un référentiel de formation et en un référentiel de certification. De plus, il est nécessaire d'établir les outils qui permettent aux personnes de valider leurs compétences. En outre, il convient de créer des outils qui permettent aux jurys d'apprécier les compétences.

Par ailleurs, il est obligatoire d'établir les conditions de recevabilité des candidatures. Ainsi, la loi de modernisation sociale indique que trois ans d'expérience salariée sont nécessaires. Or dans notre secteur, se pose la question des trois ans d'expérience, dans la mesure où les emplois d'aide à domicile sont très souvent des temps partiels. Pour d'autres diplômes, la compétence des trois ans devra être pleine et récente.

L'autre difficulté porte sur l'appréciation des expériences permettant de postuler pour le diplôme. Notre secteur est un des secteurs où les bénévoles proposent leurs compétences. Par conséquent, comment allons-nous apprécier l'expérience des bénévoles ? Il convient donc de construire de nouveaux outils pour permettre à un jury d'apprécier des compétences plus diffuses. Ainsi se posent les questions du maintien de la valeur des diplômes et les conditions de la certification.

### **III. L'employeur**

Si la validation des acquis est un droit individuel, quel est le rôle de l'employeur ? ce rôle existe : l'employeur peut en effet adopter une démarche d'accompagnement de son salarié ou de son agent, comme le financement de l'accompagnement, voire le financement de la formation complémentaire.

Les fonctions publiques hospitalière et territoriale se posent donc la question du rôle des grands organismes (CNFPT, Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier) pour prévoir des financements pour l'accompagnement et pour déterminer l'ordre d'inscription des milliers de personnes qui souhaitent se qualifier.

# **Quelles perspectives dans la fonction publique de l'État ?**

**Pascal PONSART-PONSART**

**Chargé de mission à la direction générale de l'Administration et la Fonction publique**

Mon propos s'attache à analyser le dispositif de VAE introduit par la loi du 17 janvier 2002. Il s'agit également de voir comment il est possible d'envisager l'introduction de ce dispositif dans la fonction publique. En effet, ce nouveau concept heurte beaucoup de personnes, dans la mesure où il remet en question la conception traditionnelle de la formation en France.

## **I. La démarche de la VAE**

### **1. Présentation de la VAE**

La procédure de la VAE est la suivante : une personne constitue un dossier, dans lequel elle fournit des éléments permettant à un jury d'apprécier ses compétences, par une certification. Cette certification sera soit un diplôme délivré par un ministère (l'Éducation nationale, la Jeunesse et les Sports, la Santé), soit un titre professionnel (ministère chargé de l'Emploi), soit une certification de qualification professionnelle délivrée par une branche professionnelle.

Même si les textes législatifs et réglementaires n'emploient pas le terme de preuve, la VAE s'inscrit néanmoins dans une logique de preuve. En effet, le jury analyse l'expérience du candidat à partir de son dossier, d'un entretien et d'une mise en situation réelle ou reconstituée. Le jury joue un rôle clef dans le dispositif, dans la mesure où il est le garant de la valeur de la certification qu'il va délivrer. En effet, la certification obtenue par la VAE n'est pas différente d'une certification obtenue par la formation initiale ou continue. C'est pourquoi les jurys doivent être particulièrement vigilants, afin que la certification délivrée ne soit pas dévaluée.

Par ailleurs, la VAE est un droit individuel. Le plus souvent, les utilisateurs de la VAE sont des professionnels sans diplôme précis, mais qui souhaitent, à un moment de leur carrière, changer d'entreprise. Pour ce faire, il est nécessaire de disposer d'un diplôme. En effet, la certification représente avant tout un passeport entre les employeurs.

### **2. La VAE dans les entreprises**

Dans le monde de l'entreprise, la VAE y est aussi utilisée dans le cadre de la gestion des ressources humaines. Elle sert en premier lieu à donner une certification aux personnels pour les aider à se reconvertir, notamment lorsque les entreprises ferment. En second lieu, la VAE sert à professionnaliser des travailleurs recrutés sans qualification. Par exemple, les jeunes qui animent le site de Disneyland n'ont pas de qualification particulière. L'entreprise Disney a mis en place le titre « d'agent de loisirs » et a formé ses personnels pour obtenir cette certification, laquelle leur servira de passeport pour changer d'entreprise.

Le même dispositif est mis en place par les Offices HLM pour les gardiens d'immeubles recrutés sans qualification. Il existe également des aspects assez inattendus de l'usage de la VAE, notamment dans les métiers très rares, comme celui des dentellières de Calais. De manière générale, la VAE permet de repérer les compétences disponibles au sein des entreprises. Ainsi, il

est possible de disposer des catalogues de compétences utilisables dans des perspectives de *knowledge management*.

## **II. La VAE et la fonction publique**

### **1. Comment étendre à la fonction publique les droits individuels ouverts aux salariés du privé ?**

Dans le secteur privé, la loi a mis en place un congé pour validation. Il s'agit d'un congé de vingt-quatre heures de temps de travail permettant aux salariés de conduire leur projet de validation. En outre, les entreprises peuvent imputer les frais occasionnés par la mise en place de ce type de projets, dans le cadre de la participation à la formation continue. Par conséquent, on peut se demander si le même type de congé sera mis en place pour les agents du secteur public.

### **2. Comment prendre en compte les dispositifs de VAE dans la carrière des agents ?**

Le recrutement de la fonction publique occasionne une problématique particulière. En effet, il faut non seulement un diplôme pour déterminer le niveau dans lequel un candidat pourra entrer, mais le candidat doit également réussir un concours. En outre, le concours n'évalue pas l'adéquation avec le premier poste, mais il évalue plutôt le potentiel de la personne sur l'ensemble de la carrière. A l'opposé, la VAE valide la compétence acquise par l'expérience ; sa finalité est professionnelle. Il existera donc un débat sur le lien entre le grade et l'emploi.

### **3. Trois pistes de travail**

Une première piste pourrait consister en la mise en place d'une certification comme critère d'accès à un corps ou à un cadre d'emploi. Or jusqu'à présent, la fonction publique ne délivre ni diplôme, ni titre. Par conséquent, la fonction publique devrait être inscrite dans un répertoire national de certification, pour pouvoir mettre en place ce type de certification. Ceci ne sera pas facile à faire. En revanche, cela serait plus simple dans les corps à forte identité fonctionnelle.

Une deuxième piste, plus aisée à mettre en place à court terme, consisterait en un dispositif interne de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle. Il s'agirait de s'inspirer des outils et des techniques de la VAE pour vérifier, par un jury indépendant, que les candidats ont acquis par leur formation ou par leur expérience, les compétences professionnelles définies. Ce dispositif ne pourrait être assimilé à la VAE, mais il répondrait au même objectif, c'est-à-dire l'accompagnement des flux de promotion interne.

Une troisième piste de travail envisage la VAE comme un outil pour faciliter les reconversions en cours de carrière, et notamment en seconde carrière.

## **De la salle**

*L'Université française est en train de mettre en place la LMD (licence, maîtrise, doctorat), c'est-à-dire l'harmonisation européenne des diplômes. En outre, certaines Ecoles de service public réfléchissent à l'introduction de la transformation de leur formation vers ce LMD. Pensez-vous que les formations de type universitaire (LMD) et les formations de fonctionnaires sont compatibles ?*



**André ROSSINOT**

Je vous donne rendez-vous en septembre pour un colloque réunissant toutes les universités françaises et les formateurs de fonction publique, pour un débat sur la formation initiale, les écoles de la formation publique et l'utilisation de la formation continue.

# Conclusion générale

**Jacky RICHARD**  
**Directeur général de l'administration et de la fonction publique**

Cette journée a été particulièrement riche. Je tiens à en relever six orientations.

## **I. La dimension professionnelle des fonctions publiques**

Les fonctions publiques présentent une dimension véritablement professionnelle qui a trop souvent été masquée par une approche uniquement statutaire. En effet, on l'oublie trop souvent : la fonction publique de carrière permet une grande diversité d'activités, de métiers. Certes, la fonction publique d'emploi, directement axée sur l'occupation d'un poste de travail pour lequel on est recruté par contrat, propose d'emblée un métier. Mais la diversité professionnelle est du côté de la fonction publique de carrière, et je suis frappé que le fait passe souvent inaperçu.

Il y a peu de temps, le discours officiel de la fonction publique soutenait que le statut de la fonction publique est bon et que seule la pratique de ce statut est mauvaise. Le statut permet de reconnaître la valeur professionnelle, le mérite, l'engagement. Il permet en outre de disposer d'une fonction publique intègre et efficace, à laquelle nous sommes tous attachés. En revanche, la pratique des statuts engendrerait un certain nombre de dérives.

Cette réponse est insuffisante pour expliquer la situation dans laquelle nous nous trouvons. Lorsqu'on considère en effet les seules pratiques de gestion, il est bien difficile, compte tenu du poids de l'histoire, d'obtenir un outil de changement opératoire et partagé.

## **II. La distinction du grade et de l'emploi**

Au-delà de la dérive juridique fondée sur un pilotage de la fonction publique par les statuts des corps, au-delà aussi d'une gestion normative souvent stigmatisée, il nous faut cependant pleinement utiliser l'un des piliers du statut général, qui est la distinction du grade et de l'emploi. Le grade est le titre qui confère la possibilité de détenir tel ou tel emploi.

Actuellement, une plus grande importance est accordée aux grades qu'aux fonctions. Cela entraîne un fonctionnement à l'envers : au lieu de disposer d'un nombre restreint de corps et de grades qui proposeraient une palette de fonctions et d'emplois, nous avons eu la fâcheuse tendance à multiplier les positions statutaires. Cela nous donne une marge de progression pour restaurer ce qui est l'identité première du statut général, et, dans la foulée, pour développer la professionnalisation de la fonction publique. Par conséquent, ce ne sont pas les corps qui sont en question, mais leur atomisation.

La réduction ou la recomposition statutaire du nombre de corps est donc essentielle. Elle peut s'effectuer selon deux modalités :

- **la réduction du nombre de corps**

Cette réduction est nécessaire, mais elle agira à moyen et long terme. Il s'agit de fusionner les corps d'administration centrale et de services déconcentrés et, aussi, d'imaginer des corps interministériels dont la gestion serait confiée à des acteurs interministériels de terrain.

- **l'élaboration d'autres constructions**

Il s'agirait de se fonder sur les filières et les cadres de fonction. A l'instar de ce qui se passe dans la fonction publique territoriale, il y a là des pistes totalement pertinentes. A cet égard, il conviendrait de travailler sur la filière administrative ou la filière financière.

### **III. Une nécessaire déconnexion**

Il faut déconnecter le corps et le grade d'une part de la fonction et l'exercice des missions d'autre part. Le statut est une garantie à laquelle nous sommes tous attachés, mais l'exercice des missions nécessite en permanence de déployer une activité professionnelle en termes de qualification, de compétence et de performance. C'est possible dans le respect de la fonction publique de carrière si, justement, on travaille à la déconnexion du grade et de l'emploi.

Il ne s'agit pas de rechercher systématiquement la différenciation individuelle ou la sélection à tout crin. Il s'agit plutôt, dans l'intérêt des agents et des services, d'assurer une adéquation entre les postes et les personnes. Par conséquent, la formation joue un rôle essentiel : la mesure de l'écart entre le poste et le profil de la personne pour déclencher les formations, qu'il s'agisse des formations amont ou des formations continues, est avant tout au service de l'agent.

Il s'agit enfin de connaître et de reconnaître les compétences acquises, pour les valoriser et les valider. L'introduction des concepts de « métier » et de « compétence » permet d'avancer sur la distinction entre le grade et l'emploi, en objectivant d'une part les compétences détenues par les agents, d'autre part, leur prise en compte dans le déroulement de la carrière.

### **IV. Un nécessaire approfondissement méthodologique et instrumental**

Il faut approfondir la réflexion sur les métiers et les compétences : qu'est-ce qu'un métier ? Qu'est-ce qu'une compétence ? Un métier se définit par un référentiel et se trouve rassemblé dans un répertoire, le tout avec une approche stratégique. Bien souvent, l'entrée par les métiers invite à renforcer les spécialisations. C'est une tentation à laquelle il convient de résister. En effet, notre réflexion sur les métiers doit pouvoir prendre en compte la polyvalence – ou « poly-compétence » – et l'expertise.

En matière de compétence, un responsable de chez Renault m'a récemment confié qu'il souhaitait abandonner la notion de « métier » pour se focaliser sur celle de « compétence ». La compétence renvoie effectivement à la place de l'individu dans l'organisation du travail et dans la stratégie. Bref, la réflexion méthodologique est très ouverte.

### **V. Le dialogue social**

Naturellement, le dialogue social doit être une priorité : rien ne sera possible sans un dialogue social renouvelé. Il s'agit de tenir compte des évolutions inéluctables de la société. Par conséquent, ce dialogue social doit être moins centralisé et moins exclusivement orienté sur l'administration normalisée de la carrière des agents. De plus, il doit être moins corporatif, même s'il le demeure en partie, dans la mesure où il est fondé sur l'élection aux commissions administratives paritaires. Un renouvellement du dialogue social fondé sur une plus grande valorisation des CTP et du fonctionnement des services est très souhaitable.

## **VI. Les éléments inéluctables**

### **1. Le renouvellement démographique**

Nous allons devoir procéder à de nombreux recrutements. Or, qualitativement, le renouvellement ne se fera pas à l'identique. En outre, ces recrutements devront s'opérer dans un contexte extrêmement concurrentiel avec le secteur privé. La question de la diversification des voies d'accès à la fonction publique se pose donc avec encore plus d'acuité.

### **2. Les nouvelles règles de vote et de contrôle de la dépense publique**

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 influence fortement la gestion de personnel. En effet, les programmes prévus par cette loi incluent les dépenses de personnel, lesquelles sont fongibles. Par conséquent, les responsables opérationnels des programmes seront jugés sur des indicateurs de performance. Ces procédures auront nécessairement des conséquences sur les personnels, sur leur évaluation, sur la mesure de performance collective et individuelle.

En conclusion, cette journée n'avait pas d'autre ambition que de mettre toutes ces questions en discussion. De ce point de vue, l'objectif semble pleinement atteint. Je suis particulièrement satisfait du fait que la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière aient très largement illustré nos réflexions. En outre, nous avons également traité des expériences d'entreprises, qu'elles soient publiques ou privées.

Je remercie chaleureusement tous les intervenants, mais aussi ceux qui ont concrètement assuré la bonne organisation de cette journée d'étude.