



 **REPUBLIQUE
TUNISIENNE**



CDL-UD(2020)018

Or. Fr.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)**

en coopération avec

**LA PRESIDENCE DU GOUVERNEMENT DE LA TUNISIE
SERVICES DU MINISTRE AUPRES DU CHEF DU GOUVERNEMENT
EN CHARGE DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration

12^{ème} UniDem Med

**“ REFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE :
NOUVEAUX DEFIS ET NOUVELLES METHODES DE
FONCTIONNEMENT ”**

Vidéoconférence, Tunisie

15 – 17 décembre 2020

**MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION ET GESTION PREVISIONNELLE
DES EMPLOIS ET DES COMPETENCES : ENRICHIR ET VALORISER LES
COMPETENCES DES AGENTS PUBLICS**

par

M. Massimo BALDUCCI

**(Professeur, Gestion publique et analyse des organisations, Université de
Florence, Italie)**

Financé
par l'Union européenne
et le Conseil de l'Europe



COUNCIL OF EUROPE



Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

LA GESTION DES COMPÉTENCES TRAIT D'UNION ENTRE ADMINISTRATION ET RESSOURCES HUMAINES

1. Que signifie “gestion des compétences” ?

Pour définir le thème de ce rapport, je ne ferai pas référence à des concepts théoriques mais bien à un exemple concret : la formation des *task forces* tant dans le cadre militaire que dans le cadre de missions à haut niveau de complexité. Traditionnellement ces *task forces* sont constituées par des officiers supérieurs en sélectionnant les diverses ressources humaines parmi les personnes que ces officiers connaissent personnellement. Aujourd'hui les *task forces* sont créées en suivant un autre modèle. On commence par analyser la tâche à remplir pour en déduire les compétences nécessaires pour mener cette tâche à bien. Une fois ces compétences individualisées, on recherche les personnes qui les possèdent dans la banque de données des ressources humaines. C'est seulement alors que parmi les personnes disposant des compétences nécessaires on opère les choix individuels. Ceci présuppose que les ressources humaines soient classifiées évaluées et encadrées de manière adéquate à cette fin. Cela signifie que les diverses compétences doivent être listées et détaillées.

Il convient de suite de clarifier que, contrairement à certaines pratiques :

- a) l'ancienneté n'est un indice de compétence; l'ancienneté peut être un instrument pour permettre l'acquisition de compétence, même si ce n'est pas le seul ni nécessairement le plus efficace;
- b) le fait d'avoir un diplôme n'est pas un indice de compétence; obtenir un diplôme peut représenter un instrument pour acquérir des compétences, souvent de nature théorique, des “savoirs”, rarement dans le domaine du “savoir-faire” et encore plus rarement dans le domaine du “savoir être”.

2. Le scénario de référence

L'attention que l'on porte désormais de manière presque maniacale sur les compétences dans le monde du travail en général est due à l'évolution du système socio-économico-technologique dans laquelle se trouvent plongées les organisations contemporaines. Nos sociétés se basent sur une technologie fort complexe. Ce n'est pas tout : la gestion de ces technologies nécessite des compétences gestionnelles de plus en plus sophistiquées. Dans le monde de l'économie de marché la fonction de gestion des ressources humaines (GRH) est progressivement passée d'une fonction presque exclusivement axée sur les aspects juridiques (gestion des contrats de travail, de l'encadrement, réglementation des licenciements etc.) et économiques (négociation collective, évaluation du capital humain, mécanismes d'incitants à la productivité) pour concentrer son attention sur la gestion des compétences; faire en sorte que l'organisation dispose des compétences nécessaires pour réaliser leur mission. Ceci implique le besoin de suivre de près les développements socio-techniques afin de garantir la mise à jour continue des compétences de ses propres ressources humaines (formation en service) et de recruter des personnes disposant des compétences émergentes. Le moteur du développement des organisations actuelles ne se situe pas tant dans les départements “recherche et développement” mais dans les services “ressources humaines” qui doivent savoir mettre à disposition les compétences nécessaires, parfois plus avancées que celles existantes et donc dissonantes.

Dans le secteur public ces développements assument des formes particulières, dues à l'évolution des fonctions de l'État. L'État moderne a subi une évolution très marquée à partir des années cinquante du siècle dernier. Jusqu'à cette époque la mission et la responsabilité fondamentale de l'État était de garantir la légalité et l'ordre public. À cette mission, ces 7 ou 8 dernières décennies, s'y sont ajoutées deux autres : fournir des services et gérer les infrastructures. De ces nouvelles fonctions découlent nécessairement deux conséquences organisationnelles :

- a) la nécessité pour les administrations publiques d'avoir à disposition des compétences professionnelles supplémentaires par rapport à celles traditionnelles (d'ordinaire juridiques et comptables, avec quelques rares compétences techniques surtout dans le secteur de la santé et des ingénieurs dans les travaux publics)
- b) la fonction de fourniture de services et de gestion des infrastructures a son siège dans les structures périphériques de l'État, qui sont tout d'abord déconcentrées puis décentralisées.

Si l'on considère ces développements il ne faut pas s'étonner si, même dans le secteur de l'administration publique on a pris conscience progressivement de la nécessité de gérer de manière consciente les compétences de ses ressources humaines ni du fait que cette prise de conscience s'affirme d'abord au niveau des structures périphériques et que c'est seulement plus récemment qu'elle commence à émerger au niveau des structures administratives centrales de l'État.

3. Qu'entend-on par compétences: premières orientations

Examinons rapidement ici les bases de la méthodologie des compétences.

Tout d'abord il faut préciser que les compétences sont classifiées en trois catégories fondamentales :

- des **savoirs**: dans le cas des activités des opérateurs du secteur de la santé, les savoirs peuvent être individualisés par exemple comme le fait de "connaître l'anatomie", de "connaître la pathologie"; dans le cas des activités comptables d'une administration publique, ces savoirs peuvent consister dans le fait de "connaître les normes de la finance publique", "connaître les normes fiscales" etc.
- des **savoir-faire**: un bel exemple dans le domaine sanitaire est de "savoir utiliser le bistouri", "savoir mesurer la pression sanguine"; dans le domaine de la comptabilité publique: "savoir comment on procède à l'engagement d'une dépense", "savoir liquider une facture" etc.
- des **savoir être**: il s'agit en substance de styles de comportements souhaitables; ainsi dans le cas du secteur de la santé, c'est par exemple "savoir motiver le patient afin qu'il sache affronter la maladie", dans le cas des activités comptables "savoir expliquer pourquoi on refuse l'autorisation à l'engagement d'une dépense"; souvent les compétences que l'on classe comme du "savoir être" sont superposables à celles que l'on appelle compétences transversales, telles "savoir bien gérer son temps", "savoir communiquer clairement" etc.

3.1. Les compétences du point de vue de l'organisation

Pour reprendre l'exemple avec lequel nous avons commencé notre exposé, celui de la création d'une task force, la perspective était celle de l'organisme, de l'administration. La question à laquelle il faut répondre est: "que faut-il savoir et que doit-on savoir faire pour réaliser les missions du service?"

Du point de vue de l'organisation, les compétences doivent être classifiées de la manière suivante:

- compétences de base**: compétences dont il faut absolument disposer pour mettre en oeuvre la mission institutionnelle
- compétences distinctives**: compétences non indispensables mais qui permettent de réaliser la mission de meilleure manière que la moyenne
- compétences d'excellence**: compétences qui permettent une réalisation vraiment hors du commun
- compétences transversales**: on entend par là les compétences nécessaires pour réaliser l'interaction entre les titulaires de diverses compétences.

Ci-dessous nous reportons l'exemple de l'inventaire des compétences nécessaires pour gérer les jardins de la ville toscane de FOLLONICA.

Inventaire des compétences relative à la fonction: ENTRETIEN DES ESPACES VERTS PUBLICS				
Compétences	B	D	E	Transversales
Approvisionnement de matériaux de construction	<input type="checkbox"/>			
Compléter des formulaires	<input type="checkbox"/>			
Connaissance des plantes / arbustes	<input type="checkbox"/>			
Connaître la botanique		x		
Connaître des éléments de base de topographie	<input type="checkbox"/>			
Connaître les normes en matière de forêts	<input type="checkbox"/>			

Connaitre les normes / la signalisation en matière de chantiers / travaux	<input type="checkbox"/>			
Connaitre l'orthographe / la grammaire				<input type="checkbox"/>
Connaitre les principes d'art floral	<input type="checkbox"/>			
Connaitre les principes de jardinage	<input type="checkbox"/>			
Connaitre les espèces végétales		x		
Connaitre l'histoire des principales plantes	<input type="checkbox"/>			
Soigner les maladies des plantes	<input type="checkbox"/>			
Définir des entretiens		x		
Diagnostiquer des maladies des plantes	<input type="checkbox"/>			
Elaborer des plans de gestion forestière		x		
Elaborer des états et des avancements de travaux		x		
Gérer des appels d'offres		x		
Gérer des comptabilités de chantier	<input type="checkbox"/>			
Gérer des licitations privées	<input type="checkbox"/>			
Gérer des négociations contractuelles privées		x		
Mettre en œuvre des plans de gestion forestière	<input type="checkbox"/>			
Greffer des plantes		x		
Inventorier le patrimoine arboricole		x		
Lire / comprendre des projets exécutifs	<input type="checkbox"/>	x		
Liquider des états d'avancement de travaux				
make or buy		<input type="checkbox"/>		
Entretenir des plantes	<input type="checkbox"/>			
Surveiller des cultures du point de vue phytosanitaire	<input type="checkbox"/>			
Surveiller la mise en oeuvre de plans de gestion forestière		x		
Surveiller des travaux de gestion du patrimoine arboricole	<input type="checkbox"/>			
Surveiller des états d'avancement de travaux	<input type="checkbox"/>			
Surveiller l'état de santé du patrimoine arboricole				x
Organiser des équipes de travail	<input type="checkbox"/>			
Planifier des traitements du patrimoine arboricole	<input type="checkbox"/>			
Tailler des plantes	<input type="checkbox"/>			
Projeter des plantations		x		
Réaliser des agencements de fleurs et plantes décoratives			x	
Réaliser des plantations				
Savoir faire le choix entre diverses procédures d'achat			x	
Couper des arbres et des arbustes	<input type="checkbox"/>			

Légende

B = de base

D = distinctive

E = d'excellence

Cette approche est appelée l'approche "par produit/processus".

La perspective de l'organisation met également en évidence une approche définie des "compétences stratégiques". Si l'on veut introduire de nouveaux services, cette approche permet d'individualiser les compétences dont l'administration doit se doter pour réaliser ces nouveaux services. Cette approche représente donc un point de référence pour planifier toute activité de recrutement. Cette approche permet aussi de mettre en évidence les carences en termes de compétences qui déterminent d'éventuelles défaillances répétitives dans les prestations traditionnelles de l'administration. Cette approche constitue un point de référence fondamental pour toute activité de formation continue.

3.2. Les compétences du point de vue des ressources humaines

Les compétences doivent aussi être considérées du point de vue des ressources humaines. À cet effet il faut tenir compte de deux concepts fondamentaux :

- a) le niveau d'acquisition de la compétence est du type 0/1, présente/absente. Concrètement toute compétence, du point de vue de chaque ressource humaine, peut-être: acquise, en voie d'acquisition, non acquise. On n'envoie certes pas en chambre opératoire quelqu'un qui apprend à se servir d'un bistouri. L'excellence de la ressource humaine prise individuellement parlant n'est pas établie sur base du niveau d'acquisition de chaque compétence mais bien sur la somme des compétences possédées.
- b) les compétences doivent être regroupées en "familles professionnelles" ou "métiers", ou "profils professionnels", par exemple la famille des comptables, la famille des urbanistes etc.

Il faut citer ici un travail vraiment utile et déjà disponible en Tunisie. Auprès du CEFAD (Centre de Formation pour l'appui à la Décentralisation) opère depuis un certain temps une antenne de la GIZ (Gemeinschat fuer Internationale Zusammenarbeit) qui, à son tour, collabore avec un Consortium entre l'Université de Sousse et la Hochschule fuer Oeffentliche Verwaltung de Kehl a. Rhein. La Hochschule di Kehl entretient une longue collaboration avec le Centre National de la Fonction Publique Locale français dont l'antenne Europe se trouve à Strasbourg, c'est-à-dire juste à côté de la Hochschule de Kehl. Or la GIZ et le Consortium Sousse-Kehl ont mis au point un référentiel des métiers de la fonction publique locale inspiré du référentiel français du CNFPT.

Nous annexons tout le document et invitons les autorités tunisiennes à en faire ample utilisation. Ci-dessous nous reprenons certaines parties de ce référentiel métiers.

Tout d'abord voici la liste des métiers proposés par ce référentiel du CEFAD

1. Les métiers des services administratifs et juridique

- 1.1 Secrétaire général
- 1.2 Responsable des affaires juridiques et du contentieux
- 1.3 Responsable d'état civil
- 1.4 Archiviste-documentaliste
- 1.5 Responsable des ressources humaines et de la formation
- 1.6 Chargé de l'information, de la communication et des multimédia
- 1.7 Chargé du protocole et de la coopération internationale et transfrontalière
- 1.8 Chargé du suivi-évaluation et de la qualité
- 1.9 Chargé de l'audit interne
- 1.10 Chargé du bureau d'ordre
- 1.11 Agent d'accueil des usagers
- 1.12 Chargé des relations avec les citoyens
- 1.13 Assistant de direction
- 1.14 Chargé de l'informatique
- 1.15 Commis à la saisie
- 1.16 Commis
- 1.17 Planton

2. Les métiers des affaires financières et comptables

- 2.1 Directeur financier
- 2.2 Régisseur des recettes
- 2.3 Régisseur d'avances
- 2.4 Responsable communal / régional de la comptabilité
- 2.5 Responsable de l'approvisionnement
- 2.6 Démarcheur
- 2.7 Comptable-matière / Gestionnaire des stocks
- 2.8 Agent de suivi des taxes et redevances / Responsable des recettes fiscales de la collectivité
- 2.9 Agent de recensement
- 2.10 Responsable des marchés publics
- 2.11 Gestionnaire de régie autonome
- 2.12 Assistant financier

3. Les métiers des services techniques

- 3.1 Directeur des services techniques
- 3.2 Chargé de l'aménagement et de l'urbanisme
- 3.3 Responsable du permis de bâtir
- 3.4 Responsable du matériel roulant
- 3.5 Responsable des ateliers de maintenance
- 3.6 Responsable de l'environnement
- 3.7 Responsable des espaces verts
- 3.8 Chargé des transports, des infrastructures routières et de la circulation
- 3.9 Responsable de la propreté et des déchets
- 3.10 Chargé de la maîtrise d'ouvrage communale
- 3.11 Chargé du Système d'Information Géographique et des domaines
- 3.12 Chargé des cimetières
- 3.13 Agent de contrôle de la réglementation

4. Services liés à l'animation et à la mise en œuvre des politiques publiques

- 4.1 Responsable des affaires sociales
- 4.2 Chargé de la santé publique et de l'hygiène
- 4.5 Chargé du développement économique
- 4.6 Chargé du développement citoyen, des associations et du genre
- 4.7 Gestionnaire d'habitat collectif et des syndicats de propriétaires

Il faut ensuite rappeler, comme le souligne bien ce référentiel, que : "dans le sens utilisé dans un référentiel-métiers de l'administration des collectivités, le terme « **métier** » se distingue **du poste de travail** (qui est un ensemble de responsabilités et de tâches à accomplir par une personne)"

4. Le cycle de la gestion des compétences

Les phases de la gestion des compétences sont les suivantes : f

- 1) inventaire des compétences nécessaires (il s'agit ici de faire référence au référentiel cité au paragraphe précédent);
- 2) cartographie des compétences existantes: chaque collectivité locale devrait avoir les instruments nécessaires pour évaluer si les compétences dont elle dispose correspondent à celles qui, selon l'inventaire qu'elle a fait, lui sont nécessaires;
- 3) planification des activités visant à combler le fossé entre les compétences disponibles et celles nécessaires, ce qui peut être fait de la manière suivante:
 - a. à travers des activités formatives et de mise à jour du personnel en service
 - b. à travers le recrutement de nouvelles ressources humaines
 - c. en acquérant ces compétences manquantes à l'extérieur, au cas où l'utilisation de telles compétences répondrait seulement à un besoin épisodique et ne justifierait donc pas d'employer un agent à durée indéterminée.

5. Conclusions

Les instruments nécessaires sont disponibles. Il s'agit de sensibiliser les autorités compétentes à s'en servir et à former le personnel des collectivités locales pour qu'ils puissent s'en servir.