

L'institutionnalisation de la gestion des compétences dans les communes françaises.

Audrey BECUWE

OCRE –EDC Paris

70, galerie des Damiers – La Défense 1.

92 415 Courbevoie Cédex.

audrybecuwe@yahoo.fr

Résumé

Le thème des compétences individuelles a été largement étudié dans la littérature scientifique pour les entreprises de taille importante et depuis peu, pour les PME (Defélix et Retour, 2003). En revanche, les collectivités territoriales restent oubliées. Parmi les études disponibles, rares sont celles qui mesurent la mise en œuvre de la gestion des compétences dans les organisations. Si Colin et Grasser (2006, 2007) font figure d'exception, ils mesurent toutefois la gestion des compétences à partir de variables 'proxy' et de données secondaires (enquête Réponse). Notre recherche vise alors à mesurer la diffusion de la gestion des compétences dans les communes françaises de taille importante à partir de l'instrumentation formalisée et de l'articulation de la compétence dans les pratiques RH que sont le recrutement, la formation, l'évolution professionnelle et la rémunération. Notre enquête a été réalisée en 2005 via un questionnaire envoyé aux 404 Directeurs des Ressources Humaines des communes françaises de plus de vingt mille habitants. 184 villes ont répondu à celui-ci. Si la plupart des villes définissent la compétence via le triptyque classique savoir, savoir-faire et savoir-être ; en revanche la référence centrale pour évaluer, définir, et organiser le travail reste le poste de travail. Parmi les répondants, 98 communes soit 55% de notre échantillon déclarent être engagées dans une démarche de gestion des compétences, pour beaucoup depuis les années 2000. L'événement déclencheur de cette adoption a majoritairement été l'expérience préalable d'une personne de la DRH ou l'expérience d'autres collectivités. Les villes qui se sont engagées dans une gestion des compétences sont de taille faiblement plus importantes que les autres. En outre, le fait pour une ville de s'être engagée dans une démarche de gestion des compétences est lié aux outils emblématiques du référentiel des compétences et du répertoire des métiers. Enfin, ces villes 'engagées' prennent en compte la compétence dans le processus de formation via l'analyse des besoins et l'évaluation de la formation.

Mots-clés : gestion des compétences individuelles, communes, institutionnalisation, analyse quantitative.

Introduction

Le thème des compétences individuelles a été largement étudié dans la littérature scientifique pour les entreprises de taille importante et depuis peu, pour les PME (Defélix et Retour, 2003). En revanche, les collectivités territoriales restent oubliées. Parmi les études disponibles, rares sont celles qui mesurent la mise en œuvre de la gestion des compétences dans les organisations. Si Colin et Grasser (2006, 2007) font figure d'exception, ils mesurent toutefois la gestion des compétences à partir de variables 'proxy' et de données secondaires (enquête Réponse). Notre recherche vise alors à mesurer la diffusion de la gestion des compétences dans les communes françaises de taille importante à partir de l'instrumentation formalisée et de l'articulation de la compétence dans les pratiques RH que sont le recrutement, la formation, l'évolution professionnelle et la rémunération. Notre enquête a été réalisée en 2005 via un questionnaire envoyé aux 404 Directeurs des Ressources Humaines des communes françaises de plus de vingt mille habitants. 184 villes ont répondu à celui-ci. Inspirées de l'échelle relative à la gestion des compétences construite par Igalens et Scouarnec (2001), nous avons fortement adapté cette mesure à notre population d'organisations, les communes, et à l'acteur à qui s'adressait notre questionnaire, le DRH¹. Ainsi, notre étude questionne le *degré de formalisation d'outils* de gestion des compétences – liés aux postes comme aux individus – via 14 items, mais aussi l'articulation de la compétence dans les pratiques de ressources humaines : recrutement, formation, évolution professionnelle et régime indemnitaire, via 24 items.

Si l'effet de mode qui accompagne le discours gestionnaire sur la compétence risque d'amener à une large sur-estimation de la portée réelle de la pratique en la matière, néanmoins la question de savoir si la commune déclare avoir mis en œuvre un système de gestion des compétences nous semble présenter un intérêt surtout si l'on compare les pratiques et les outils mis en place par les communes déclarées « engagées » et les communes déclarées « non engagées » dans une démarche de gestion des compétences. En effet, cela permet de cerner ce que signifie gérer les compétences pour les communes. C'est ainsi aussi sur la base des pratiques et des outils d'organisation réellement mis en œuvre dans l'organisation que l'on va identifier et mesurer la diffusion de la gestion des compétences dans les communes françaises. Après avoir exposé brièvement notre revue de la littérature et nos choix méthodologiques, nous verrons le niveau de diffusion des pratiques de gestion des compétences avant d'examiner les différences de mise en œuvre entre les communes qui se déclarent engagées dans une gestion des compétences et celles qui se déclarent non engagées.

1. Cadre conceptuel et méthodologie

1.1. Compétence et gestion des compétences : de quoi parle-t-on ?

L'approche française de la notion de compétence appliquée à la GRH se base sur la définition qui distingue les savoirs, savoir-faire, et savoir-être. La popularité de cette définition est sans doute liée au fait qu'elle a été retenue par le ROME (répertoire opérationnel des métiers et des emplois) élaboré dans les années 1980 à l'initiative du ministère du Travail et qui sert, entre autres, de référence pour l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi) (Tremblay et Sire, 1999). Bien qu'elle n'échappe pas à la critique à la fois sur le plan sémantique et sur le plan conceptuel (Sire, 1996), la trilogie « savoir, savoir-faire, savoir-être » est très fréquemment utilisée par les entreprises pour construire leur référentiel des métiers. Ces trois dimensions, classiques en sciences de l'éducation et couramment reprises dans les méthodes de gestion

¹ Dans le cadre de l'étude d'Igalens et Scouarnec (2001), le questionnaire s'adressait aux salariés d'organisations privées.

prévisionnelle sont attribuées à Pestalozzi (1797) qui parle de head (savoir), de hard (savoir-faire) et heart (savoir-être). Nous retenons ces trois dimensions génériques de la compétence – à savoir les savoirs, savoir-faire et les savoir-être - dans le cadre de notre étude. Pour Durand (2000), le savoir correspond à l'ensemble structuré des informations assimilées et intégrées dans des cadres de référence qui permettent à l'organisation de conduire ses activités et d'opérer dans un contexte spécifique, en mobilisant pour ce faire des interprétations différentes, partielles et pour partie contradictoires. Le savoir-faire a trait à la capacité à agir d'une façon concrète selon un processus ou des objectifs prédéfinis et correspond à la capacité à faire et pas seulement à connaître. La notion de savoir-être² s'installe aux côtés de celles de savoir et savoir-faire qu'elle traverse. La question des savoir-être et plus encore de l'identité et de la volonté constitue un aspect essentiel de sa compétence. Pour Bellier (1998), l'affirmation du savoir-être comme compétence est une manière d'insister lourdement sur le lien entre ce qu'est un individu et sa performance. L'utilisation de la notion de savoir-être renforce chaque jour un peu plus cette conviction au sein des organisations et l'implication constitue la question centrale du savoir-être.

Le modèle de la compétence apparaît dès 1989 dans les travaux de Zarifian (1989), il restitue au travailleur sa part de responsabilité et d'efficacité dans la réalisation d'un travail. Le terme de logique compétence est diffusé à l'issue des travaux du Médef³ en 1998. La logique compétence sera utilisée dans le sens des effets induits par l'utilisation de la notion de compétence dans l'entreprise en matière d'organisation, de management, de gestion des ressources humaines. Elle met l'accent sur une évolution de la relation salariale. La compétence ne se jugeant qu'au travers de ses conséquences, elle tend à faire glisser la contribution du salarié d'une obligation de moyens à une obligation de résultats. La démarche compétence fera référence à l'organisation du processus de mise en œuvre et la gestion des compétences relèvera plus spécifiquement de la GRH.

1.2. La question de la mesure

Le caractère multiforme de la gestion des compétences rend très difficile la mesure de sa diffusion dans les organisations. Comme le note Klarsfeld (2006), les mesures des pratiques de gestion des compétences ne peuvent guère être 'objectives' et représentent un véritable défi. Certaines études laissent penser que cette diffusion est large, à l'instar d'une enquête de la CEGOS qui établit que « 61% des entreprises françaises ont un projet en cours pour évaluer les compétences de leurs collaborateurs » (CEGOS, 2003). Mais d'autres indicateurs laissent penser à l'inverse que les instrumentations de gestion des compétences peinent à se développer de façon durable. Ainsi, en s'appuyant sur les données issues des enquêtes du Ministère du Travail, Colin et Grasser (2006) ont récemment conclu que seulement 7,7% des établissements français pratiquent la gestion des compétences.

1.2.1. Les échelles existantes dans la littérature

Dejoux (1999) a construit un indice de maturité en gestion des compétences individuelles (i GC). Cet auteur a répertorié puis quantifié les actions entreprises au quotidien par les organisations pour gérer les compétences individuelles. Elle a interrogé les DRH en utilisant trois segments de variables. D'une part, des *critères d'existence* qui se définissent par la pratique de la gestion des compétences, l'utilisation de bilan de compétences, la référence à

² Bellier (1998) a formalisée une typologie du savoir-être comprenant : les qualités morales, le caractère, les aptitudes et traits de personnalité, les goûts et intérêts, et les comportements.

³ Si le CNPF (MEDEF) a largement contribué à la diffusion de la gestion des compétences, rappelons que des « précurseurs » comme l'ACUCES (Association du centre universitaire de coopération économique et sociale) en France ou McClelland aux Etats-Unis débouchent sur ce qui n'est pas encore nommé « gestion des compétences ».

des critères de compétences dans l'évaluation annuelle, l'existence de documents écrits définissant les compétences requises pour un poste ou un domaine de responsabilité, et enfin la réalisation, par l'organisation, de formations pour que les salariés acquièrent de nouvelles compétences, développent celles qu'ils possèdent ou les transmettent à un groupe par exemple. D'autre part, des *critères quantitatifs* permettent de situer le niveau de maturité de l'organisation en gestion des compétences. Dejoux (1999) les repère par : le nombre d'années de pratique d'une gestion des compétences au sein de l'organisation, le pourcentage de salariés qui suivent des formations relatives aux compétences dans l'organisation, le volume horaire accordé à ces formations. Enfin, un *critère qualitatif* relatif au ressenti par les salariés d'une gestion des compétences individuelles⁴. Les variables prennent la forme d'indices retraçant l'importance globale accordée par l'entreprise à la gestion des compétences individuelles. L'indice i GC a donc été réalisé sur la base d'une agrégation de variables le définissant et est finalement la somme des critères énoncés ci-dessus.

Colin et Grasser (2003, 2006, 2007) souhaitent évaluer la portée réelle et le contenu du modèle de la compétence dans les entreprises françaises. Pour ce faire, ils retiennent les éléments suivants, qui, pour eux, renvoient aux pratiques de gestion des compétences :

- L'attribution par les supérieurs hiérarchiques d'une appréciation reflétant les performances pour les cadres et pour les non cadres.
- L'existence d'entretiens réalisés par la hiérarchie pour les cadres et les non cadres.
- Un niveau des dépenses de formation supérieur à 3% de la masse salariale.
- L'existence d'un lien entre les résultats de l'évaluation périodique d'un salarié et, sa formation d'une part, sa promotion d'autre part.

Le mode de repérage des pratiques de gestion des compétences de Colin et Grasser (2003) est intéressant. Cependant, il ne nous semble pas que l'attribution par les supérieurs hiérarchiques d'une appréciation reflétant les performances pour les cadres et pour les non cadres relève de la gestion des compétences. L'appréciation doit à notre sens, davantage refléter les savoirs, savoir-faire et savoir-être ; même si les performances sont la manifestation visible des compétences.

Igalens et Scouarnec (2001) ont construit une échelle de mesure en privilégiant une approche basée sur la perception des individus par rapport à une pratique de gestion. Ces deux auteurs ont décomposé l'instrument de mesure lié à la gestion des compétences en différentes sous-échelles : chacune ayant trait à un des aspects de la logique Compétence. Ils ont distingué deux grands domaines dans lesquels la logique Compétence trouve un terrain d'application. Il s'agit : (1) des différents outils de gestion des ressources humaines (recrutement, évaluation, formation, gestion de carrière, rémunération), et (2) de l'organisation du travail. Après avoir effectué une analyse confirmatoire, les auteurs identifient 5 facteurs : apprentissage permanent, accès facilité à la formation, rémunération, position de retrait, évaluation des compétences. Si nous souscrivons avec Igalens et Scouarnec (2001) au fait que l'échelle de la logique Compétence comprend différentes dimensions ayant trait aux pratiques de gestion des ressources humaines, notre étude n'adoptera pas le point de vue de l'acteur-salarié mais celui de la DRH, et nous obligera à ne pas intégrer l'échelle relative à l'organisation du travail. En revanche, il nous semble qu'au-delà des discours des acteurs, qu'il s'agisse d'acteurs-salariés,

⁴ Même si ce dernier a foncièrement une valeur subjective, Dejoux (1999) part de l'hypothèse que son apport est supérieur au biais envisageable.

de managers, ou de DRH, il est nécessaire de prendre en compte les outils formalisés par l'organisation.

1.2.2. Adaptation des échelles de mesure pour notre recherche.

Les trois échelles de mesure de la gestion des compétences présentées ci-dessus et qui ne tendent pas à l'exhaustivité mettent en évidence la complexité de mesure d'un tel concept d'une part, et qu'il n'existe pas dans la littérature d'outils de mesure de ce concept dans son intégralité, d'autre part. C'est pourquoi nous construisons notre échelle de mesure de la gestion des compétences via l'instrumentation formalisée d'une part, et l'articulation de la logique compétence dans chacune des pratiques RH : recrutement, formation, gestion des carrières et rémunération. En outre, nous intégrons dans la construction de notre échelle des items relatifs aux spécificités du statut de la fonction publique territoriale.

En préambule, notons que le questionnaire pose la question de savoir si la commune interrogée s'est engagée – ou non – dans une démarche compétence. En effet, le fait pour une commune de déclarer s'être engagé dans une démarche de gestion des compétences nous semble pouvoir être le reflet d'une volonté politique et devrait être davantage lié à la mise en place d'outils et pratiques de gestion des compétences.

Des instruments particuliers sont expressément référés à la gestion des compétences. C'est le cas des bilans de compétences, dispositif qui vise à déterminer l'état des compétences personnelles et professionnelles d'un individu, et des référentiels de compétences qui détaille ce que doit savoir maîtriser un salarié pour tenir un emploi donné. Nous interrogerons les DRH d'une part, sur les outils liés aux postes sous lesquels sont regroupés : les fiches de poste, la formalisation de certaines compétences, un référentiel des compétences et un répertoire des métiers. Et d'autre part, les outils liés aux individus dans lesquels sont insérés : le bilan de compétences et l'évaluation du personnel en fonction des compétences définies comme des savoirs, savoir-faire et savoir-être (et non pas en fonction de la performance).

Les implications d'une gestion des compétences en gestion des ressources humaines se situent principalement à trois niveaux : l'acquisition, la stimulation et la régulation des ressources humaines (Retour, 2002). Au niveau de l'acquisition des ressources humaines, l'organisation cherchera à savoir si un candidat possède les compétences souhaitées, mais aussi s'il saura développer les nouvelles compétences dont elle aura besoin. Cette dimension de la compétence est mise en avant par Amadiou et Cadin (1996) ou Marbach (1999), mais peu d'entreprises ont développé des approches précises d'évaluation des potentiels pour prédire la capacité d'une personne à acquérir de nouvelles compétences. La stimulation des ressources humaines suppose l'existence d'un système d'évaluation et de rémunération qui reconnaisse et valorise le développement de nouvelles compétences. La régulation des ressources humaines consiste à ajuster les compétences en temps voulu pour répondre aux besoins de l'entreprise et aux projets professionnels des individus. Elle passe par des actions de formation et par une mobilité interne. Le management des compétences est alors un outil fondamental pour cet ajustement.

C'est pourquoi, nous avons également souhaité prendre en compte l'articulation de la logique compétence dans les différentes pratiques RH : recrutement des cadres, recrutement des non cadres, pratiques de formation, de gestion des carrières et de rémunération. Nous avons ici utilisé des échelles de Likert à 4 points.

Thèmes issus de la revue de la littérature	Dimensions	Sous-dimensions (lorsqu'il y en a)
Outils	Liés aux postes	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Compétences formalisées pour certains postes ☞ Référentiel des compétences ☞ Répertoire des métiers
	Liés aux individus	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Bilan de compétences ☞ Le système d'évaluation des individus porte sur le comportement de l'individu, le niveau de compétences techniques, le niveau de compétences relationnelles, le niveau de compétences managériales ou générales, le potentiel de l'individu.
Processus	Recrutement	☞ Lors du recrutement externe d'une personne ayant réussi un concours, une grande importance est attribuée – pour le personnel cadre et non-cadre – aux connaissances requises par l'emploi, aux savoir-faire techniques, aux aptitudes relationnelles, et au potentiel de l'individu.
	Formation	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Objectifs des actions de formation sur les compétences. ☞ Résultats des actions de formation sur les compétences.
	Gestion des carrières	☞ Evolution professionnelle sur les compétences.
	Rémunération	☞ Modulation du régime indemnitaire fonction d'éléments individuels que sont les compétences.

Tableau 1 : Récapitulatif des dimensions et items de la mesure de la variable dépendante i.e. du management par les compétences.

1.3. Une enquête auprès des communes françaises de taille importante.

1.3.1. L'échantillon

Notre questionnaire est composé de six parties agencées de la façon suivante : votre commune, intérêts et freins d'une démarche compétence, les conditions de mise en place de la démarche compétence, formalisation des outils de gestion des compétences, mise en œuvre de la démarche compétence dans le process RH, et enfin les acteurs de la démarche compétence.

Nous avons adressé notre questionnaire aux 404 villes en février 2005. L'échantillon possède les caractéristiques suivantes : après toutes relances confondues, 178 villes ont répondu à notre questionnaire soit un taux de réponse de 44 %. L'échantillon est composé majoritairement de communes ayant entre 500 et 1 000 agents permanents. Les répondants à notre questionnaire sont à 70 % des DRH. Dans les autres cas, il s'agit de Directeur Général des Services, Directeur Général Adjoint aux ressources humaines, responsable formation ou responsable emploi et compétences. Enfin, toutes les régions et départements français sont représentés, mais les caractéristiques de notre échantillon ont pour conséquence une prévalence des communes appartenant aux départements 78, 92, 95, 13 et 59. Nous avons rejeté 4 questionnaires du fait du nombre de réponses manquantes. Au final, nous avons donc fait nos analyses non pas sur 183 questionnaires, mais sur 179.

Lors de l'analyse des réponses aux différents items, nous allons systématiquement comparer les réponses provenant des communes qui se disent 'engagées' des autres. Notre but sera d'évaluer le degré de différence – en termes d'outils et de pratiques – des communes qui ont déclarées avoir adoptées un système de gestion des compétences des autres. Comme dans tout

test de comparaison, on cherchera à savoir si l'hypothèse d'égalité des moyennes est acceptée ou non.

1.3.2. Caractéristiques de notre échantillon en termes de taille des organisations

59 communes ont un nombre d'agents permanents supérieur à 1000, 74 ont entre 500 et 1000 agents et 46 ont moins de 500 agents.

Taille en nombre d'agents permanents	Echantillon entier		Adoptants		Non-adoptants	
	Fréquence	Pourcentage	Fréquence	Pourcentage	Fréquence	Pourcentage
moins de 500	46	26%	17	17%	29	36%
500 - 1 000	74	41%	39	40%	35	43%
1 000 et plus	59	33%	42	43%	17	21%
Total	179	100 %	98	100%	81%	100%

Khi-2 réalisé entre adoptants et non adoptants. Khi-2 = 12,438 et sig=0,02

Tableau 2 : La taille des organisations communales de notre échantillon.

2. RESULTATS & DISCUSSION

2.1. La définition de la compétence par les répondants

A la question « Comment définissez-vous les compétences ? »⁵, les communes ont répondu par le tryptique classique en France à savoir en termes de savoir, savoir-faire et savoir-être. Les communes qui ont coché la catégorie « autres » de notre questionnaire, ont qualifié cette catégorie " autres » surtout par le « *savoir faire faire* »⁶.

	Echantillon entier		Echantillon communes engagées		Echantillon communes non engagées	
	Effectif	Pourcentage	Effectif	Pourcentage	Effectif	Pourcentage
<i>Savoirs</i>	119	66%	69	70%	50	62%
<i>Savoir-faire</i>	159	89%	88	90%	71	88%
<i>Savoir-être</i>	131	73%	75	77%	56	69%
<i>Résultats</i>	47	26%	28	29%	19	24%
<i>Expérience</i>	61	34%	30	31%	31	38%
<i>Potentiel</i>	80	45%	47	48%	33	41%

Khi-2 réalisé entre communes engagées et communes non engagées sur chacune des dimensions de la définition de la compétence, aucun n'est significatif.

Tableau 3 : La définition des compétences par les communes de notre échantillon.

A la question « *quelle est la référence centrale pour évaluer, définir et organiser le travail dans votre organisation ?* »⁷, la majorité des communes engagées de notre échantillon (59 %) ont répondu par le poste de travail. Quant à celles qui ont coché notre catégorie « autres », elles ont parlé de la fiche de poste ou la description de fonction⁸.

⁵ Une ou plusieurs réponses étaient possibles pour cette question.

⁶ Dix communes de notre échantillon ont qualifié la compétence en terme – entre autres – de savoir faire faire, c'est-à-dire savoir déléguer.

⁷ Une ou plusieurs réponses possibles.

⁸ Sept communes de notre échantillon ont coché la catégorie « autre » pour parler de fiche de poste ou de description de fonction.

	Echantillon entier		Echantillon communes engagées		Echantillon communes non engagées	
	Effectif	Pourcentage	Effectif	Pourcentage	Effectif	Pourcentage
Poste de travail	107	60%	58	59%	49	60%
Emploi-type	17	10%	14	14%	3	4%
Mission	61	34%	31	32%	30	37%
Compétences	32	18%	24	25%	8	10%

Khi-2 significatif pour emploi-type : khi-2 = 5,882 et sig. = 0,015.

Khi-2 significatif pour les compétences : khi-2 = 6,615 et sig. = 0,010.

Tableau 4 : Caractérisation de la référence centrale pour évaluer, définir et organiser le travail dans les organisations communales de notre échantillon.

Pour l'échantillon entier, la référence au poste de travail rejoint le constat largement partagé par plusieurs chercheurs concernant la difficulté pour les organisations de quitter la logique objectivante qui prédominait dans le modèle taylorien, c'est-à-dire leurs anciennes classifications faisant référence au poste de travail et à la qualification, pour entrer dans une logique individualisante au sein de laquelle la référence prédominante est l'individu et ses compétences constatées. Or, l'apparition de la gestion des compétences témoigne du dépassement du cadre taylorien du travail (dont la référence est le poste de travail) devenu trop étroit pour construire des organisations qui s'adaptent rapidement aux sollicitations de l'environnement socio-économique (Lawler et Redford, 1992). Dans la logique des compétences, l'organisation du travail n'est plus décrite en termes de poste mais en emploi-type⁹ représentant une ou plusieurs étapes d'un processus de travail correspondant à une situation de travail large mais cohérente faisant appel à plusieurs compétences. Ainsi, sous une même appellation sont regroupées des activités et des compétences nécessaires à la réalisation d'une mission. Les personnes affectées à cette mission sont censées détenir toutes les compétences requises, qu'elles soient techniques, managériales ou sociales.

Lorsqu'on compare les communes qui déclarent s'être engagées de celles qui déclarent ne pas s'être engagées, la référence centrale pour les premières est davantage l'emploi-type et les compétences que pour les secondes.

2.2. Le discours : l'adoption déclarée de la gestion des compétences.

Dans notre recherche, nous avons retenu trois catégories d'adoption selon le statut pris par la gestion des compétences, à savoir (1) adoption de la gestion des compétences, (2) adoption de la gestion des compétences envisagée, et (3) adoption de la gestion des compétences non envisagée (rejet); et qui nous permettent de classer les répondants à notre questionnaire. Le tableau 6 ci-dessous présente la répartition des répondants à notre questionnaire selon ces trois catégories.

STATUT DE LA GC	FREQUENCE	%
Adoption de la GC	98	54,7 %
Adoption de la GC envisagée	40	22,3 %
Adoption de la GC non envisagée	41	23 %
Total	179	100 %

Tableau 5 : Répartition des répondants selon le statut pris par la GC

⁹ De répertoires des métiers en référentiels de compétences, la notion d'emploi-type apparaît au cœur des démarches. Baron la définit comme « un ensemble de situations de travail présentant des contenus d'activités identiques ou similaires pour faire l'objet d'une gestion des compétences adaptée ».

La comparaison des répondants selon ces trois catégories n'est pas forcément pertinente¹⁰. Il semble plus pertinent d'examiner les différences qui peuvent exister entre les répondants ayant franchi une étape et ceux qui ne l'ont pas encore fait. Deux étapes paraissent essentielles dans le processus d'adoption : le fait de l'adopter (98 communes) et le fait de ne pas l'avoir adoptée à la date de l'étude (2005) que celle-ci ne soit (1) pas adoptée et pas envisagée, et (2) pas adoptée mais en projet (ou non, 81 communes en tout). C'est pourquoi, nous effectuerons *des tests de moyennes* afin d'examiner certaines variables du modèle et le fait de déclarer être engagé (adoption) dans une démarche compétence, ou ne pas être engagé (non adoption).

Auparavant, compte tenu du nombre important de communes de notre échantillon déclarant ne pas avoir adopté (ne pas s'être engagé dans) une démarche compétence, il nous semble essentiel d'examiner les *raisons invoquées par ces communes pour expliquer leur non-adoption* (tableau 6).

Raisons liées à la non-adoption de la GC	Effectif	%
Manque de moyens humains	53	59,6 %
Manque d'expérience de GC au sein de la DRH	15	16,8 %
Manque de ressources financières	12	13,5 %
Refus de la DG ou des élus	9	10,1 %
TOTAL	89¹¹	100 %

Tableau 6 : Raisons invoquées pour ne pas adopter la GC

La lecture du tableau 6 met en évidence le *manque de moyens humains* comme raison dominante pour expliquer la non-adoption de la gestion des compétences par les communes. Concernant les communes ayant coché la catégorie « autres », elles ont évoqué les raisons suivantes de non-adoption de la démarche : autres priorités (36), ce n'est pas une orientation des élus et de la direction générale (29), la relative « petite taille » de notre collectivité (27), autres chantiers urgents (20), manque de volonté de la DG (18), arrivée récente de la DRH qui n'a pas encore eu le temps de s'y pencher (10), réticence des organisations syndicales (4).

Beaucoup de communes se sont engagées dans la démarche de gestion des compétences depuis les années 2000. Pour beaucoup de collectivités de notre échantillon déclarées engagées dans la gestion des compétences, l'événement déclencheur est lié à l'expérience préalable d'une personne de la DRH (33), ou l'expérience d'autres collectivités (27).

Quant aux communes qui ont répondu par « autres » à cette question, elles nous ont précisé que l'événement déclencheur était : l'étude du bilan social (43), la volonté d'entamer une GPEC de qualité (42), avoir une vue des différents métiers dans la collectivité (38), diagnostic territorial (30), groupe de travail interne (25), travail sur le recrutement et le management (21), réflexion menée dans le cadre d'un groupe de travail interne (14), le souhait de maîtriser la masse salariale (pour 3 communes de notre échantillon), modification du système d'évaluation / notation (1).

¹⁰ Notons à ce propos que nous souhaitions initialement examiner le fait d'abandonner la gestion des compétences, c'est-à-dire de l'avoir mis en œuvre en n et de l'abandonner en n+1, voire de reprendre la démarche en n+2. Néanmoins, aucun répondant à nos questionnaires n'a évoqué & inscrit un abandon de la GC. Ceci constitue une limite du recours aux questionnaires qui ne permet pas de cerner en profondeur le processus d'adoption (avec sa (ses) étape(s) potentielle(s) de remise en cause voire d'abandon d'une innovation.

¹¹ Nous obtenons un total de 89 réponses et non 81 (nombre de communes déclarant ne pas avoir adopté de démarche de gestion des compétences) car les communes avaient la possibilité d'invoquer plusieurs raisons.

Événement déclencheur des adoptants	Fréquence (n=98)	Pourcentage
Expérience préalable d'une personne de la DRH	33	34%
Expériences d'autres collectivités	27	28%
Engagement dans une norme qualité	9	9%
Réflexion menée via un groupe de travail CDG	7	7%
Proposition d'un consultant	5	5%
Achat d'un logiciel avec un module compétence	3	3%
Total	98	100 %

Tableau 7 : Evénements déclencheurs de l'adoption de la gestion des compétences pour les communes de notre échantillon qui se déclarent engagées dans la gestion des compétences.

Qui a impulsé la démarche ? Les tableaux qui suivent montrent que la démarche a très majoritairement été impulsée par le DRH de la commune (36+26 = 62), ou par le DGS ou DGA à son arrivée (dans 24 communes de notre échantillon).

Qui a impulsé la démarche ?		Vous-même :	
DRH à son arrivée	36	DRH	26
DGS ou DGA à son arrivée	24	Responsable formation	2
Vous-même (répondant)	39	Responsable emploi et compétences	4
Elu	15	DGS	2
		Autre	5

Tableau 8 : La personne qui a impulsé la démarche pour les communes de notre échantillon

Profil initiateur du projet. La personne ayant impulsé la démarche de gestion des compétences - dans les communes déclarées engagées dans cette démarche - a, le plus souvent une ancienneté faible dans la commune en question, à savoir une ancienneté inférieure ou égale à cinq ans, vient du secteur public et a déjà eu une expérience en matière de gestion des compétences.

Profil initiateur du projet : ancienneté dans mairie		
	Effectif	Pourcentage
Entre 0 et 5 ans	59	66 %
Entre 6 et 10 ans	9	10 %
Entre 11 et 15 ans	5	6 %
Entre 16 et 20 ans	8	9 %
Plus de 20 ans	8	9 %
Total	89	100 %

Profil antérieur		
	Effectif	Pourcentage
Public	65	79 %
Privé	17	21 %
Total	82	100 %

Expérience antérieure dans GC		
	Effectif	Pourcentage
Oui	46	60 %
Non	31	40 %
Total	77	100 %

Tableau 9 : Le profil de la personne qui a impulsé la démarche pour les communes de notre échantillon

2.3. Outils emblématiques de l'adoption.

Nous avons fait un test du chi-deux afin de savoir si le fait de déclarer avoir adopté une gestion des compétences est lié à la formalisation d'outils de gestion. Nous avons réalisé un test du chi-deux pour chaque outil de gestion des compétences (liés aux postes et liés aux individus). Il en est ressorti que le fait pour une commune d'être engagée dans une démarche compétence est lié aux outils emblématiques de la démarche, à savoir le référentiel des compétences. Enfin, le fait de déclarer être engagé dans une démarche compétence est aussi lié au fait d'évaluer les compétences relationnelles des agents. (cf. tableau 10).

		Possède un référentiel des compétences				Possède un répertoire des métiers			
		Effectif		Pourcentage		Effectif		Pourcentage	
		Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
Est engagé dans une démarche compétence	Oui	17	81	100 %	50 %	52	46	65 %	47 %
	Non	0	81	0 %	50 %	28	53	35 %	53 %
Total		17	162	100 %	100 %	80	100 %	99	100 %

Référentiel des compétences : Khi 2 = 13,452 et sig. = 0,000

Répertoire des métiers : Khi 2 = 5,806 et sig. = 0,016

Tableau 10 : Tableau croisé entre le fait d'être engagé dans une démarche compétence et le fait de posséder un référentiel des compétences d'une part, et un répertoire des métiers d'autre part.

Enfin, le fait de déclarer être engagé dans une démarche compétence est aussi lié au fait d'évaluer les compétences relationnelles des agents. (cf. tableau 11).

		Evalue les agents sur les compétences relationnelles			
		Effectif		Pourcentage	
		Oui	Non	Oui	Non
Est engagé dans une démarche compétence	Oui	43	55	64 %	49 %
	Non	24	57	36 %	51 %
Total		67	112	100 %	100 %

Khi 2 = 3,844 et sig. = 0,050

Tableau 11 : Tableau croisé entre le fait d'être engagé dans une démarche compétence et le fait d'évaluer les individus sur les compétences relationnelles.

2.4. Les pratiques liées à l'adoption

Les tests de comparaisons de moyennes mettent en évidence que les communes qui déclarent s'être engagées dans une démarche de gestion des compétences ont des pratiques de formation liées à la compétence, que ce soit pour analyser les besoins de formation (sur la base des besoins en compétence, $F=3.207$ et $Sig. = 0.075$) comme pour évaluer la formation (en termes de compétences acquises, $F=4.661$ et $Sig. = 0.032$). En outre, ces tests mettent aussi en exergue que les communes qui déclarent avoir mis en place un système de gestion des compétences gèrent l'évolution professionnelle selon l'adaptabilité de l'individu à différents emplois ($F=0.643$ et $Sig. = 0.424$). Or, si l'on s'en réfère à la définition que nous avons explicitée dans la partie méthodologique, il ne s'agit pas de pratiques d'évolution professionnelle liée à la notion de compétence.

Ainsi, notre étude met en exergue que l'adoption de la gestion des compétences est liée d'abord aux pratiques de formation sur les compétences. Ceci rejoint l'analyse de Bories-Azeau (2004 : 450) pour qui il s'agit d'admettre que la formation constitue un levier pour la légitimation d'une approche par les compétences et que les dispositifs statutaires en vigueur ne sont pas des freins à la reconnaissance de ces compétences. En outre, si les communes de notre échantillon articulent formation et développement des compétences, on peut cependant se demander si un tel investissement s'accompagne d'une évolution similaire pour les autres variables de GRH (recrutement, appréciation, promotion, salaires, etc.) : nous sommes obligés de conclure par la négative, ce qui rejoint l'étude de Hondeghem & Vandermeulen (2000 : 348). La nécessité d'articuler la formation à d'autres variables RH, et notamment de reconnaître les acquis en formation par l'évolution professionnelle (mobilité et 'carrière') au sein de la commune. Néanmoins, il est vrai que les marges de manœuvre pour permettre de récompenser les efforts de formation des agents par une promotion sont limitées par les dispositifs statutaires. La structure et l'organisation des grades, l'ancienneté, ainsi que la réussite à un concours de la FPT conditionnent en effet la progression dans la hiérarchie communale. En outre, si les communes ont la possibilité, de faire bénéficier les agents d'une promotion interne, ce type d'outil est souvent envisagé par les gestionnaires communaux comme une « prime à l'ancienneté » (Bories-Azeau, 2004) qu'une réelle reconnaissance des efforts de formation et des compétences acquises. L'enjeu est pourtant bien pour les gestionnaires communaux d'envisager la formation comme un moyen de développer l'employabilité des agents c'est-à-dire leur capacité à être employé dans leur commune ou dans d'autres collectivités territoriales. Ceci implique dans le premier cas de mettre en place des démarches de gestion prévisionnelle des compétences et dans le second cas que les employeurs territoriaux organisent la mobilité au niveau d'un bassin d'emploi par exemple. Ainsi, si la mobilité interne favorise l'adéquation entre les compétences acquises et le poste occupé, le développement de sa pratique suppose – au niveau d'une organisation – une évaluation des compétences mobilisées sur le poste de travail. Les communes qui se déclarent engagées dans une gestion des compétences en sont donc au second palier, tel que définit par Gilbert¹² (1994), celui de l'exploration. Les organisations communales s'engagent dans un domaine bien circonscrit de la gestion des compétences, à savoir la formation.

Conclusion

Notre étude quantitative a mis en évidence que les pratiques de formation étaient particulièrement impactées par la gestion des compétences, aussi bien au niveau des besoins de formation que de l'évaluation de la formation. Le lien formation-gestion des compétences est le plus aisé pour les organisations. Ainsi, les mairies sont elles amenées à développer les compétences de leurs agents, avec un accent particulier mis sur le développement des compétences managériales. La formation correspond effectivement à la première variable sur laquelle on joue généralement (Demmke, 2004). Au-delà de ces pratiques de formation articulées au concept de compétence, notre recherche rejoint les conclusions d'Oiry (2003) sur le débat qualification versus compétence et montre que le changement de concept au sein des communes françaises ne correspond pas à une rupture. Si la formation est évaluée en termes de compétences acquises, les autres pratiques de GRH sont davantage basées sur les compétences requises par l'organisation.

¹² Gilbert (1994) définit quatre paliers : (1) celui du discours, (2) de l'exploration, (3) de la diffusion et enfin (4) de la généralisation de la demande.

Si le tryptique savoir, savoir-faire, savoir-être – sur lequel nous nous sommes appuyés pour définir la compétence - a le mérite de la simplicité et représente un certain caractère didactique, sa pertinence conceptuelle reste éminemment discutable (Grimand, 2004). Le terme savoir note Sire (1996), par définition, englobe les deux autres, ce qui n'est sans doute pas le meilleur moyen pour comprendre comment ces termes entrent en opposition. En effet, tout se passe comme si l'on avait recours à une catégorie générale, le savoir, le savoir-faire faisant office de savoir résiduel, propre à englober cette dimension subjective qui résiste à l'analyse. Quant aux savoir-être dont on peut se demander à la suite de Grimand (2004) s'ils ne sont pas devenus la « voiture-balai » des compétences, ils n'auraient d'autre objet que de remédier aux carences des deux termes précédents. Ainsi naturalisées, les savoir-être seraient davantage une affaire de qualités personnelles que d'apprentissage. Le management serait alors dans l'incapacité de pouvoir intervenir sur ces compétences. Notre étude a alors mis en évidence les difficultés liées à la mesure de la diffusion de la gestion des compétences. Ainsi, des recherches comme celles de Colin & Grasser (2003) qui ont tenté d'évaluer la diffusion de la gestion des compétences nous semblent limitées dans le sens où ces deux auteurs ont eu majoritairement recours à des variables « proxy » c'est-à-dire des variables ne mesurant la gestion des compétences qu'au travers de variables indirectes. Quant à notre recherche, si elle a eu l'ambition de mesurer plus directement la diffusion des pratiques de gestion des compétences dans les communes, on ne peut nier que notre mesure connaît, elle aussi, des limites. Ainsi, la mesure de l'articulation de la logique compétence dans les pratiques RH connaît un biais fondamental, celui d'être basé sur du « déclaratif ». Pour illustration, si on prend l'exemple des pratiques de recrutement, nous avons demandé aux répondants dans quelle mesure ils recrutent leur population de cadres et de non-cadres sur la base des savoirs, savoir-faire, savoir-être et potentiel estimé. Ceci relève donc uniquement du discours. Mais l'organisation communale qui déclare recruter ses agents territoriaux sur la base des savoir-faire procède-t-elle pour autant à des mises en situation ou des questions-simulation lors de son processus de recrutement ? Le questionnaire ne nous donne pas ces éléments.

Bibliographie

- AMADIEU J.F. et CADIN L. (1996), *Compétence et organisation qualifiante*, Economica Gestion poche.
- BELLIER S., 1998, *Le savoir-être dans l'entreprise*, Vuibert.
- BORIES-AZEAU I., 2004, *L'efficacité de la formation des agents communaux : une approche par la motivation à se former*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de Montpellier 1. I.
- CEGOS, 2003, *Enquête sur la fonction ressources humaines*, document.
- COLIN T. et GRASSER B., 2003, « La gestion des compétences : un infléchissement de la relation salariale ? », *Travail et emploi*, n°96, p.61-73.
- COLIN T. et GRASSER B., 2006, « Une évaluation quantitative de la diffusion des pratiques des compétences », in DEFELIX C. et al. *Nouveaux regards sur la gestion des compétences*, Ed. Vuibert, p. 207-228.
- COLIN T. et GRASSER B., 2007, La gestion des compétences : de la diffusion des pratiques et des outils au modèle ?, *Congrès AGRH Fribourg*.
- DEFELIX C., RETOUR D., 2003, La gestion des compétences dans la stratégie de croissance d'une PME innovante : le cas Microtek, *Revue internationale des PME*, volume 16, numéro 3-4.
- DEJOUX C., 1999, Organisation qualifiante et maturité en gestion des compétences, *Colloque AIMS*.
- DEMMKE C., 2004, *European Civil Services Between Tradition and Reform*, Maastricht: EIPA.
- DURAND T., 2000, L'alchimie de la compétence, *Revue Française de Gestion*, n°127, janvier-février, p. 95.
- GILBERT P., 1994, La gestion des compétences : du discours à la construction de nouvelles pratiques sociales, in C. Piganiol-Jacquet (dir.), *Analyses et controverses en GRH*, L'Harmattan, p.213-230.
- GRIMAND A., 2004, « L'évaluation des compétences : paradoxes et faux-semblants d'une instrumentation », *Congrès AGRH*.
- HONDEGHEM, A. & VANDERMEULEN, F. (2000), "Competency Management in the Flemish and Dutch Civil Service", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 13, No. 4, pp.342-353.
- IGALENS J. et SCOUARNEC A., 2001, « La gestion par les compétences : construction d'une échelle de mesure », *Revue de gestion des ressources humaines*.
- KLARSFELD A., 2006, La gestion des compétences : le défi de sa mesure, in DEFELIX C., KLARSFELD A., OIRY E., *Nouveaux regards sur la gestion des compétences*, Paris, Vuibert, p.229-251.
- LAWLER E.E. & REDFORD G.E., 1992, "Skill-Based Approach to Human Resource Management", *European Management Journal*, vol. 10, n°4, 383-391.
- MARBACH V. (1999), *Evaluer et rémunérer les compétences*, Editions d'Organisation
- OIRY E., 2003, *De la qualification à la compétence, rupture ou continuité ?*, L'Harmattan.

PESTALOZZI J.H., 1797, *Mes recherches sur la marche de la nature dans l'évolution du genre humain*, Payot, Lausanne, 1994 (1^{ère} édition en 1797).

RETOUR D., 2002, La gestion des compétences, quoi de neuf pour l'entreprise ?, *MCS*, automne, p. 7-8.

SIRE B., 1996, Clarifier l'évaluation des compétences. Etablir un cadre. *Personnel*, n°371.

TREMBLAY M., 1996, « Payer pour les compétences validées : une nouvelle logique de rémunération et de développement des ressources humaines », *Gestion, Revue Internationale de Gestion*, vol. 21, n°2.

TREMBLAY M., SIRE B., 1999, « Rémunérer les compétences plutôt que l'activité ? » *Revue française de gestion* novembre-décembre.

ZARIFIAN P., 1989, « Indicateurs d'organisation qualifiante et flexible », *Document interne*, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 1989.