

Piloter la Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences : comment anticiper et veiller sur les talents de l'administration publique ?

mars 2015



Dans une société en changement, pour assurer un service public pertinent et de qualité, la Fonction publique[1] doit pouvoir s'appuyer sur des femmes et des hommes compétents, mobilisés et motivés par leur travail. Depuis plusieurs années, les démarches de Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), visent à assurer la cohérence entre les compétences détenues par les agents et les besoins des administrations. Mais, pour que la GPEEC ne soit pas une « usine à gaz » et qu'elle offre aux services ressources humaines (RH) un pilotage efficient dans la durée, la démarche doit être concrète et adaptée au contexte de chaque administration.

GPEEC dans la fonction publique : Pourquoi en parler ?

Accélération des évolutions technologiques, accroissement des besoins et des exigences du public, recomposition de la carte territoriale[2], mais aussi départs massifs à la retraite dans les années à venir, le secteur de l'emploi public dans les trois versants de la fonction publique (Etat, hospitalière, territoriale) est au coeur de multiples enjeux. L'exigence d'adaptabilité qui s'impose aux agents publics réinterroge la logique statutaire[3], basée sur la carrière. L'agent, recruté par concours en début de carrière, pourra dérouler l'ensemble de son parcours professionnel au sein de la fonction publique, soit en moyenne 40 ans, mais son métier aura sans doute évolué, voire peut-être disparu dans moins de 10 ans. Autre défi, celui du maintien de l'employabilité face au vieillissement significatif des fonctionnaires. Fin 2012, l'âge moyen s'établissait à 42 ans dans la fonction publique de l'État, 44,1 ans dans la fonction publique territoriale et 41,3 ans dans l'hospitalière[4]. Des tendances qui amplifient la nécessité d'anticiper les situations d'usure professionnelle, de préparer les fins de carrière et le remplacement des

agents (tutorat, difficultés de recrutement...). Pour optimiser la gestion des ressources humaines, les employeurs publics doivent adapter les facteurs de production, et notamment le facteur humain, en développant une stratégie d'anticipation, et donc de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC).

GPEEC : une introduction progressive de cette nouvelle manière de gérer les personnels de la fonction publique.

Les derniers rapports et études font ressortir les difficultés que rencontrent ministères et collectivités dans la mise en oeuvre de la démarche : consommatrice de temps et d'énergie, formalisme insuffisant... pour des résultats trop « peu visibles ».

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) trouve son origine dans la sphère du secteur privé[5] dans les années 70, sous l'angle de l'adaptabilité des ressources humaines à l'évolution des moyens et des besoins de production. Il s'agit d'une démarche de gestion des ressources humaines qui consiste, sans que l'on puisse s'arrêter sur une définition unique, à prévoir l'évolution des métiers dans l'entreprise afin d'anticiper les besoins dans ce domaine, les changements d'organisation, et développer les compétences des salariés pour améliorer leur employabilité à court et moyen termes[6].

S'agissant du secteur public, la GPEEC a été introduite par la circulaire du 23 février 1989 (dite « circulaire Rocard »)[7]. Fortement associée aux politiques et aux démarches de modernisation de l'État - initiées notamment par la Loi organique relative aux lois de finances au début des années 2000 (LOLF) et la révision générale des politiques publiques[8] (RGPP) en 2007 -, la GPEEC introduit alors des objectifs de performance et de rationalisation des moyens[9]. Cela étant, sa mise en place suscitera à cette époque, peu d'engouement et se fera à des rythmes différents selon les ministères et les collectivités[10]. À titre d'exemple, dans la fonction publique hospitalière, malgré la volonté politique affichée du ministère de la santé de diffuser la GPEEC dans les hôpitaux, et la création en 2007, du Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP - budget : 10 millions d'euros), peu d'établissements se lanceront dans cette démarche qualifiée par certains « de machine à décrire ».

En 2009 cependant, un nouveau pas est franchi. La loi du 3 août 2009[11] prévoit l'élaboration de plans de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Sans les

rendre pour autant obligatoires, cette loi place la gestion des ressources humaines au coeur de la réforme de la fonction publique. Elle offre aux fonctionnaires les moyens de construire de véritables parcours professionnels, notamment en leur garantissant des droits nouveaux en matière de mobilité et d'accompagnement professionnel.

Si le développement de cet outil ne va pas de soi a priori, dans la mesure où les processus des missions du service public sont souvent inversés par rapport aux objectifs marchands, le contexte économique et les contraintes budgétaires ont entraîné une plus grande rationalisation de la gestion publique, notamment dans son volet gestion des ressources humaines (GRH). Dans la Territoriale par exemple, la GPEEC est régulièrement préconisée par les Chambres régionales et la Cour des comptes[12] aux collectivités afin de les inciter à gérer au plus juste leurs effectifs.

Des résultats attendus d'une démarche en deux temps : connaître les compétences détenues par les agents et anticiper les futurs postes

Si toutes les administrations sont appelées à développer la GPEEC, selon les organisations, les objectifs seront à adapter au contexte local et aux enjeux des ressources humaines. Pas de « copier-coller ». Mais concrètement, la GPEEC doit légitimement viser à :

- articuler la « logique statutaire » et la « logique métiers »,
- clarifier les missions et valoriser les compétences (individuelles et/ou collectives) des agents,
- réduire des difficultés de recrutement,
- faire face à un problème de pyramide des âges,
- optimiser les dispositifs de formation,
- insister sur le fait que les personnes ont des ressources à développer et leur proposer un cadre d'évolution professionnelle (via la mobilité notamment),

- favoriser l'implication des agents dans un projet d'évolution professionnelle,
- créer un dialogue régulier avec les agents, les services, les partenaires sociaux,
- améliorer la qualité des prestations rendues par la professionnalisation des acteurs,
- accompagner le changement
- anticiper l'adaptation des compétences aux emplois,
- maîtriser les conséquences des changements technologiques et économiques,
- améliorer la gestion des carrières.

Cette nouvelle forme de gestion implique donc l'introduction de pratiques et de concepts (métier, compétence, évaluation, projet professionnel) qui diffèrent des pratiques administratives « classiques » (statut, qualification, carrière...). Dès lors, trois notions clés se détachent :

- le poste qui correspond aux missions et activités d'un agent dans une structure donnée (service, unité...) et une situation unique (situation fonctionnelle, positionnement hiérarchique, responsabilités exercées) avec ses spécificités (déplacements, horaires...);
- le métier qui regroupe plusieurs postes qui présentent une proximité de compétences suffisantes pour être étudiés et gérés de façon globale. Les métiers sont regroupés dans un référentiel unique (le répertoire des métiers) ;
- la compétence : un « « savoir-agir » validé dans une situation professionnelle complexe et en vue d'une finalité, résultat de la combinaison de différents types de ressources »[13] (« savoirs », « savoir-faire » et « savoir-être »). Elle s'acquiert par la formation et par l'expérience. Elle est évolutive (une veille et son actualisation régulière sont nécessaires).

Pour mettre en place la démarche, il est nécessaire que les agents s'approprient en amont, ces notions. La démarche doit être pragmatique en se concentrant sur la «

gestion des emplois et des compétences », puis viendra ensuite l'approche « prévisionnelle ». L'expérience[14] montre que la démarche est ambitieuse. Seule la stratégie des actions concrètes, le « pas après pas » (formation, parcours professionnels, rémunération des compétences), permet de donner un sens à la GPEEC et d'avancer de façon constructive et solide.

Comment mettre en place une démarche GPEEC ? Étapes et outils clés

Pour réussir, l'appropriation des concepts de gestion des emplois et des compétences par l'ensemble des acteurs est un enjeu essentiel.

Si la GPEEC est très différente selon les ministères, les établissements publics et les collectivités, elle passe obligatoirement par une mobilisation de la Direction générale qui va l'impulser, la valoriser et la suivre pour obtenir un ensemble cohérent et intégré. L'implication des décideurs stratégiques (élus, membres du conseil administration...) est également souhaitable : portée au plus haut niveau, la démarche renforce sa légitimité. Le rôle des managers de proximité est aussi important : premiers observateurs des besoins en compétences, du travail réalisé, de ses évolutions, la démarche peut leur permettre d'avoir une aide à la décision en matière de recrutement, formation ou mobilité.

S'assurer de la bonne compréhension de la démarche par les agents et les associer est aussi indispensable.

Enfin, il ne faut pas oublier : les partenaires sociaux qui sont des relais essentiels auprès des agents (via une présence en comité technique...), la direction des ressources humaines « cheville ouvrière de toute démarche de GPEEC »[15], l'agent ou l'équipe en charge du système d'information RH. Un SIRH (Système d'Information de la gestion des Ressources Humaines) intégré constitue une source d'informations essentielle et un véritable levier en termes de veille, de pilotage et d'anticipation RH. En externe, la DGAFF (Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique) à l'État, ou le CNFPT et les centres départementaux de gestion dans la Territoriale, mettent à disposition des outils utiles à la réflexion pour les organisations qui souhaitent démarrer (ou renforcer) une telle démarche[16].

À chaque fois, la méthodologie repose sur 3 temps :

1. la définition des compétences attendues,
2. l'état des lieux des compétences réelles. Étape la plus importante du processus car elle permet d'associer l'ensemble des parties prenantes (direction générale, encadrement...) et de créer du sens autour de l'ensemble des dispositifs RH, un langage commun entre les acteurs...

3. le plan de développement des compétences. Cette phase a vocation à anticiper les évolutions. Là encore, cette démarche doit être pensée de façon collaborative et opérationnelle : toute démarche de recrutement, toute action de formation, constituent en elles-mêmes des outils pour combler l'écart entre le besoin identifié de l'organisation et les ressources qui sont disponibles.

Les démarches de GPEEC s'appuient sur une diversité d'outils parmi lesquels les plus importants sont : les référentiels/répertoires métiers (véritable catalogue des métiers exercés au sein de l'organisation, il permet de constituer le « squelette » de la politique RH), la fiche de poste qui traduit les caractéristiques du poste, la fiche d'évaluation annuelle qui permet d'identifier la manière dont l'agent exerce ses missions[17] et les outils informatiques de traitement des données. Le système d'information RH peut être exploité de multiples façons, notamment en établissant des pyramides des âges par métiers à l'horizon de deux ou trois ans par exemple. Cela permet de prévoir les besoins quantitatifs à venir. Des observatoires internes des métiers peuvent aussi être mis en place (avec des panels représentatifs d'agents...), pour repérer et anticiper les évolutions à venir. Tout cela sert à bâtir le « référentiel de compétences ».

Focus sur le référentiel de compétences : détecter les compétences et les talents

Pas de « recette miracle », la GPEEC pour perdurer, doit inclure une veille quotidienne sur les talents et les compétences.

Cet outil est sans doute le plus difficile à établir et à faire vivre. Pourtant il est primordial. Un dispositif de GPEEC efficace nécessite, pour le rester, une adaptation permanente des outils et l'engagement du management au plus haut niveau. Les compétences évoluent en fonction de différents facteurs (progrès technologiques et sociaux, réglementation, etc.). Mis à jour et suivi régulièrement, le référentiel de compétences permet de rechercher et de détecter les compétences répondant aux préoccupations et besoins de l'organisation. Il fournit également aux RH et managers un socle solide et précis pour leurs différentes actions (recrutement, évaluation, formation, mobilité, carrière) et les assiste dans leurs prises de décision. Ainsi, le référentiel de compétences permet de concevoir des dispositifs de formation adaptés aux compétences attendues et d'envisager des modalités pédagogiques pertinentes pour les acquérir. Base de données, il permet aussi de favoriser le développement et le transfert des compétences et des potentiels ou « talents [18] » au sein de l'organisation.

Mise en oeuvre du projet : Succès et limites de la démarche

Mettre en place une GPEEC efficace et solide suppose donc des moyens (informatisation des procédures...) et des compétences. En 2014, le CNFPT a publié une étude sur « La pratique de GPEEC dans les collectivités territoriales [19] », où il constate que « les démarches très structurées et très outillées (...) sont surtout l'apanage des organisations importantes (...) », et que d'autres sont moins avancées. Dans ce cadre, faire appel à un cabinet de conseil pour accompagner la démarche (et le changement organisationnel) n'est pas à écarter. Un regard extérieur et un dialogue avec des professionnels peuvent être un plus dans ce travail de longue haleine. De même, l'identification d'un pilote de la démarche, capable de fédérer les énergies et de fixer le cap, de proposer une organisation rigoureuse et transparente est importante. À défaut, la GPEEC risque de rester perçue comme un outil de gestion de la DRH et avec en conséquence des agents ne se sentant pas concernés par la démarche. Bref, un rapport de plus sur l'état des lieux de la DRH au mieux ambitieux mais non opérationnel, au pire, obsolète dès sa parution.

De même pour que la GPEEC se développe dans l'Administration et s'impose comme un réel outil de modernisation, son renforcement opérationnel est nécessaire et ce, dans chaque versant de la fonction publique. Partant de ce constat, la DGAFP organise pour les acteurs et partenaires concernés à l'État, depuis 2013, une journée interministérielle dédiée à la GPEEC [20] et développe des outils méthodologiques pour leur faciliter la démarche.

Cela étant, la GPEEC n'est pas une « baguette magique ». Elle peut ne pas répondre à toutes les difficultés et spécificités des organisations de travail des administrations. La démarche est délicate comme moyen de gestion des effectifs et, en outre, souvent impopulaire auprès des agents. Elle ne résout pas non plus tous les problèmes de résorption des sur-effectifs ou de comblement des sous-effectifs (métiers en voie de disparition ou en mutation, situations d'usure professionnelle ou pénibilité au travail...). Autre exemple, dans la fonction publique territoriale, les collectivités sont en prise à des contraintes fortes (nécessité de maîtriser la masse salariale), à des injonctions politiques et juridiques (allongement des durées de carrière, report des départs à la retraite, rythmes scolaires, emplois d'avenir...), et aux évolutions des modes de gestion (externalisation, mutualisation...). Établir un diagnostic n'est déjà pas chose facile, proposer une vision stratégique pour l'avenir paraît assez difficile, en tout cas « au-delà de trois ans »[21].

En conclusion, l'exercice a donc ses limites mais réussir la GPEC est une nécessité. Véritable acte de management si elle reste pragmatique et s'appuie sur un dialogue permanent entre les directions opérationnelles et les RH, elle permet de faire naître le partage d'une culture commune, de mener une réflexion sur la transmission des savoirs, la place des juniors/seniors... et d'agir sur la motivation des agents et leur implication dans une logique de gagnant-gagnant. Un vrai challenge. En somme, bien menée, elle offre l'opportunité aux employeurs publics de connaître réellement la richesse et le talent des agents à leur service. Pour mieux... les développer et les conserver !

Sandrine BOTTEAU

Pour aller plus loin :

- Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique
- Les pratiques de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans les collectivités territoriales", CNFPT, 2014
- « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État », rapport commun des trois inspections générales, septembre 2012
- « Affectation et mobilité des fonctionnaires sur le territoire », rapport commun des trois inspections générales, Jérôme Fournel, Corinne Desforges, Frédéric Salas, septembre 2013
- Circulaire du 12 avril 2012 relative à la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences du secrétaire général du ministère de l'écologie (FPE)
- Circulaire du 15 mai 2013 relative à la mise en oeuvre de la GPEEC au plan régional et interministériel (FPE)

[1] Dans les trois versants : Etat, hospitalière (hôpitaux et leurs établissements) et territoriale (collectivités territoriales : régions, départements, communes et leurs

établissements : établissements public de coopération intercommunale (EPCI : syndicats ; communautés de communes, d'agglomération, urbaines, métropoles)).

[2] Ancrage de l'intercommunalité, émergence des métropoles, résurgence du débat sur le repositionnement des départements et régions, etc.

[3] Le Statut général de la fonction publique est une sorte de Code du travail pour les fonctionnaires. Il est constitué de quatre titres : « Dispositions générales » Titre I : Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (loi Le Pors) ; « Fonction publique de l'Etat » Titre II : Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ; « Fonction publique territoriale » Titre III : Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; « Fonction publique hospitalière » Titre IV : Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière. Le principe des notes et appréciations générales « exprimant la valeur professionnelle » des fonctionnaires est affirmé par l'article 17 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, par l'article 76 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et par le décret n° 86-473 du 14 mars 1986.

[4] Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2014

[5] Depuis la loi du 18 janvier 2005 de cohésion sociale dite « loi Borloo », les entreprises et les groupes de 300 salariés et plus ont une obligation de négocier avec les représentants du personnel tous les 3 ans, un accord GPEC portant sur : la stratégie de l'entreprise et ses effets prévisibles sur l'emploi et les salaires, les mesures d'accompagnement (formation, VAE, bilan de compétences, mobilité professionnelle et géographique,...), et les conditions d'accès à la formation professionnelle et de maintien dans l'emploi des salariés âgés.

[6] Gestion prévisionnelle et préventive des emplois et des compétences, Dominique Thierry, Edition de l'Harmattan, Avril 1990.

[7] Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public

[8] Programme de modernisation de l'action de l'État touchant l'ensemble des politiques publiques et l'ensemble des ministères consistant à passer en revue l'ensemble des politiques publiques pour déterminer les actions de modernisation et d'économies pouvant être réalisées remplacé en 2012 par la modernisation de l'action publique (MAP).

[9] http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/coll_ressources_humaines/kit_mobilite_12-2010/Guide_1_5_Demarches.pdf La GPEEC est définie comme étant "la conception, la mise en oeuvre et le suivi de politiques et de plans d'actions cohérents visant à réduire, de façon anticipée, les écarts entre les besoins et les ressources humaines d'une organisation (en terme d'effectifs et de compétences), en fonction de son plan

stratégique (ou au moins d'objectifs à moyen terme bien identifiés), en impliquant les Hommes dans le cadre d'un projet d'évolution professionnelle". Cette définition est inspirée de celle de Dominique Thierry (in La Gestion prévisionnelle et préventive des emplois et des compétences – Edition de l'Harmattan – avril 1990).

[10] Le conseil général de la Moselle s'est engagé dans une démarche de GPEEC en 1995.

[11] Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

[12] Rapport public annuel de février 2012 ; rapport public sur les finances publiques locales d'octobre 2013.

[13] Définition de Guy Le Boterf, expert de la gestion et du développement des compétences et des parcours de professionnalisation. Créateur et initiateur de l'approche "Agir avec compétence en situation et avec une combinatoire de ressources" (2004).

[14] Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2014

[15] Source : CNFPT, 2014

[\(http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/GPECmodedemploihttp:///\)](http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/GPECmodedemploihttp:///)

[16] Le CNFPT a élaboré le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale : il comprend à ce jour 253 métiers différents.

[17] « Fin des notes dans la fonction publique, place à l'entretien professionnel : une réforme, pour plus de reconnaissance et de motivation ?! », Carrières publiques, février 2015

[18] Dans le secteur privé, les RH assurent une gestion des talents. D'un caractère plus stratégique qu'administratif, cela concerne les collaborateurs de l'entreprise dont le potentiel a été décelé et dont la présence au sein de l'organisation représente un intérêt majeur pour celle-ci.

[19] Enquête réalisée de juillet à octobre 2013, auprès d'une trentaine de collectivités et de 150 interlocuteurs territoriaux

[20] Thèmes : 2013 : « La GPEEC dans la fonction publique : le dialogue au service de la gestion des ressources humaines ? » ; 2014 : thème : « La GPEEC au service des compétences ».

[21] « La pratique de GPEEC dans les collectivités territoriales », CNFPT, 2014