

LES PRATIQUES DE GESTION PRÉVISIONNELLE DES EMPLOIS, DES EFFECTIFS ET DES COMPÉTENCES (GPEEC) DANS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



QUAND LES TALENTS
GRANDISSENT,
LES COLLECTIVITÉS
PROGRESSENT

SOMMAIRE

I. AVANT-PROPOS	5
Une mission nationale d'observation	5
Contexte et objectifs de l'étude	5
Méthode d'observation	6
II. L'ANCRAGE ET L'ARTICULATION DES DISPOSITIFS DE GPEEC DANS LES POLITIQUES ET LES STRATÉGIES DE RESSOURCES HUMAINES	7
Une implication plus forte des élus	7
Les enjeux des politiques de ressources humaines	7
Du portage politique vers une stratégie ressources humaines	8
III. LES FACTEURS FONDATEURS ET DÉCLENCHEURS DES DÉMARCHES DE GPEEC	9
Quelle temporalité pour les démarches de GPEEC ?	9
Des facteurs de changement variés	9
IV. LES ASPECTS ORGANISATIONNELS DES DÉMARCHES DE GPEEC	12
Entre services dédiés et approche intégrée	12
Un levier d'évolution pour les directions des ressources humaines	12
Un enjeu pour l'offre de service des centres de gestion	13
V. LES DISPOSITIFS ET LES USAGES DES DÉMARCHES DE GPEEC	14
Quel périmètre pour les dispositifs de GPEEC ?	14
GPEEC : comme gestion prévisionnelle	14
GPEEC : comme gestion des effectifs	15
GPEEC : comme emplois - compétences	16
La compétence : une référence qui devient centrale	17
La prise en compte de la GPEEC dans les systèmes d'information des ressources humaines	18
VI. LES JEUX D'ACTEURS DANS LES DÉMARCHES DE GPEEC	20
Élus et directions générales	20
Élus et direction générale dans leur relation aux partenaires sociaux	20
Partenaires sociaux et représentants du personnel : une écoute favorable sur les démarches de GPEEC	21
Les agents : une plus grande prise en compte de la progression professionnelle mais des dispositifs peu lisibles	22
Les encadrants : vers une plus grande prise en compte de la fonction ressources humaines	22
Schéma des jeux d'acteurs dans la conduite des démarches de GPEEC	23
VII. BILANS ET RETOURS SUR LES DÉMARCHES DE GPEEC	25
Les limites des démarches de GPEEC	25
Les principaux acquis des démarches de GPEEC	26
Les attentes vis-à-vis du CNFPT	26
VIII. EN CONCLUSION	27
ANNEXE	28
En résumé, les points essentiels de l'étude...	28
Collectivités, établissements publics territoriaux et structures rencontrés	34
Guide d'entretien	35

I. AVANT-PROPOS

UNE MISSION NATIONALE D'OBSERVATION

La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a confirmé le rôle du CNFPT en matière d'observation en lui attribuant la gestion de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale (article 12-1-I).

« Les pratiques de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) dans les collectivités territoriales » est une étude inscrite au programme 2013 de l'Observatoire des emplois, des métiers et des compétences du CNFPT. Ce programme d'observation, partagé avec le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, porte sur des axes relatifs :

- à une veille nationale sur l'emploi et les métiers territoriaux ;
- à l'analyse des tendances d'évolution en matière de besoins de recrutement et de formation des agents territoriaux ;
- à l'étude prospective des dynamiques d'emploi et de professionnalisation dans les régions ;
- enfin, à l'analyse des pratiques de ressources humaines des collectivités et des établissements publics territoriaux.

CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

D'abord principalement évoquée dans la sphère du secteur privé sous l'angle de l'adaptabilité des ressources humaines à l'évolution des moyens et des besoins de production, la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences gagne de façon croissante les trois volets de la fonction publique.

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), la GPEEC introduit alors des objectifs de performance et de rationalisation des moyens. « Pour une politique donnée, l'État se fixe des objectifs précis à atteindre, avec des moyens alloués pour atteindre ces objectifs. La performance des services est ainsi mesurée de façon plus concrète : une politique publique est d'autant plus performante que les objectifs sont atteints ou approchés grâce aux moyens alloués. Une vraie culture de la performance s'est instaurée au sein de l'administration ».

C'est l'ensemble de la fonction publique, dans un contexte financier de plus en plus contraint, qui place au cœur de ses problématiques, la question des hommes, l'adaptation des effectifs et l'évolution des compétences professionnelles des agents pour garantir la continuité et la qualité du service public. Ce n'est pas par hasard si les trois volets de la fonction publique (État, territoriale et hospitalière) ont réalisé, à très peu d'années d'intervalle, des référentiels des métiers et des emplois, en parallèle à l'évolution du cadre réglementaire relatif à la formation des agents publics.

Régulièrement dans leur lettre d'observation les Chambres régionales et la Cour des comptes dans son rapport public annuel de février 2012, pointent la nécessité pour les collectivités de gérer au plus juste leurs effectifs et sensibilisent « les collectivités territoriales à l'intérêt de cette gestion prévisionnelle ».

Après avoir conduit plusieurs observations sur la gestion de ressources humaines des collectivités - sur l'évolution des effectifs, les pratiques de formation et de recrutement notamment - le CNFPT a souhaité connaître davantage la progression et les modalités concrètes de ces démarches dans la fonction publique territoriale, pour, comme le dit un acteur rencontré, « aller au-delà des mots, de la recherche d'exemplarité et des effets d'annonces qui tendent parfois à qualifier peut-être à tort ces démarches de GPEEC ».

Précisément, cette étude a pour objectif d'établir un état des lieux et une typologie des pratiques des collectivités sur les modes d'élaboration des politiques de ressources humaines et sur les conditions d'intégration d'une démarche de GPEEC dans les stratégies d'organisation et de gestion des collectivités.

Elle cherche à observer trois aspects importants des démarches GPEEC :

- Leur dimension politique : il s'agit d'identifier l'ancrage et les modalités d'articulation des politiques de ressources humaines et des démarches de GPEEC avec le niveau poli-

tique et, dans le cadre du dialogue social, avec les partenaires sociaux ;

■ Leur dimension organisationnelle, l'objectif étant d'analyser comment les démarches de GPEEC et en particulier l'approche par les compétences :

- tendent à structurer les politiques de ressources humaines,
- trouvent des implications concrètes dans les stratégies de ressources humaines des collectivités, que ce soit en matière de recrutement, de formation, de mobilité, de rémunération, de gestion de l'allongement de la carrière des agents,

- modifient les perspectives d'emploi/mobilité professionnelle des agents ;

■ Leur dimension opérationnelle : l'objectif est d'identifier le niveau de prise en compte des métiers et des compétences dans la gestion du parcours professionnel des agents et dans la formalisation des plans de formation.

Enfin, cette étude permet de recueillir les attentes vis-à-vis du CNFPT en termes d'accompagnement dans la structuration des politiques ressources humaines et dans la mise en œuvre des démarches de GPEEC.

MÉTHODE D'OBSERVATION

L'enquête s'est déroulée entre juillet et octobre 2013, sous la forme d'entretiens semi-directifs auprès d'une trentaine de collectivités et d'interlocuteurs ciblés (guide d'entretien en annexe) :

- sur les aspects de stratégie globale et de positionnement politique : élus, directeurs généraux des services ;
- sur les aspects de dialogue social : organisations syndicales, représentants du personnel siégeant au C.T.P. ;
- sur les aspects plus opérationnels : directeurs des ressources humaines, directeurs des systèmes d'information ressources humaines ;
- sur les aspects particuliers de ressources humaines et de GPEEC : directeurs des ressources humaines, responsables de l'emploi-GPEEC, responsables de formation ;
- sur les aspects de retour et de vécu : responsables hiérarchiques (supérieur, intermédiaire, proximité), agents.

29 collectivités et établissements publics ont été sélectionnés en visant à couvrir différents types et tailles de collectivités et d'établissements publics, selon une répartition géographique homogène. Cette étude étant exploratoire, les collectivités et les établissements publics ont été choisis indépendamment de leur niveau d'avancées en matière de politique ressources humaines et de GPEEC. Au total, les collectivités et établissements publics rencontrés pour cette étude (détail en annexe) comprennent :

- 6 communes
- 3 communautés de communes
- 4 communautés d'agglomération
- 5 conseils généraux
- 5 conseils régionaux
- 3 Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS)
- 2 centres de gestion et la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG)

Pour chaque collectivité et établissement public territorial sélectionné, de 6 à 8 temps de rencontres ont été organisés pour couvrir l'ensemble des axes d'observation. Ces entretiens ont permis de recueillir les propos de 147 acteurs :

- Élus : 14
- Directeurs généraux des services et directeurs adjoints : 12
- Directeurs des ressources humaines : 34
- Directeurs des systèmes d'information : 14
- Responsables GPEEC, emplois/compétences : 25
- Responsables formation : 20
- Gestionnaires ressources humaines : 7
- Partenaires sociaux : 11
- Encadrants et agents : 10

Pour illustrer ce rapport d'étude, les propos des acteurs rencontrés sont repris anonymement dans la rédaction. Les verbatims sont alors indiqués en italique.

II. L'ANCRAGE ET L'ARTICULATION DES DISPOSITIFS DE GPEEC DANS LES POLITIQUES ET LES STRATÉGIES DE RESSOURCES HUMAINES

UNE IMPLICATION PLUS FORTE DES ÉLUS

Récemment encore, les élus considéraient dans leur majorité que les ressources humaines étaient surtout « *l'affaire de l'administration* » et une question de gestion interne. Dans cette perception, l'intervention des élus avait tendance à se cantonner à un rôle de régulation et d'arbitrage dans le traitement des cas particuliers des agents.

Sur une dimension plus collective, leur préoccupation était principalement focalisée sur les questions de masse salariale et sur le niveau des dépenses de personnel très fréquemment pointé dans les lettres d'observation des Chambres régionales des comptes.

En lien avec les changements intervenus dans l'environnement territorial et les contraintes accrues en matière budgétaire, le positionnement et la sensibilité des élus ont évolué récemment sur ces thèmes.

Le portage par les élus des politiques de ressources humaines et leur implication varient encore selon les collectivités. Il tient souvent à la personnalité des hommes et des femmes politiques en place et à leur sensibilité sur ces questions.

De façon évidente, les élus ont maintenant un regard plus attentif sur la politique de ressources humaines de leur collectivité. « *Les élus ont bien compris que le résultat de l'action politique repose en grande partie sur la capacité de l'encadrement supérieur à combiner approche managériale et ressources humaines ; le couple management/gestion des ressources humaines est un levier indispensable à la réussite des projets politiques* ».

Lorsqu'il est clairement affiché, le portage des politiques ressources humaines par les élus repose le plus souvent sur le binôme constitué du maire ou du président associé à un adjoint en charge des questions de personnels. Très fréquemment, l'un ou l'autre des membres de ce binôme a une expérience personnelle de la gestion des ressources humaines sur le champ public ou privé. Pour une majorité des collectivités rencontrées, la mobilisation du maire ou du président et de son adjoint a eu un rôle déterminant dans la mise en œuvre d'une politique de ressources humaines.

LES ENJEUX DES POLITIQUES DE RESSOURCES HUMAINES

Les enjeux les plus fréquemment évoqués par les élus en matière de ressources humaines portent sur les principaux points suivants :

- La nécessité de faire progresser un niveau d'efficacité du service rendu aux usagers, de garantir le bon fonctionnement des compétences exercées par la collectivité ou par l'EPCI, et de mettre en œuvre le programme et les projets inscrits au mandat politique ;
- La maîtrise des dépenses de personnel dans un contexte général de vives tensions financières et de baisse des ressources ;
- À moyens réduits ou constants, la nécessité de repérimétrer l'offre de service public, de faire évoluer les modes d'organisation et de gestion ;
- La volonté de renforcer la dimension sociale sur les aspects de dialogue social, de résorption de la précarité, de prestations sociales, de couverture santé ;
- Le traitement des problématiques d'usure professionnelle et plus globalement d'amélioration des conditions de travail.

Les thèmes plus techniques de la gestion des effectifs, de la démographie des agents et des départs à la retraite, des métiers et des compétences en tension, les effets des processus de mutualisation sur la gestion des ressources humaines ne sont pas déclarés comme prioritaires au niveau des élus. Il semble que l'on revienne là à des problématiques qui seraient plus de l'ordre d'une gestion interne et technique, portée essentiellement par

les directions des ressources humaines. Il en va de même pour la GPEEC. Au-delà de sa finalité générale, la GPEEC est perçue par les élus avant tout comme une démarche technique et un ensemble de processus. À ce titre, elle leur semble davantage être de la responsabilité des directions générales et des directions des ressources humaines que du niveau politique.

DU PORTAGE POLITIQUE VERS UNE STRATÉGIE RESSOURCES HUMAINES

Si les élus sont plus présents qu'auparavant dans la définition des orientations et des priorités d'action en matière de ressources humaines, la définition en tant que telle d'une stratégie de ressources humaines relève plutôt de l'intervention des niveaux techniques et plus particulièrement d'un portage partagé entre la direction générale des services et la direction des ressources humaines.

Pour les collectivités les plus importantes, la stratégie ressources humaines est initiée à partir d'un diagnostic global puis formalisée à travers des schémas directeurs et des plans d'action qui s'intègrent à une stratégie d'organisation et de management pour l'ensemble de la collectivité.

Pour les autres collectivités, même si une stratégie est moins formalisée, les directions des ressources humaines déterminent des programmes d'action annuels ou pluriannuels.

Pour l'ensemble des collectivités rencontrées, les stratégies ressources humaines portent en premier lieu sur la maîtrise de la masse salariale qui tend à devenir « *le principal levier d'action en matière de maintien voire de réduction des dépenses de fonctionnement* ». Il est à noter que plusieurs collectivités sont parvenues à inverser la tendance depuis un ou deux ans, en réduisant leurs effectifs et leur masse salariale de 2 à 3 %. « *Cet effort reste peu visible, car en partie compensé ou gommé par l'augmentation des charges, notamment le taux de cotisation des retraites. Pour autant, cette baisse est un signal fort et marque une tendance qui doit être amenée à se prolonger* ».

Par effet d'échelle, les stratégies de ressources humaines peuvent porter sur différents niveaux :

- Elles peuvent venir en appui au projet global de la collectivité ou de l'EPCI pour :
 - promouvoir une ingénierie du développement et de l'innovation dans les services,
 - développer une expertise et des logiques d'appui et de conseil intracommunautaires, notamment dans la perspective des processus et des dynamiques de mutualisation des services qui sont engagés,
 - renforcer des fonctions de pilotage,
 - promouvoir un plan d'action managérial.
- Les stratégies ressources humaines peuvent venir en déclinaison des différentes politiques publiques de la collectivité et inclure, au côté des volets financiers, communication, gestion

administrative et juridique, des questions spécifiques en lien notamment avec :

- les besoins en métiers et en compétences particulières,
- la stratégie de recrutement et de formation sur un champ d'intervention particulier,
- l'évolution des modes d'organisation et de gestion d'un service public en particulier,
- la transformation des métiers, un redéploiement professionnel des agents.

« *Les différentes politiques publiques de la collectivité ont été déclinées chacune en plan d'action managérial stratégique. Ces plans, adaptés chaque année par des revues de projet, irriguent toutes les politiques publiques et intègrent toutes leurs composantes : financière, ressources humaines, communication interne, gestion budgétaire... Le management inclut quant à lui de façon spécifique les aspects d'organisation, de conduite du changement, d'évolution des besoins en compétences professionnelles* ».

- Pour d'autres collectivités enfin, la stratégie se centre sur la fonction ressources humaines elle-même, pour développer :
 - « *une gestion prospective, anticipatrice et dynamique des ressources humaines* »,
 - « *des logiques de parcours professionnels et rendre les agents acteurs de leurs parcours* »,
 - les aspects de management et de pilotage de la fonction ressources humaines au sein même des directions des ressources humaines,
 - des logiques de fonction ressources humaines partagée auprès des niveaux d'encadrement de chaque direction.

Dans ces stratégies, la GPEEC ne constitue pas un axe particulier. Elle tend à être vue « *comme une finalité et une démarche globales qui portent l'ensemble de la stratégie ressources humaines de la collectivité quand elle n'est pas une logique et des objectifs inscrits dans le projet managérial et organisationnel de la collectivité* ».

Quoi qu'il en soit, la définition d'une stratégie de ressources humaines, même lorsqu'elle est validée par le niveau politique, reste du domaine des services et du niveau technique. Elle est une traduction opérationnelle des orientations fixées par les élus.

III. LES FACTEURS FONDATEURS ET DÉCLENCHEURS DES DÉMARCHES DE GPEEC

QUELLE TEMPORALITÉ POUR LES DÉMARCHES DE GPEEC ?

Pour les collectivités rencontrées, la période 2005-2010 marque le réel développement des démarches opérationnelles de GPEEC.

Quelques collectivités font figure de pionnières en ayant développé ces démarches avant les années 2000. Elles ajoutent que cette antériorité ne les a pas protégées « *de certaines vicissitudes et de quelques passages à vide dans la mise en œuvre des démarches* ».

La GPEEC nécessite des conditions qui passent notamment par un portage politique et managérial fort et continu, un investissement lourd de la part des directions ressources humaines. « *Toutes ces conditions de mises en œuvre ne sont pas forcément réunies simultanément et de façon continue* ». Par ailleurs,

chaque collectivité est consciente que les démarches de GPEEC s'inscrivent dans un processus long qui implique au départ « *un changement culturel et managérial qui se fait dans la durée* ».

Si les démarches très structurées et très « *outillées* » de GPEEC sont surtout l'apanage des organisations importantes, une majorité des collectivités rencontrées tendent aujourd'hui à généraliser les fiches de postes, l'entretien professionnel et parfois des référentiels d'emplois/fonctions.

Ces dispositifs, déjà largement engagés dans les collectivités rencontrées, constituent « *les éléments fondateurs, le socle, le point d'entrée des démarches de GPEEC à partir de la généralisation des fiches de poste et l'initiation de référentiels et de cartographie des emplois* ».

DES FACTEURS DE CHANGEMENT VARIÉS

Hormis quelques collectivités qui se sont engagées dans une réflexion globale sur la GPEEC, le point d'entrée des démarches est le plus souvent lié à un diagnostic, à un état des lieux ciblé sur une politique publique, sur un champ professionnel ou sur des métiers particuliers. Elles reconnaissent que cette entrée sectorielle, d'abord limitée, est d'ailleurs une condition de réussite pour initier une démarche de GPEEC qui a besoin « *d'un caractère appliqué et concret pour ne pas se perdre dans des concepts et des objectifs trop larges qui ne sont pas mobilisateurs* ».

C'est bien souvent une logique de changement et de rupture, doublée d'une commande politique, relayée par la direction générale, qui est à l'origine des démarches.

Les faits déclencheurs de cette rupture sont multiples et renvoient aux contextes d'évolution très particuliers de chaque collectivité : à son histoire, à des questions de personnes, tant aux niveaux des élus que des cadres de la direction générale et des directions ressources humaines.

Pour ne citer que les principaux faits déclencheurs évoqués par

nos interlocuteurs, ceux-ci renvoient à :

- La conduite des politiques publiques elles-mêmes et à l'évolution des modes d'action publique.

« *Dorénavant, ce sont les politiques publiques elles-mêmes qui génèrent des stratégies d'organisation et de ressources humaines. La GPEEC n'est alors plus une démarche isolée en tant que telle, les politiques publiques suscitant un besoin d'anticipation et de changement ; la GPEEC est alors complètement intégrée au volet stratégique et au projet politique de la collectivité* ».

- Des changements structurels comme :

- la mise en œuvre de nouvelles compétences dans les intercommunalités qui appellent de nouveaux besoins d'expertise et de pilotage,

« *Nos nouvelles compétences demandent un besoin d'expertise nouveau sur le développement durable, l'aménagement de l'espace ou encore le développement économique* ».

- des besoins de compétences professionnelles liés à des évolutions d'organisation et de gestion : territorialisation, mutualisation, montée en puissance des fonctions d'appui et de conseil aux communes membres des EPIC, internalisation de certaines prestations (restauration collective, interventions techniques...),

« La mutualisation autour de plateformes de services communs demande d'étoffer les services existants. Dans un même temps, les fonctions de service et de conseil aux communes adhérentes montent en puissance et nécessitent des compétences sur le champ de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, sur le conseil juridique et sur les marchés publics, sur l'informatisation, sur l'urbanisme ».

- les contraintes budgétaires croissantes, le poids et la progression de la masse salariale,
- la diminution des projets d'investissement qui oblige à requalifier des développeurs et des chefs de projets sur des profils de gestionnaires et de chargés du suivi d'exploitation, sur des profils d'instructeurs plus spécialisés sur une expertise juridique et financière,

« De 2008 à 2013, les budgets d'investissement ont été réduits de moitié. Il faut nécessairement redéployer les gens sur d'autres métiers et d'autres profils de compétences. On est moins sur des projets et des travaux neufs et davantage sur de la gestion, du suivi d'exploitation ».

■ Des évolutions conjoncturelles telles que :

- le transfert des personnels de l'État et la complète transformation de la structure des effectifs des départements et des régions,

« L'arrivée des personnels de l'État a complètement modifié la structure des effectifs de la collectivité. Outre les effets de volume et de démographie des effectifs, il a fallu intégrer des problématiques nouvelles d'absentéisme, de pénibilité au travail : 23 % de nos agents des collèges ont une restriction d'aptitude physique ».

Il est à noter que les transferts de personnels ont souvent été l'occasion d'engager des démarches et une dynamique de GPEEC pour certains conseils généraux et conseils régionaux. Établir des référentiels d'emplois, identifier puis cartographier les emplois était alors nécessaire pour fiabiliser l'information sur des effectifs importants, pour redéfinir et objectiver ensuite les modalités d'affectation des agents par établissement d'enseignement.

- à un projet d'organisation qui interroge les besoins en compétences individuelles et collectives,

« La réorganisation des services petite enfance nous amène à réfléchir sur d'autres modes d'organisation et sur les métiers communs à plusieurs communes dans une perspective de mutualisation mais aussi de GPEEC territoriale pour favoriser les mobilités sur le bassin de vie ».

- à une réforme, une mesure qui fait apparaître des besoins d'évolution des qualifications et des compétences. C'est l'exemple du changement des rythmes scolaires, de la réforme de la gestion des fonds européens dans les conseils

régionaux, la promotion des circuits courts dans la restauration collective, la transformation des modalités d'intervention en matière d'action sociale,

« La réforme des rythmes scolaires a fait apparaître un important besoin d'évolution des qualifications sur ce champ. On est passé de l'éducation populaire à un secteur qui s'est fortement professionnalisé ».

« Avec l'attribution de la gestion des fonds européens, la culture administrative a besoin d'évoluer vers des compétences plus développées sur l'instruction, l'analyse des dossiers de demandes de subvention sur les plans financiers et juridiques ».

- à l'arrivée d'une nouvelle équipe de direction.
- Des problématiques de ressources humaines en tant que telles :
 - l'exposition particulière de certains métiers du secteur technique, des déchets, de la petite enfance, des collèges/lycées (...) à des problématiques d'usure, d'inaptitude physique, de maintien dans l'emploi ou de mobilité/reclassement,
 - l'allongement des carrières et des périodes d'activité professionnelle,
 - la structure démographique des effectifs et des départs à la retraite,
 - des préoccupations liées à l'amélioration générale des conditions de travail,
 - l'individualisation des parcours professionnels,
 - la baisse des recrutements externes et la priorité accordée aux mobilités internes,
 - la gestion de certains agents de catégorie C bloqués dans leur avancement de carrière dès 40 ans (agents des collèges et lycées notamment).

« La combinaison : diminution des ressources et augmentation des durées de carrières rend la GPEEC impérative. À ses côtés, nous essayons de promouvoir les logiques de mobilité professionnelle sur la durée de la carrière ».

« Un enjeu majeur se dessine avec l'allongement des durées de carrière. À 45 ans, certains de nos agents sont bloqués dans leur progression à la fois professionnelle et statutaire ».

« L'autre entrée prioritaire porte sur les questions d'allongement des durées de travail et de pénibilité au travail. Sur ce dernier point, il y a une forme de fatalisme et un constat d'impuissance : c'est un processus normal, on ne sait ni l'anticiper, ni lutter contre. Cette préoccupation est relativement nouvelle pour les collectivités ; elle a une résonance très forte pour les élus : cela impacte la qualité du service rendu aux usagers. Or, les élus se sentent démunis, gèrent souvent des cas individuels et dans l'urgence. Par ailleurs, l'inadaptation et les reclassements représentent également un coût pour les collectivités : il faut former et requalifier la personne à reclasser et pourvoir à son remplacement sur le poste qu'elle occupait ».

En marge de ces facteurs très divers, certains acteurs ont fait part aussi de « l'effet de mode et d'affichage qui peut entourer les démarches de GPEEC ».

Sur le fond, on peut constater que les démarches de GPEEC suivent, en quelque sorte, le mouvement de décentralisation et de consolidation des effectifs des collectivités et des EPCI engagés depuis les années 80.

Durant la phase de croissance des effectifs, des années 1980 aux années 2000, de structuration des fonctions ressources des collectivités et de leurs domaines d'intervention, d'élargis-

sement des champs de compétences des intercommunalités, la dynamique à l'œuvre portait alors essentiellement sur des processus et des objectifs de gestion des effectifs et de progression de carrière. Il semble que l'on soit désormais parvenu à un stade de maturité des organisations, qui se caractérise par des logiques d'adaptation, d'optimisation, d'anticipation des besoins de professionnalisation dans lesquelles s'imposent de fait des démarches de GPEEC.

IV. LES ASPECTS ORGANISATIONNELS DES DÉMARCHES DE GPEEC

ENTRE SERVICES DÉDIÉS ET APPROCHE INTÉGRÉE

La fonction GPEEC des collectivités tend à s'organiser selon la typologie suivante :

- Pour les petites structures, les démarches ou plus exactement des outils de GPEEC tels que la fiche de poste et les référentiels d'activités/fonctions, sont directement initiés, pilotés et animés par les directeurs des ressources humaines ou par les responsables du personnel, voire par le directeur général des services lui-même ;
- Pour une majorité de collectivités, la GPEEC a progressivement « gagné » en indépendance au sein des directions ressources humaines. Elle s'est progressivement structurée en tant que service, mission, pôle emplois-compétences ou GPEEC. Ces entités se sont constituées à partir d'un chef de projet « *emplois-mobilités professionnelles* » ou à partir de petites unités de quelques personnes, généralement moins d'une dizaine, qui gèrent ces dispositifs en croisant parfois d'autres missions : le recrutement, la gestion des mobilités, le conseil aux agents sur les parcours professionnels. Dans certaines collectivités, ces unités dédiées sont relayées par des référents ressources humaines placés auprès de chaque direction.

Pour certaines collectivités, la création de postes de chefs de projets ou de services dédiés à la GPEEC s'accompagne de la mise en place de comités de pilotage qui ont pour but de faire partager « *cette nouvelle culture, une gestion anticipatrice des métiers et des besoins d'évolution de compétences* ». Ils comprennent, outre les services de la direction des ressources humaines, les représentants de la direction générale et parfois les organisations syndicales.

« *Notre projet de service a souligné le fait que la structuration de la DRH était trop positionnée sur une approche technique et pas assez sur une vision stratégique/prospective. Nous avons créé à la suite un pôle prospective-emplois. Il*

aura en charge de développer l'interface vis-à-vis des autres directions sur l'évolution des champs professionnels et des métiers, il encadrera les quatre responsables ressources humaines qui seront les interlocuteurs directs des chefs de service et qui assureront le lien avec les autres services de la direction des ressources humaines » ;

- En réaction au modèle précédent, certaines directions ressources humaines estiment que la GPEEC est transversale. À ce titre, elle est par nature une logique qui doit être partagée par toute la chaîne des acteurs des ressources humaines : recrutement, carrière, formation, santé et vie au travail. Sorte de « *GPEEC intégrée aux fonctions ressources humaines* », elle ne donne pas lieu à des services spécifiques emplois-compétences, mais irrigue les autres services à travers des objectifs et des dispositifs spécifiques ;
- « *Stade au-dessus d'une GPEEC intégrée* », il a été observé dans une ou deux grandes organisations que certaines démarches de GPEEC dépassent la sphère des ressources humaines : « *La GPEEC est une affaire trop importante pour être laissée à la seule direction des ressources humaines* ». Elle intègre alors un niveau encore supérieur : celui de l'organisation et du projet managérial de la collectivité. La GPEEC est alors portée directement par l'encadrement supérieur, placé en position d'initiative, aidé, conseillé par une direction des ressources humaines qui se positionne alors en prestataire et en aide à la décision auprès des services. Pour un directeur général des services, cette organisation « *évite une approche souvent trop techniciste des directions ressources humaines et garantit une approche réellement prospective et stratégique* ».

« *Dans cette dynamique, c'est bien le management supérieur qui porte une fonction ressources humaines / conduite du changement. Les directeurs sont placés en prise d'initiative et en pilotage avec un appui technique à la demande auprès de la direction des ressources humaines* ».

UN LEVIER D'ÉVOLUTION POUR LES DIRECTIONS DES RESSOURCES HUMAINES

Pour les collectivités rencontrées, la GPEEC, tant en termes d'objectifs que de démarches, contribue à faire évoluer la fonction ressources humaines et ses principales composantes :

recrutement, rémunération, carrière, temps de travail, formation, évaluation, santé, sécurité et vie au travail.

La GPEEC marque un changement dans le positionnement des directions ressources humaines « *qui passent d'un rôle d'opérateur/gestionnaire à une intervention sur le niveau plus stratégique* ». Pour de nombreux acteurs, « *les directions ressources humaines tendent par ailleurs à s'ouvrir sur les autres services et rompent avec un certain isolement* » qui leur était souvent reproché.

Cette évolution est notamment marquée par le renforcement :

- du pilotage/management de la fonction ressources humaines au même titre qu'une politique publique, avec la formalisation d'objectifs et la définition de critères d'évaluation ;
- d'un rôle d'appui, de conseil, d'aide à la décision auprès des directions fonctionnelles et opérationnelles ;
- de l'animation d'une réflexion, d'une posture prospective, en vue de les faire partager auprès des différentes directions

UN ENJEU POUR L'OFFRE DE SERVICE DES CENTRES DE GESTION

La GPEEC contribue à faire évoluer l'offre de service et d'accompagnement des centres de gestion, en parallèle à la conduite de leurs missions réglementaires.

Au-delà des aspects d'accompagnement sur « *la gestion des carrières et du statut qui fondent la véritable expertise des centres de gestion* », la dimension métiers/compétences prend plus d'importance.

Pour les centres de gestion, « *ce changement de culture* » intervient à une période de renouvellement des directions dans de nombreux centres. Elle coïncide également avec la progression de l'intercommunalité et des processus de mutualisation qui obligent à repenser une offre de service.

« *Avec la montée en puissance des intercommunalités, les centres de gestion recherchent des complémentarités nouvelles de service. Avec les mutualisations, on observe un renforcement des fonctions ressources humaines. S'il n'y a pas risque de désaffiliation, les intercommunalités prendront vraisemblablement quand même en propre l'organisation de leurs instances paritaires. Les centres de gestion jouent la carte d'être des sortes d'intercommunalité de gestion des personnels* ».

« *Dans les intercommunalités, émergent des problématiques de restructuration et d'organisation des services, des mouvements de personnel, de mutualisation. Cette dynamique génère des besoins d'accompagnement sur les volets emploi, GPEEC et organisation* ».

Les centres de gestion reconnaissent qu'ils doivent eux-mêmes faire évoluer leurs compétences internes pour répondre à ces enjeux et « *pour faire évoluer un positionnement encore trop souvent marqué par une culture statutaire et administrative* ».

Leurs axes de développement portent principalement sur :

- L'assistance et l'appui tant aux collectivités qu'aux agents eux-mêmes sur les mobilités et le recrutement. Certains centres de gestion vont notamment internaliser la faculté de conduire des bilans de compétences et de professionnalisation. D'autres ont

et au sein de chaque champ professionnel ;

- d'un couplage plus étroit entre la GPEEC et le conseil en organisation qui s'inscrit dans une logique complémentaire aux analyses effectuées sur les métiers et l'évolution attendue des compétences professionnelles ;

d'une montée en expertise notamment sur la fonction de recrutement mais aussi pour l'ensemble des composantes ressources humaines qui s'orientent vers « *une gestion dynamique et active des ressources humaines* ».

« *La direction des ressources humaines est maintenant en situation d'expertise en matière de recrutement sur chaque demande de poste. Elle a pour objectif d'être dans une gestion active et prévisionnelle du personnel. Elle initie et mène à bien la réflexion sur l'adéquation des compétences attendues à terme par rapport au profil envisagé* ».

constitué au niveau d'un bassin de vie, au niveau départemental voire régional, des comités de pilotage pour mutualiser la rédaction des fiches de postes, pour réaliser des études sur les métiers en tension, pour constituer des viviers de candidature, des bourses de l'emploi ;

- Le conseil en organisation et l'accompagnement des processus ressources humaines.

« *Nous proposons des outils, des démarches, une méthode de travail sur les aspects internes d'organisation. Nous apportons un conseil sur la faisabilité technique, financière, ressources humaines, de tels ou tels projets de transfert de compétences, de réorganisation des services et de mutualisation* » ;

- Les aspects de pénibilité au travail et de mobilité / reclassement.

« *En plus de notre mission sur l'hygiène, la sécurité et la santé au travail, nous accompagnons les problématiques d'usure et de mobilité en proposant des entretiens d'évaluation, des grilles d'analyse, des plans d'action mutualisés entre collectivités* » ;

- La promotion d'une « *GPEEC territoriale* ».

Forts de leur connaissance des territoires à l'échelle du département, les centres de gestion souhaitent identifier à l'échelle d'un bassin de vie et d'emploi les lieux où se localisent les compétences professionnelles et les besoins d'emplois qui peuvent être mouvants. Il s'agit de cartographier les emplois et les opportunités de mobilité en dehors du strict cadre communal ou intercommunal. Cette logique assez novatrice est en réflexion auprès de quelques conseils régionaux et départementaux, pour mutualiser certaines interventions et pour offrir des perspectives de mobilité plus étendues aux agents des collèges et des lycées.

V. LES DISPOSITIFS ET LES USAGES DES DÉMARCHES DE GPEEC

QUEL PÉRIMÈTRE POUR LES DISPOSITIFS DE GPEEC ?

Interrogées sur les outils de GPEEC, les collectivités tendent à avoir une vision exhaustive et à intégrer dans leur recensement l'ensemble des dispositifs déployés par les directions des ressources humaines. Elles citent alors de nombreux dispositifs et projets sur les modes de recrutement, l'analyse des besoins de formation, les modalités de reclassement des agents, la réalisation des fiches de poste, les parcours de formation, l'entretien professionnel, les stages internes de benchmarking, le tutorat, les plans de formation pluriannuels...

« Comment reconnaître ce qui relève de la GPEEC au sens du pilotage prévisionnel du reste » est une question qui concluait

souvent le propos de nos interlocuteurs. Dans cette « *nébuleuse des dispositifs de ressources humaines* », les acteurs s'interrogent parfois sur la lisibilité et la cohérence que peut donner à lire « *cette somme et cette stratification de dispositifs* ».

Vouloir délimiter les champs de la GPEEC oblige à « *s'en tenir au maître mot de prévisionnel* ». C'est bien cette dimension prévisionnelle et prospective qui tend « *dans un contexte de raréfaction des ressources financières, à regrouper un ensemble de démarches et de dispositifs qui visent à mettre en adéquation et à anticiper les besoins en ressources humaines d'une organisation avec l'évolution de son offre de service* ».

GPEEC : COMME GESTION PRÉVISIONNELLE

Les collectivités dans leur majorité reconnaissent que la gestion prévisionnelle est difficilement maîtrisable dans les faits.

La gestion prévisionnelle nécessiterait une visibilité à moyen terme pour permettre la planification des objectifs et des plans d'action. Dans les faits, cette condition est contrariée et doit s'ajuster en permanence à un contexte réglementaire très mouvant, des ressources de plus en plus contraintes et, parfois, à des injonctions de la part du politique.

La dimension prévisionnelle de la GPEEC est donc un élément clé qui « peine à être réellement mis en œuvre ». En termes de faisabilité, prévoir des plans d'actions à l'échéance de trois ans est souvent la limite haute de l'exercice pour des collectivités qui reconnaissent que cette dimension représente paradoxalement la « grande lacune » des démarches de GPEEC.

Pour autant, la gestion prévisionnelle existe et conduit à des réflexions et des études en amont des dispositifs eux-mêmes. Elles portent sur :

- L'évolution des modes de gestion dans certains domaines d'intervention et des besoins de compétences, avec par exemple : l'externalisation à terme de certaines prestations isolées ou la délégation de service public de l'exploitation routière pour un département, l'internalisation d'un service de restauration collective ;

- L'évolution de certains métiers amenés à disparaître progressivement, comme celui de dessinateur projeteur, ou à l'inverse sur des métiers en forte mutation : les métiers de l'accueil social, celui d'assistant administratif, d'instructeur-gestionnaire de dossiers, les métiers liés au génie énergétique, à l'environnement.

« *Une réflexion prospective a été engagée avec la volonté de cibler des métiers et des projets précis. Cela donne un caractère appliqué à la démarche qui gagne en lisibilité et en légitimité* ».

« *Un observatoire statistique et d'étude a été créé sur l'estimation des départs à la retraite dans les EPLE pour déterminer l'âge par métier, le volume des agents à dé-précariser, les recrutements à prévoir par métier, l'absentéisme, les risques psychosociaux, les conditions de travail, les mobilités professionnelles. Chaque étude a vocation à se décliner en plans d'action opérationnels* ».

Cette pratique des observatoires internes tend à se développer. L'approche majoritairement retenue consiste à les décliner sur un champ professionnel et des métiers précis.

- Le diagnostic sur des secteurs et des métiers « cibles » en matière de pénibilité au travail.

« Un travail prospectif a été initié sur les mobilités, les reclassements, les métiers passerelles, les métiers à forte usure, sur la définition des aires de mobilité. Ce travail sera amené à réinterroger l'évolution possible des modes de gestion et la stratégie de recrutement à terme ».

Les collectivités sont bien conscientes du risque de ces réflexions et de ces études « à visée prévisionnelle et prospective » ne débouchent pas sur des résultats concrets si aucun dispositif n'est prévu rapidement en relais. « Auparavant, la GPEEC s'appuyait sur des études sectorielles approfondies. Elles s'avéraient très lourdes à réaliser et peu opérationnelles au final. Elles pouvaient parfois mettre trois ans à être réalisées pour se rendre compte qu'il fallait déjà les réactualiser ».

Si ce risque est présent, la gestion prévisionnelle se traduit dans les faits par la mise en œuvre de process en aval des réflexions et des études prospectives :

- Mise en place de revues d'effectifs organisées régulièrement par direction qui permettent d'interroger les ressources à prévoir à un ou trois ans en fonction des projets, des changements d'organisation, des besoins de compétences ;

« Une première série de revues du personnel a été programmée en 2013. Elle porte sur chaque direction et permet d'aborder tous les sujets relatifs aux questions de personnel : recrutements, turn over, absentéisme, et aux évolutions prévisibles en fonction des projets : évolution des besoins

de compétences, besoins de formation ou de recrutement » ;

- Mise en œuvre de procédures qui tendent à interroger chaque besoin de recrutement ou chaque poste vacant en fonction de l'évolution des missions, d'une possible optimisation des modes de travail, des mobilités internes, des reclassements, de la dé-précarisation des agents ;
- Le recensement des vœux de mobilité à partir des entretiens professionnels ;
- L'établissement d'un plan annuel des mouvements d'effectifs entrant-sortant ;
- La mise en place de commissions d'arbitrage sur les besoins en postes par direction et par services ;
- Le fléchage ou le gel au tableau des effectifs de certains postes, pour anticiper des mobilités professionnelles pour inaptitude physique ;

« Un tableau de bord et d'arbitrage prévisionnel a été mis en place. Il est mis en débat au sein du comité de direction et permet dans la durée d'estimer les besoins de recrutement, de flécher les postes susceptibles d'accueillir des personnes en reclassement pour raisons de santé, d'estimer les volumes d'agents partants à la retraite, de signaler les agents à la recherche d'une mobilité professionnelle ».

GPEEC : COMME GESTION DES EFFECTIFS

Cette question des effectifs est à la fois la plus cruciale du fait des impératifs de maîtrise de la masse salariale et celle pour laquelle les collectivités ont le moins de prise car de plus en plus contrainte par des objectifs de diminution des recrutements. Une collectivité déclarait ainsi que « sur 300 mouvements d'effectifs en un an, seulement une trentaine était liée à des créations de poste ». Comme évoqué précédemment, d'autres collectivités s'inscrivent par ailleurs dans une tendance à la diminution de leurs effectifs.

La gestion des effectifs se fait de plus en plus à flux tendu et la tendance majoritaire consiste à « interroger chaque poste vacant, au vu des modes d'organisation et des besoins de compétences professionnelles actuels et futurs, prioriser les mobilités internes, les reclassements, diminuer les situations de précarité, voire d'intégrer les personnes en apprentissage ».

Les marges d'ajustement des effectifs restent faibles également en termes de départs à la retraite des agents. Les départs à la retraite se font de façon fluide, « au fil de l'eau », avec au final peu de départs importants qui « permettraient d'opérer des choix visibles en matière d'affectation des agents ou de redéploiement ». Outre le fait que les durées de carrières s'allongent, les agents ont tendance à reporter leur départ à la retraite. Si la démographie est une opportunité, elle est rarement dans les faits un réel levier d'action sur la gestion des effectifs.

La gestion des effectifs, là aussi, « se heurte aux limites de la réalité ». Les dispositifs de mutualisation, l'aménagement

des rythmes scolaires ou encore les emplois d'avenir obligent à recruter parfois des volumes importants d'agents qui « remettent en cause les objectifs fixés en matière de prévision et de gestion des effectifs ».

D'autres interlocuteurs soulignent le caractère parfois impopulaire de la GPEEC au vu de cette gestion des effectifs. En effet, à l'instar de ce qui est à l'œuvre auprès de la fonction publique d'État, « la GPEEC ne saurait masquer des objectifs de réorganisation, de rationalisation et de baisse des effectifs à terme ». De telles démarches seraient alors susceptibles « de générer à terme de possibles tensions au niveau des conditions de travail des agents et d'avoir des conséquences sur la qualité des services rendus aux usagers ». « Une démarche de rationalisation des effectifs a été mise en œuvre. Elle établit des ratios avec des effectifs cibles en fonction des objectifs à atteindre. Cette orientation est encore partielle et ne concerne que quelques services où les questions d'effectifs sont sensibles ».

Un autre exemple de dispositif similaire mis en place, consiste « à dresser un plan annuel de performance par direction qui décrit des organisations types et des effectifs cibles en fonction des missions conduites ».

Dans une autre collectivité, une revue des effectifs a été expérimentée. « Elle permet d'impliquer chaque direction dans une vision prospective de leurs ressources. Elle donne lieu à plusieurs réunions par an avec chaque direction dont une avec le DGS, pour fixer les objectifs et les moyens de l'année suivante, à partir

d'un bilan des actions de l'année n-1 et d'un constat partagé sur l'état des effectifs et des postes, en intégrant les départs à la retraite prévus. L'horizon est pour l'instant fixé à un an, mais il pourrait s'élargir à 2 ou 3 ans après la période de rodage du dispositif. Ce serait inutile d'aller au-delà, compte-tenu des incertitudes de plus en plus grandes sur l'âge du départ à la retraite et sur le périmètre des compétences de la collectivité ». À côté de ces démarches encore isolées, la priorité de plusieurs collectivi-

tés rencontrées, et parmi elles des organisations importantes, se focalise sur la mise à jour et la fiabilisation de leurs tableaux des effectifs recensant, par direction, les postes, les cadres d'emplois actualisés par agent, les postes occupés et vacants. « Jusqu'à récemment encore, nous ne disposions pas d'un tableau des effectifs précis recensant par direction les postes, les métiers occupés, voire même si ces postes étaient occupés ou vacants ».

GPEEC : COMME EMPLOIS - COMPÉTENCES

C'est sur ce volet, que les collectivités, petites et grandes, ont le plus progressé ces dernières années en généralisant des démarches sur l'ensemble de leurs organisations et en déployant de nombreux outils.

On observe :

■ Au niveau collectif, le développement des dispositifs de référencement :

- le fléchage et la cartographie des postes et des agents avec le répertoire des métiers territoriaux du CNFPT ou avec des référentiels métiers/emplois propres à la collectivité ;

- la généralisation et l'harmonisation des fiches de poste et leur rattachement à des référentiels d'activités/compétences,

« En 2011, un référentiel des activités a été réalisé. D'abord descendant, une fiche emploi pré-identifiée permettait de référer plusieurs postes. Puis démarche ascendante : à partir des entretiens professionnels, les fiches de poste ont été reformalisées pour ajuster les fiches emplois » ;

- la définition d'aires de mobilité et de passerelles professionnelles entre emplois via des dispositifs d'accompagnement du type bilan de compétences et parcours de formation,

« Nous avons conçu des parcours et un accompagnement à la reconversion professionnelle sur certains métiers techniques tels que ceux d'élagueurs, des personnels de collecte, bloqués à la fois en terme de carrière et de progression professionnelle. Il a été nécessaire d'anticiper et de recruter de personnes avec des compétences plus ouvertes qui permettront dans 5 ou 6 ans une reconversion professionnelle. Des contrats de reconversion sont proposés qui prévoient un état des lieux de la situation de travail de l'agent, l'évaluation de ses compétences, puis son accompagnement » ;

- la définition de matrices de compétences ou de fonctions clés ou par niveau, notamment en matière de management - encadrement, en lien avec la grille d'entretien professionnel et avec les compétences attendues sur le poste,

Une collectivité a ainsi déterminé une progression et des niveaux de compétences :

« pour accéder à un emploi donné, pour maîtriser ensuite les activités à réaliser, puis pour migrer vers un emploi plus qualifié au sein du même champ professionnel, vers des fonctions managériales ou encore vers d'autres domaines d'intervention » ;

- la structuration des entretiens professionnels à partir d'activités référencées au niveau de fiches emplois, en parallèle à la fin progressive du système de notation,

« Avec la réalisation des fiches métiers et la généralisation des fiches de poste, les entretiens professionnels sont conduits en lien avec des matrices de l'activités/compétences » ;

- le développement des dispositifs de mise en correspondance, de cotation, de qualification des métiers/emplois avec le cadre statutaire. Plusieurs collectivités tendent à prendre en compte cette correspondance professionnelle pour déterminer des conditions de nomination et pour l'intégrer aux critères d'avancement de grade ;

- la structuration d'une partie des plans de formation à partir des logiques d'emplois/compétences, en déclinant des itinéraires métiers, en intégrant des notions d'activités/compétences communes à plusieurs métiers,

« Le plan de formation intègre une vision prospective sur l'évolution des métiers tels que ceux de secrétaire et d'assistante. Il comprend des axes qui prennent en compte des besoins de compétences transverses sur les domaines du pilotage, sur le juridique, le financier. On constate un besoin général d'expertise dans un contexte d'économie dans lequel il faut faire progresser les niveaux de performance individuels et collectifs » ;

- la détermination d'indicateurs et de tableaux de bord sur la démographie des agents, les dates prévisibles de départ en retraite, sur les agents permanents, les métiers en tension, les métiers à forte pénibilité, les métiers à fort renouvellement de compétences.

■ La mise en œuvre de dispositifs en faveur d'une gestion individualisée du parcours professionnel des agents :

- la mise en place de fondamentaux sur les savoirs de base liés à un ensemble d'emplois ou de cadres d'emplois, ou d'itinéraire de professionnalisation en lien avec des savoir-faire métiers,

« En lien avec la logique professionnelle, sont organisés régulièrement des forums métiers, des conférences d'actualisation des connaissances, et de façon plus pérenne, un dispositif de formation interne, dit école des métiers, a été créé ».

- des parcours de formation et un accompagnement à la prise de poste en faveur des agents en mobilité ou en reconversion professionnelle ;

- la mise en place d'entretiens d'orientation et d'accompagnement à la mobilité,

« Des entretiens d'orientation et de carrière, sur la base du volontariat des agents, ont été mis en place. Ils sont complétés par des ateliers de la mobilité, animés par la direction des ressources humaines. Ils sont l'occasion de présenter les métiers de la collectivité, de rédiger un livret de compétences, de préparer les agents aux entretiens de recrutement, à la rédaction des CV et des lettres de motivation ».

- l'organisation de bourses internes à la mobilité, de stages d'immersion professionnelle dans différents services de la collectivité pour préparer une évolution professionnelle ou pour acquérir de l'expertise auprès d'autres services ;

- le développement des dispositifs de tutorat d'intégration ou de tutorat d'expertise,

« L'accent a été mis sur l'accompagnement à la prise de poste. Pour les nouveaux arrivants, un parcours d'intégration est défini avec des temps de bilan : bilan d'intégration, bilan à mi-parcours pour les stagiaires, bilan de compétences. En complément, des dispositifs de tutorat ont été créés : tutorat d'intégration suite à une mobilité interne ou à un recrutement, tutorat d'expertise pour transmettre une expertise particulière comme par exemple l'analyse financière. Nous développons également un benchmarking pour faire bénéficier un agent de l'expérience d'autres collègues ».

- la prise en compte de l'usure professionnelle et de la pénibilité au travail,

« La logique GPEEC est surtout apparue avec les problématiques d'usure professionnelle. Une cinquantaine de reclassement est en cours. Il n'existe pas encore de procédure formalisée et c'est une gestion au cas par cas qui domine. Une étude a été réalisée recensant le volume des agents à risques. Le

tableau des effectifs identifie les postes susceptibles d'accueillir des personnes en reclassement pour raisons de santé. Enfin, un projet porte sur la création d'un itinéraire de formation et de reclassement qui prévoit des mises à niveau, des apports sur les fondamentaux de la gestion administrative, sur l'informatique, sur les écrits professionnels ».

L'ensemble des démarches et des dispositifs mis en œuvre témoignent du fait que les collectivités souhaitent donner à la GPEEC un caractère appliqué, pragmatique, souvent ciblé sur un domaine d'intervention, une catégorie d'agents ou d'emplois particuliers. Certaines font le choix de renoncer à des outils qui leur paraissent trop longs à déployer, trop globaux, ambitieux et consommateurs de trop de ressources tels que les démarches de répertoire et de cartographie des emplois.

Engager la GPEEC à partir de projets concrets avec un périmètre même limité et sur une courte durée, représente pour les collectivités « un gage de crédibilité et de légitimité ». « Afficher des objectifs précis et des résultats concrets permet de faire adhérer l'organisation à une démarche de GPEEC souvent perçue comme une intention, un concept, ou à l'inverse comme très technocratique et peu lisible ».

« Plutôt que d'adopter un angle de vue très large sur une prospective des ressources humaines, il a été décidé de travailler sur des projets plus limités. Il s'agit pour chaque secteur, projet ou chantier qui avait un enjeu fort de changement, d'en décliner les enjeux en termes de ressources humaines sur les aspects de formation, de recrutement, de qualification, de carrière, de management/encadrement ».

Ces dispositifs ne débouchent en aval que ponctuellement sur des études sectorielles approfondies. Deux collectivités importantes ont toutefois mis en place des observatoires des emplois et des compétences, mais là encore, pour des domaines d'intervention et des métiers particuliers.

LA COMPÉTENCE : UNE RÉFÉRENCE QUI DEVIENT CENTRALE

D'une façon générale et à côté de l'approche statutaire, la gestion par les compétences progresse et irrigue de plus en plus la sphère des ressources humaines. Elle tend à devenir l'élément de référence pour le recrutement, l'évaluation professionnelle, les plans de formation, les mobilités internes, voire pour déterminer des critères d'avancement de grade.

La notion de compétence devient centrale dans la définition des fiches de poste. Ces compétences se réfèrent à des emplois types de la collectivité. L'ensemble des référentiels métiers/emplois produits décrivent des savoir-faire et des savoirs en lien avec des activités principales. Plus rares sont celles qui abordent les savoir-être.

Certaines collectivités distinguent des niveaux d'activités et de compétences :

- certaines de ces compétences peuvent être cotées par niveau d'acquisition : exécution, maîtrise, conception, expertise ;
- certaines compétences sont cotées dans une logique de progression et de mobilité professionnelle : compétences

et cadres d'emplois d'entrée sur le poste, de niveau médian, compétences et cadres d'emplois de sortie du poste.

« Un répertoire des emplois recense les activités qui sont classées selon la nomenclature du CNFPT. Les compétences sont calibrées : base - autonomie - maîtrise - expertise, elles renvoient à des savoirs, des savoir-faire et des savoir-être limités à une vingtaine d'items ».

Si ces démarches de référentiels emploi et de cartographie progressent, « elles sont un socle et un préalable à la mise en place de toute démarche de GPEEC », des collectivités témoignent de leurs difficultés à trouver la bonne maille de référencement de leurs emplois, à stabiliser le niveau d'information à rechercher en fonction des usages possibles.

« Le projet et le maquettage de fiches métiers est en cours. Il n'y a pas consensus sur les termes employés et sur les champs à retenir. Les descriptifs sont parfois sur un niveau de détail proche de la fiche de poste, ce qui pose le problème du calibrage des activités. Les rubriques et le niveau d'information

restent à stabiliser, y compris le sens des libellés employés ».

Les collectivités font part d'une démarche empirique qui parfois se cherche :

- Quel niveau d'information retenir qui sera réellement exploitable sans surcharger les référentiels d'emplois/compétences ?
- Quelle trame d'analyse adopter entre le poste, l'emploi, l'emploi type et le métier ?
- Quelle définition partagée se donne-t-on sur les composantes d'un référentiel des emplois ?
- Quelle intégration du régime indemnitaire opérer dans les fiches métiers/emplois des fonctions de management/encadrement ?
- Comment intégrer la polyvalence des emplois ou leur caractère transverse à plusieurs domaines d'intervention ?
- Sur le mode de réalisation des référentiels, la direction des ressources humaines doit-elle proposer et faire valider des fiches pré-identifiées dans une logique descendante ou doit-elle partir de l'expression des agents et de leur situation de

travail pour formaliser des référentiels dans le cadre d'une démarche ascendante ?

- Quelle intégration possible de ces référentiels au système d'information ressources humaines de la collectivité ?

Dans ces démarches d'identification des emplois/compétences, le répertoire des métiers du CNFPT est une référence communément partagée.

Enfin, il apparaît clairement que les collectivités n'opposent plus la gestion de carrière à la gestion par le métier et les compétences. Comme cela a déjà été évoqué, les collectivités ont de plus en plus tendance à relier ces deux modes de gestion en qualifiant des postes ou des emplois par rapport à des cadres d'emplois et pour mettre en correspondance progression de carrière et mobilité professionnelle.

Pour certaines collectivités, cette correspondance est encore indicative. Pour d'autres, elle s'impose désormais comme une règle de gestion dans les arbitrages sur les avancements de grade.

LA PRISE EN COMPTE DE LA GPEEC DANS LES SYSTÈMES D'INFORMATION DES RESSOURCES HUMAINES

La majorité des collectivités rencontrées estiment que les systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) constituent « *un frein et le point noir des démarches de GPEEC* ».

L'offre logicielle existante sur le marché n'apparaît pas adaptée. C'est la structure des SIRH autant que leurs fonctionnalités qui ne sont pas en phase avec les attentes des collectivités.

Les limites des outils existants concernent principalement :

- la structure et l'architecture des SIRH qui apparaissent « *trop globaux et insuffisamment adaptés avec le caractère appliqué et opérationnel des approches et des dispositifs que privilégient les collectivités* » ;
 - les SIRH sont encore constitués « *d'un empilement de modules* » sans interface entre eux. Chaque module : recrutement, GPEEC, formation, évaluation, statut, paie, fonctionne indépendamment ;
 - « *Notre SIRH est composé de différents modules développés en interne. Ils ne communiquent pas entre eux. Seule la partie paie est intégrée. On voudrait un outil à part entière, intégrant les volets postes, effectifs, formation, évaluation, qui puisse par ailleurs ouvrir des fonctionnalités vers les autres services* » ;
 - chaque module permet des requêtes très limitées, l'outil est trop statique n'autorisant pas le croisement de différentes variables. Le SIRH fonctionne « *comme un entrepôt de données sans lien entre elles* » ;
- « *Les données GPEEC ne sont pas articulées aux autres données : paie, formation, carrière, temps de travail, gestion des*

arrêts maladie, candidathèque... Nos fiches de poste sont rédigées sur deux versions différentes de bases de données qui nous obligent à avoir une interface de mise à jour des données. En fait, il n'existe pas de module GPEEC en tant que tel » ;

L'intégration des démarches emplois/compétences reste limitée sur de nombreux progiciels :

- la plupart des produits n'autorisent pas des traitements qui permettraient d'avoir des indicateurs simples, tels que la mesure des écarts entre compétences détenues et celles attendues sur un poste, la prévision des départs à la retraite, un tableau des effectifs par direction,
- « *On souhaiterait un outil qui permette des sorties individualisées sur les agents. Un module qui croise simplement des indicateurs sur la masse salariale, la structure des effectifs, les postes* » ;
- la plupart des traitements, avec par exemple l'intégration des fiches emplois/ postes ou des entretiens professionnels, n'ont pas d'autre possibilité que d'être faits sur les suites bureautiques classiques, « *quand ils ne restent pas au stade du papier* ».

Le SIRH apparaît pour de nombreuses collectivités « *comme un projet sans fin* ». Pour disposer d'un outil de gestion dynamique et en articulation avec d'autres services et d'autres fonctionnalités (lien avec les finances, la gestion des droits informatiques, la gestion des horaires de travail et des accès aux bâtiments...), les collectivités font le choix de privilégier des développements informatiques en interne ou auprès de prestataires privés.

Mais là encore, pour les développements internes, la solution ne semble pas être au rendez-vous :

« nos services informatiques ne répondent que partiellement à nos demandes ou ne nous produisent que de simples adaptations ». Quant aux adaptations, à la personnalisation des modules du SIRH demandées aux éditeurs de logiciels, les « patches additionnels ou les fonctionnalités nouvelles mises en œuvre » n'autorisent qu'une intégration a minima des approches emplois/compétences et « donnent lieu à des prestations souvent coûteuses dès lors qu'on sort des produits standards ».

« C'est le deuxième cabinet de consultant qui travaille sur le SIRH : le premier sur les attendus de la direction des ressources humaines, puis un second maintenant sur le cahier des charges fonctionnel et l'aide à la sélection de l'éditeur et du progiciel ! ».

Paradoxalement, il a été observé dans de nombreuses situations, que c'est l'outil SIRH lui-même qui tend souvent « à dicter le champ des possibilités et des fonctionnalités en terme de gestion des process ressources humaines, voire la configuration et les finalités des projets et des démarches de GPEEC ».

VI. LES JEUX D'ACTEURS DANS LES DÉMARCHES DE GPEEC

ÉLUS ET DIRECTIONS GÉNÉRALES

Les élus interviennent assez peu dans le lien entre d'une part, la politique et les orientations en matière de ressources humaines, et d'autre part la stratégie de ressources humaines, voire avec la fonction ressources humaines elle-même qui relève surtout des directions générales et du directeur des ressources humaines.

Les élus ont tendance à passer commande, à partir de quelques axes clés et d'orientations générales, à la direction générale des services qui se place alors en pivot, en traducteur, auprès de la direction des ressources humaines.

À ce titre, le rôle moteur du directeur général des services (DGS), son implication et son portage personnels en matière de pilotage sont déterminants dans le dynamisme de la fonction ressources humaines et en particulier, dans le déploiement des démarches de GPEEC.

Deux signaux forts de ce positionnement du DGS apparaissent dans le rôle de traducteur et de relais de la commande politique des élus, dans la stratégie et les plans d'action qui seront mis en œuvre par le directeur des ressources humaines :

- dans les organigrammes des collectivités, les directeurs de ressources humaines tendent de plus en plus à être rattachés directement au DGS ;
- dans les organisations de taille importante, la fonction ressources humaines est désormais portée très souvent par un directeur général adjoint, spécifiquement en charge des ressources humaines. Il est secondé alors par un directeur des ressources humaines qui sera, quant à lui, davantage sur le pilotage opérationnel.

De façon générale, les directeurs des ressources humaines sont de plus en plus impliqués dans le management et le pilotage de la fonction ressources humaines. Ils déploient une logique davantage centrée sur la stratégie ressources humaines de la collectivité au côté de la gestion des différentes composantes de la fonction ressources humaines. Cet aspect est d'autant plus marqué dans les organisations qui ont pris l'option « *d'une fonction ressources humaines et prévision partagée ou déconcentrée auprès des différentes directions* ».

ÉLUS ET DIRECTION GÉNÉRALE DANS LEUR RELATION AUX PARTENAIRES SOCIAUX

Dans la plupart des collectivités rencontrées, les élus, les directions générales et les directions des ressources humaines ont développé une habitude de dialogue social qui dépasse le simple cadre des obligations réglementaires et des commissions administratives paritaires.

Les syndicats et les représentants du personnel tendent à être de plus en plus dans des relations fondées sur l'information, la concertation et la consultation régulières à l'occasion de thématiques ou de projets particuliers. Ce dialogue peut s'effectuer de façon informelle et ponctuelle pour des projets et des dispositifs de ressources humaines ou donner lieu à des commissions, à des comités de service ou de pilotage organisés de manière régulière et pérenne.

Bien que les positions des partenaires sociaux varient d'une collectivité à l'autre, il semble que les représentants syndicaux

adhèrent assez peu aux dynamiques de ressources humaines et de GPEEC initiées par les directions générales.

Les partenaires sociaux apparaissent comme « *très centrés sur la défense des cas individuels ou, au contraire, sur des positions de principe très générales dictées par la position officielle de leur organisation syndicale* ». Globalement, ils sont perçus comme relativement en retrait sur le collectif et sur la stratégie ressources humaines de la collectivité. « *Depuis plusieurs années maintenant, les organisations syndicales sont sur des débats très généraux comme la défense du service public ou à l'inverse sur le soutien des cas individuels. Elles n'occupent et ne tiennent aucune position sur les aspects stratégiques de conduite de l'action publique locale et de ressources humaines. Dans cette dynamique globale, les syndicats ne sont pas très présents. Ils restent « attrape-tout » sur les cas individuels* ».

« Lors de réunions régulières avec les représentants du personnel, les questions principalement de titularisation et de réduction de l'emploi précaire sont évoquées très librement, sans affrontement réel et souvent consensuellement. Sur les démarches de GPEEC, on ne ressent pas une très grande appétence de la part des syndicats. Cependant, ils se rendent bien compte que la pérennité de l'emploi public ne peut pas faire l'économie d'un débat sur l'adaptation et l'évolution des compétences professionnelles. Garantir l'emploi public, c'est aussi intégrer l'approche métiers/compétences ».

« La défense du statut et de la carrière » sont des thèmes centraux de dialogue social, « pour autant, ils ne s'imposent plus

avec la même force qu'auparavant ». Toutes les collectivités remarquent que si « les lignes bougent, l'approche métiers/compétences ne constitue pas un élément de crispation du dialogue social en soi ».

Les démarches d'emplois/compétences, les répertoires des emplois, l'entretien professionnel, la correspondance entre les cadres d'emplois et les métiers occupés, malgré quelques réserves, sont globalement bien accueillis par les partenaires sociaux. Les élus et les directions générales observent globalement que, sur ces sujets de fond, le consensus est plutôt de mise avec les partenaires sociaux.

PARTENAIRES SOCIAUX ET REPRÉSENTANTS DU PERSONNEL : UNE ÉCOUTE FAVORABLE SUR LES DÉMARCHES DE GPEEC

Dans les démarches et les dispositifs de GPEEC, les partenaires sociaux se disent plutôt bienveillants et témoignent d'une écoute favorable vis-à-vis « d'une dynamique qui participe à l'accompagnement des agents et qui contribue au progrès social ».

« L'approche par l'emploi et les compétences permet de fixer un cadre de référence et d'objectivation dans l'analyse et dans la compréhension des situations de travail réellement vécues par les agents ».

En revanche, les partenaires sociaux reprochent majoritairement aux politiques de ressources humaines de manquer de lisibilité et d'anticipation, en particulier sur les questions d'usure professionnelle, d'absentéisme, de mobilité professionnelle, de départ à la retraite.

« Nous manquons de lisibilité sur la politique des ressources humaines de la collectivité. Dans un contexte de maintien de la masse salariale qui conduit à un gel des postes, de déficit de moyens pour l'action publique en général, il faudrait une analyse très fine sur le périmètre du service public, sur nos besoins en métiers et en organisation. Les choses progressent depuis peu avec la réalisation de fiches de poste et à terme, la cartographie des emplois ».

Le point d'achoppement de la GPEEC réside pour eux dans le nombre et la multiplication de dispositifs qui apparaissent fragmentés, confus et insuffisamment communiqués et expliqués aux agents.

« Les relais fonctionnent assez bien quant aux chantiers en cours : la mutualisation, les questions de qualification des postes, l'information sur le déroulement de carrière. En revanche, il existe un fossé sur la communication en direction des agents et des encadrants sur, par exemple, les questions de correspondance entre les cadres d'emplois et les postes occupés et sur leurs conséquences en termes de mobilité professionnelle et de progression de carrière ».

« Les ressources humaines et le statut sont très complexes à déchiffrer pour les agents. Les directions n'ont pas forcément

les moyens de répondre à des sollicitations qui se multiplient. Il faudrait redéfinir les conditions d'accueil et d'information des agents, développer davantage la communication interne ».

Les syndicats regrettent fréquemment que les directions des ressources humaines soient encore trop des « tours d'ivoire, peu ouvertes au dialogue, insuffisamment en lien et à l'écoute avec les agents et les services ». Les directions des ressources humaines se situent dans « des logiques d'action encore trop souvent gestionnaires, descendantes et pas assez à l'écoute des agents ».

Alors que la défense du statut est un argument fort de l'ensemble des partenaires sociaux, la GPEEC et, plus particulièrement, la prise en compte croissante de la dimension emplois/compétences, ne sont plus perçues comme pouvant mettre en péril le statut, les principes d'ancienneté et d'avancement de grade. Pour autant, les syndicats sont partagés sur la question particulière des correspondances entre les cadres d'emplois et les postes occupés. « L'opposition syndicale existe sur ce principe. Ils sont attachés au principe de l'avancement de carrière à l'ancienneté, mais le discours est ambigu, ils considèrent aussi qu'il faut objectiver les conditions d'avancement et de déroulement de carrière ».

Nombres de partenaires sociaux regrettent un investissement encore limité de la part de l'encadrement sur une véritable gestion du poste occupé par l'agent, sur l'évolution de ses compétences, sur ces besoins de formation. « L'évaluation par les encadrants reste encore trop statique et trop convenue, sur les aspects de qualification, d'accompagnement et de formation. Il n'y a pas encore de réelle prise de relais sur cette dynamique par les encadrants ».

Globalement, les partenaires sociaux et les représentants du personnel estiment que ces démarches et ces dispositifs de GPEEC sont complémentaires dans la lecture et dans la gestion de l'emploi public. « C'est un ensemble de moyens qui vient objectiver les situations de travail, les parcours professionnels des agents et les critères d'avancement de carrière ».

LES AGENTS : UNE PLUS GRANDE PRISE EN COMPTE DE LA PROGRESSION PROFESSIONNELLE MAIS DES DISPOSITIFS PEU LISIBLES

Les démarches de GPEEC sont porteuses pour les agents d'une plus grande prise en compte individuelle de la progression à la fois sur le plan de la carrière et du parcours professionnel. Cette prise en compte récente se traduit dans les faits par un accompagnement plus présent et plus actif sur les aspects de parcours et de mobilité professionnels.

Les fiches emplois/postes sont majoritairement accueillies favorablement car elles objectivent les descriptifs de poste et sont, dans la plupart des situations, l'occasion d'approfondir l'entretien professionnel et d'évoquer dans le détail les activités conduites. « *Les fiches emplois/postes permettent ainsi de structurer les entretiens professionnels, de rendre le dialogue plus transparent et d'apporter une clé d'entrée sur les aspects de mobilité, d'évolution des compétences et de besoins de formation* ». Elles placent par ailleurs « *l'encadrant en responsabilité et en relais des politiques de ressources humaines* ».

Le cadre statutaire est perçu par les agents « *comme un invariant de la gestion de l'emploi public* ». Cependant, la réalité des organisations et des situations de travail fait peu à peu passer au premier plan l'emploi occupé par l'agent et les compétences professionnelles mises en œuvre et attendues. Il semble à cet égard que les agents ne soient pas dans leur majorité opposés aux démarches de couplage entre le cadre d'emplois et le poste occupé.

Au global, la fiche de poste et l'entretien professionnel sont revenus très fréquemment dans les propos des agents. En revanche, les logiques et les dispositifs de GPEEC leur parlent assez peu et sont éloignés de leur quotidien professionnel. Ils tendent à considérer ces dispositifs « *comme complexes, techniques et surtout comme une mécanique interne aux directions des ressources humaines* ».

LES ENCADRANTS : VERS UNE PLUS GRANDE PRISE EN COMPTE DE LA FONCTION RESSOURCES HUMAINES

Dans l'ensemble des organisations, la direction générale incite et demande à l'encadrement d'être davantage en responsabilité et en conduite des fonctions de ressources humaines, d'écoute et de dialogue social avec leurs collaborateurs.

La gestion active des ressources humaines, les dynamiques engagées à l'occasion des démarches de GPEEC, la tendance au partage ou à la déconcentration de la fonction ressources humaines, amènent à faire évoluer le rôle des encadrants et à un changement des postures managériales. Cette tendance se traduit dans les faits par :

- des encadrants qui investissent davantage le pilotage de la fonction ressources humaines,

« La GPEEC est avant tout une affaire de management. C'est une préoccupation qui doit investir l'encadrement supérieur, dans une gestion au quotidien des hommes et des compétences. La GPEEC doit être transverse et partagée » ;

- des encadrants qui deviennent les garants de la proximité et du dialogue avec leurs agents. Les directions des ressources humaines s'inscrivent alors davantage en relais des directions et de l'encadrement, dans un rôle d'appui et de conseil ;
- des encadrants qui sont maintenant en prise directe avec la conduite des entretiens professionnels, la rédaction des fiches de poste, l'évaluation des besoins de formation, l'analyse des évolutions de leurs champs d'intervention et des métiers qui s'y rapportent,

« Il existe un fort enjeu de partage d'une culture ressources humaines au sein de l'encadrement. C'est un rapport gagnant : les directions des ressources humaines ne peuvent être dans l'anticipation que si elles sont proches des opérationnels et qu'elles connaissent leurs projets. À l'inverse, ce sont les cadres et les agents eux-mêmes qui connaissent le mieux leurs champs d'intervention et les besoins d'évolution des compétences professionnelles » ;

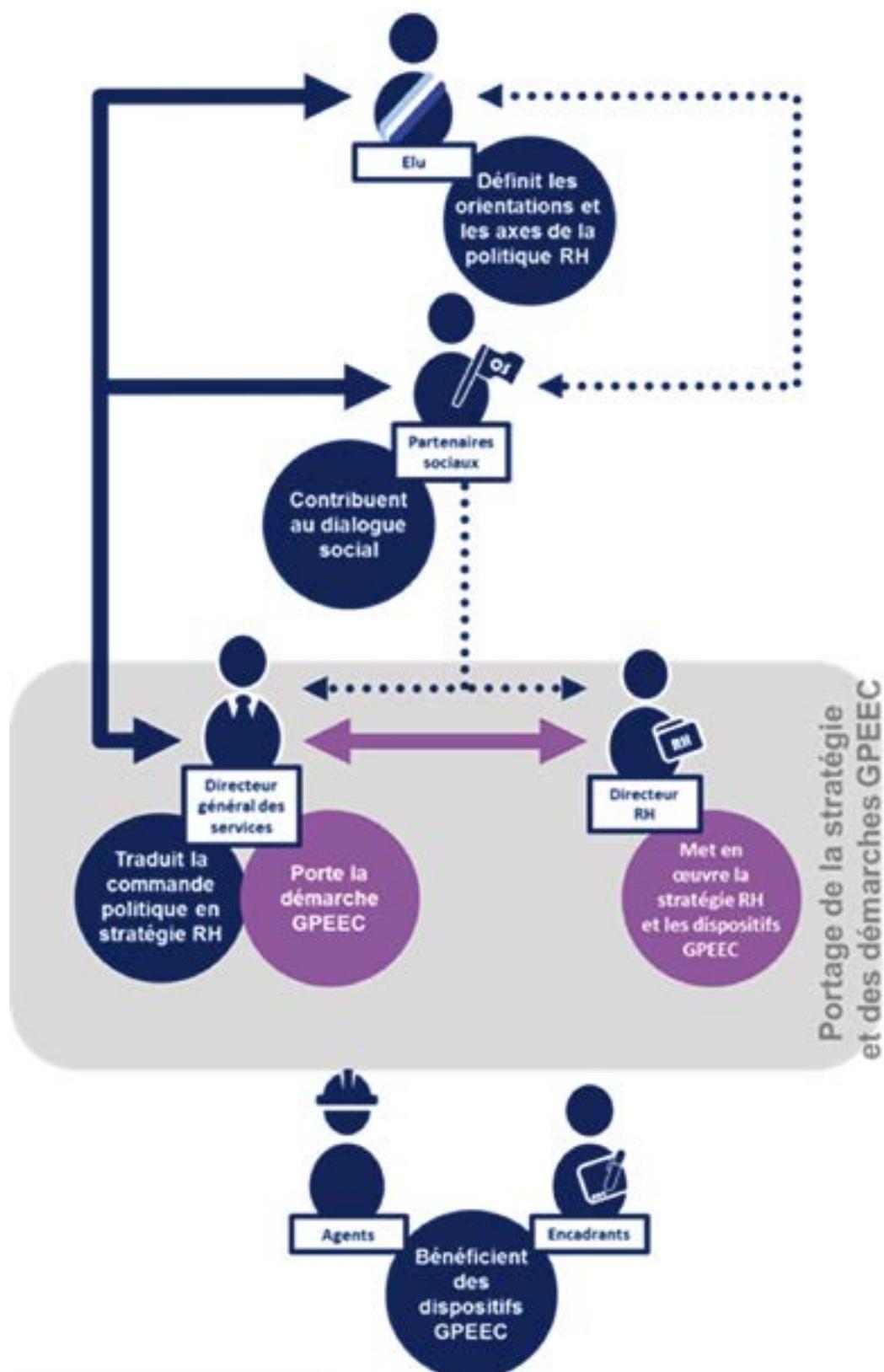
- des encadrants qui estiment également que l'on vient compléter un éventail de responsabilités déjà très larges.

De nombreuses collectivités font valoir que :

- la GPEEC fait pleinement partie de la fonction managériale avant d'être une « affaire de technique et d'outils ressources humaines » ;
- toute démarche de GPEEC étant en interaction avec l'organisation, « *les cadres sont désormais, pleinement et nécessairement, impliqués dans le portage des dispositifs et dans la conduite du changement* ».

« Avec la mutualisation, la fonction ressources humaines doit accompagner le changement avec les responsables de service qui sont les vrais pilotes de la fonction ressources humaines au sein de leur direction. Il faut les former à une culture du dialogue et de proximité avec les agents. En retour, les niveaux managériaux sollicitent davantage la direction des ressources humaines sur de l'appui et du conseil ».

SCHÉMA DES JEUX D'ACTEURS DANS LA CONDUITE DES DÉMARCHES DE GPEEC



SYNTHÈSE DES PRINCIPALES POSTURES RENCONTRÉES



Il définit les axes de la politique et de la stratégie RH
 Il intervient peu sur les aspects opérationnels
 Il conduit avec les autres acteurs le dialogue social
 La GPEEC : un ensemble de dispositifs techniques qui relève de la DG et du DRH



Ils défendent la primauté du statut
 Ils émettent des avis sur la stratégie RH
 Ils ont une écoute favorable sur les démarches de GPEEC. L'approche métiers/compétences n'est pas un point d'achoppement, elle fournit un cadre de référence mais ils regrettent une multiplication et un manque de communication sur les dispositifs



Il est un relais et le traducteur de la commande politique
 Il promeut une fonction RH plus stratégique
 Il favorise un management de la fonction RH auprès des directions
 Il impulse et porte les démarches GPEEC



Il passe d'une dimension technique à une intervention sur un niveau plus stratégique
 Il est davantage dans l'appui, le conseil et l'aide à la décision auprès des autres services
 Il anime et favorise le partage d'une réflexion prospective au sein de l'organisation



Ils ont une responsabilité croissante dans la conduite des fonctions RH
 Ils sont les garants du dialogue et de la proximité avec les agents
 Ils sont en prise directe avec la formalisation des fiches de postes, l'entretien professionnel, l'analyse des besoins de compétences et de formation



Ils sont favorables aux fiches de postes et aux entretiens professionnels qui viennent objectiver les situations de travail
 Ils considèrent que la GPEEC apporte une plus grande prise en compte individuelle sur le plan de la carrière et du parcours professionnel
 Ils perçoivent la GPEEC comme éloignée de leur quotidien professionnel et propre à la technicité des RH

favorable

réservé

VII. BILANS ET RETOURS SUR LES DÉMARCHES DE GPEEC

LES LIMITES DES DÉMARCHES DE GPEEC

Une difficulté de fond est fréquemment mentionnée par les collectivités : « *la GPEEC est un exercice au résultat improbable car, comment prévoir des politiques ressources humaines et anticiper des évolutions dans un contexte institutionnel, réglementaire, socio-économique changeant et incertain* ».

De fait, les marges possibles d'anticipation apparaissent limitées en raison :

- des variations importantes de l'environnement territorial : renouvellement des mandats et des priorités politiques, évolutions de la demande sociale, retrait de l'État, évolution des champs de compétences et des modes de gestion,

« *Sur le secteur technique, le développement de la maîtrise d'ouvrage demande un renforcement des fonctions de pilotage. Si la maîtrise d'œuvre tend à être externalisée, en revanche, nous n'avons guère de visibilité sur la position à terme des élus, sur les questions de régie et d'externalisation* ».

« *Nous nous interrogeons beaucoup sur les équipements culturels et les bibliothèques où la demande des usagers est en forte évolution* ».

« *Grâce aux évolutions techniques, les tâches de ramassage des ordures ménagères prennent moins d'importance mais celles liées au recyclage et au tri progressent* » ;

d'une posture des collectivités qui sont très souvent placées « *en position d'amortisseur social* » : elles pallient le recul des services de l'État, elles restent garantes du maintien du service public et du lien de proximité, elles répondent aux sollicitations des usagers comme du politique. Comment dès lors « *pouvoir être en anticipation et non pas en suiveur en matière de ressources humaines ?* ».

« *On manque de visibilité politique. Notre collectivité s'est investie massivement sur le changement des rythmes scolaires. Malgré nos efforts pour contenir les effectifs, cette réforme va entraîner le recrutement d'une centaine d'agents. On ne connaît pas non plus l'impact à terme du besoin de sécurité et de tranquillité publique sur le recrutement et l'évolution des métiers de la sécurité* » ;

les marges de manœuvre se réduisent également au niveau de la masse salariale : « *à effectifs constants, la masse salariale augmente d'environ 2 à 3 % par an en moyenne, du seul fait du glissement vieillesse technicité et de l'augmentation des cotisations* ».

« *125 emplois d'avenir ont été recrutés et 130 agents sur l'aménagement des rythmes scolaires. Ces recrutements entraîneront une augmentation de 6 % de la masse salariale... Mais les politiques ont-ils réellement le choix ?* ».

Dans le bilan qu'elles sont amenées à faire, les collectivités mettent en avant le caractère encore empirique des démarches de GPEEC. À ce stade, elles leur apparaissent encore insuffisamment structurées et formalisées. Elles tendent parfois à manquer d'une approche et d'une cohérence globales. Certaines démarches sont marquées « *par des dérives technicistes, par des finalités et des résultats encore peu visibles* ».

Pour certains des acteurs rencontrés, « *la GPEEC est encore trop l'apanage des directions ressources humaines* ». Elle est « *porteuse d'enjeux, d'une posture d'anticipation et de questionnements insuffisamment partagés au niveau collectif* ».

Dans une approche opérationnelle, les acteurs des démarches de GPEEC constatent que la dynamique de GPEEC est difficile à maintenir dans la durée. Elle est consommatrice de temps, d'énergie. Elle nécessite la mobilisation d'acteurs multiples et un portage managérial fort et constant.

Une collectivité résumait ainsi le bilan des démarches de GPEEC : « *elles sont peu prises en compte par les élus ; elles regroupent un ensemble d'outils et de dispositifs qui n'évitent pas toujours une dérive inflationniste et techniciste ; leurs résultats sont peu visibles, leur impact est réduit vis-à-vis du quotidien des agents ; enfin, c'est un mode de gestion qui peine encore à s'inscrire sur un mode réellement prévisionnel* ».

LES PRINCIPAUX ACQUIS DES DÉMARCHES DE GPEEC

Il apparaît pour de nombreux acteurs rencontrés que « la GPEEC est davantage à concevoir dans une logique de projet et d'objectifs que de résultats ». « Elle est moins une suite de dispositifs qu'une démarche particulière qui doit permettre d'impulser dans tout projet des logiques prévisionnelles d'emplois/compétences ».

Dans cet esprit, la GPEEC ne relève pas que de la planification et du pilotage :

- c'est une dynamique de gestion des parcours professionnels des agents ;
- c'est une gestion active qui croise le cadre statutaire et l'approche métier ;
- ce n'est pas une finalité en soi, c'est une modalité d'accompagnement qui favorise des logiques transversales et une gestion globale. Elle croise la gestion des ressources humaines, l'organisation, la prise en compte individuelle des agents et des conditions de travail ;
- la GPEEC n'obéit pas à des modèles types, elle renvoie à des capacités projectives variables selon les organisations.

« Il ne faudrait pas faire de la GPEEC un cadre programmatique et technique dans lequel on perdrait toute latitude ».
« La GPEEC est avant tout une posture, un questionnement

prospectif. Elle est un levier d'anticipation en amont même des politiques ressources humaines, elles-mêmes fondées sur l'évolution des politiques publiques ».

Les collectivités font valoir que des marges de progrès existent à différents niveaux :

- renforcer la communication interne en direction des agents ;
renforcer la participation de l'ensemble des acteurs et des agents dans la connaissance des métiers. « C'est un vecteur de promotion et de valorisation des savoir-faire individuels et collectifs » ;
- développer et former les cadres aux principes du management et du pilotage de la fonction ressources humaines ;
diffuser une culture ressources humaines et GPEEC auprès des élus, des niveaux d'encadrement et de management : « un portage managérial soutenu et continu est une condition nécessaire de réussite des projets de GPEEC » ;
- promouvoir, à l'instar des centres de gestion et à l'occasion des futurs schémas de mutualisation, l'idée d'une GPEEC territoriale en direction des territoires ruraux, des petites unités urbaines et des EPCI, pour élargir les mobilités professionnelles à l'échelle d'un bassin de vie.

LES ATTENTES VIS-À-VIS DU CNFPT

Au cours de nos entretiens sur les pratiques de GPEEC, les collectivités ont exprimé peu d'attentes vis-à-vis du CNFPT.

Parmi celles qui ont ponctuellement fait part d'attentes, elles souhaiteraient que le CNFPT ait :

- un rôle d'éclairer, de fédérateur sur une fonction ressources humaines dynamique, en « préconisant aux collectivités d'éviter de se perdre dans les outils et dans une approche trop technique » ;
- un rôle de conseil et d'appui aux collectivités sur leurs besoins d'évolution de compétences professionnelles et sur leurs besoins spécifiques de formation ;
- un développement du partage d'expérience et de pratiques via des réseaux et des plateformes d'échange par territoire.

Des actions concrètes sont attendues pour :

- initier sur les bassins de vie et d'emploi, une logique de GPEEC territoriale en développant notamment les coopérations avec les autres versants de la fonction publique ;

- repérer et promouvoir l'innovation en matière de politiques ressources humaines, en particulier sur les thèmes de la mobilité professionnelle et de la gestion des problématiques d'usure et de pénibilité professionnelle ;
- produire des cadres de référence tels que le répertoire des métiers territoriaux ou des études sectorielles, par champs professionnel, par filière ;
- promouvoir la connaissance des métiers et des champs professionnels auprès de la fonction publique territoriale et des collectivités ;
former les directeurs de ressources humaines et plus généralement les cadres, sur le management de la fonction ressources humaines. Les collectivités estiment à cet égard que l'offre de formation proposée par le CNFPT est étendue, « mais trop rivée sur des aspects de technicité et d'outillage ».

VIII. EN CONCLUSION

Dans un contexte de diminution des ressources financières, de recomposition du paysage territorial et d'environnement réglementaire mouvant, aucune des collectivités et des établissements publics territoriaux rencontrés n'échappe à une réflexion sur l'évolution de ses effectifs.

Cette observation vaut également pour les petites collectivités et les communautés de communes dans lesquelles les recompositions intercommunales, la prise en charge de nouvelles compétences et les processus de mutualisation obligent à un état des lieux sur les métiers présents et sur de possibles redéploiements des effectifs.

On peut affirmer que les démarches de GPEEC s'inscrivent dans la suite logique de la décentralisation et dans les dynamiques de répartition des rôles entre les collectivités et les niveaux communautaires. Ces mutations du paysage territorial amènent à adapter et à définir de nouveaux modes de gestion de la fonction publique territoriale.

Dans ces modes de gestion, la réflexion sur les effectifs est centrale. Elle s'attache principalement aux problématiques de maintien, voire de baisse de la masse salariale, et à l'évolution de la professionnalisation des agents dans une perspective de court et moyen termes.

Des élus à l'encadrement, c'est l'ensemble de la chaîne des acteurs de la fonction ressources humaines qui est amené à se repositionner pour définir les conditions d'une politique et d'une stratégie de ressources humaines renouvelées. Cette fonction ressources humaines tend à être davantage partagée et à s'inscrire dans une vision prospective et stratégique d'évolution des modes d'intervention et des besoins en compétences.

Dans ce processus, l'association entre le directeur général des services et le directeur des ressources humaines est un maillon déterminant dans la traduction de la commande politique, dans l'impulsion, le portage et la mise en œuvre des démarches de GPEEC.

Petites et grandes organisations, chacune à son niveau, mettent en place des démarches et des dispositifs qui ont pour objectifs d'avoir une meilleure lecture de leurs emplois, de la distribution

des compétences collectives et individuelles. La fiche de poste et la structuration des entretiens professionnels apparaissent en voie de généralisation, quelle que soit la taille des organisations, et servent de socles ou d'éléments déclencheurs aux dispositifs de GPEEC.

Ceux-ci peuvent être extrêmement divers et témoignent d'une connaissance de plus en plus fine de l'emploi public et de ses différentes composantes. Ils témoignent également d'une fonction ressources humaines beaucoup plus dynamique qui se caractérise par la recherche d'inventivité et d'innovation pour répondre aux particularités des organisations et pour s'adapter aux enjeux du service public.

Jusqu'à récemment encore, la GPEEC regroupait un ensemble de dispositifs techniques dont certains pouvaient parfois se voir reprocher leur stratification complexe, le manque de lisibilité ou de cohérence d'ensemble. Dorénavant, les collectivités et les établissements publics territoriaux rencontrés tendent à appréhender les démarches de GPEEC en privilégiant le caractère concret et opérationnel des outils mis en œuvre. Peut-être en réaction par rapport à une dérive perçue comme trop techniciste, **les collectivités mettent surtout actuellement en avant les aspects de dynamique, de projet, de réflexion prospective et de démarche globale que doit susciter la GPEEC.**

À ce titre, on peut constater que les démarches de GPEEC s'inscrivent de plus en plus en relais des modes d'actions publiques locales, des politiques de ressources humaines, qu'elles intègrent, dans une dimension stratégique, le projet managérial et d'organisation des collectivités, qu'elles s'invitent de manière croissante dans le dialogue social et qu'elles s'appuient sur un mode partagé avec les niveaux d'encadrement et les niveaux opérationnels.

Si les métiers et les compétences professionnelles deviennent des références centrales, c'est certes dans des logiques d'optimisation des ressources humaines mais aussi pour valoriser les savoir-faire internes et pour garantir une progression à la fois de la carrière et du parcours professionnel des agents.

ANNEXE

EN RÉSUMÉ, LES POINTS ESSENTIELS DE L'ÉTUDE...

CONTEXTE, OBJECTIFS ET MÉTHODE D'OBSERVATION

Une étude inscrite au programme 2013 de l'Observatoire des emplois, des métiers et des compétences.

Établir un état des lieux des pratiques des collectivités quant aux modalités de mise en œuvre d'une démarche de GPEEC dans le cadre de leur stratégie RH.

L'étude s'attache à observer trois aspects importants des démarches GPEEC :

- la dimension politique ;
- la dimension organisationnelle ;
- la dimension opérationnelle.

L'enquête s'est déroulée entre juillet et octobre 2013, sous la forme d'entretiens semi-directifs auprès d'une trentaine de collectivités et de 150 interlocuteurs en intégrant :

- la stratégie globale et le positionnement politique et institutionnel : élus, DGS et DGA ;
- les aspects de dialogue social : organisations syndicales, représentants du personnel ;
- les aspects organisationnels et opérationnels : DRH, responsables de l'emploi-GPEEC, responsables de formation, DSI ;
- un retour sur les représentations et le vécu de ces démarches de la part des différents acteurs.

PORTAGE DE LA DÉMARCHE, L'IMPLICATION DES ÉLUS

Les RH ont longtemps été considérées comme une question de gestion interne, les élus étant souvent cantonnés à un rôle de régulation et d'arbitrage sur le traitement des situations individuelles. Leur implication est désormais plus importante sur les questions collectives d'emploi et de gestion du personnel.

Les enjeux les plus fréquemment évoqués par les élus en matière de politiques RH portent sur :

- la maîtrise des dépenses de personnel dans un contexte général de vives tensions financières et de baisse des ressources ;
- la nécessité de faire progresser le niveau d'efficacité du service rendu, de garantir le bon fonctionnement des compétences exercées, la mise en œuvre du programme politique et des projets inscrits au mandat ;
- la nécessité de repérimétrer l'offre de service, de faire évoluer les modes d'organisation et de gestion ;
- la volonté de renforcer le dialogue social, entre autre sur les aspects de résorption de la précarité ;
- les problématiques d'usure professionnelle, de reclassement et plus globalement d'amélioration des conditions de travail.

STRATÉGIE RH : UNE APPROCHE GLOBALE

Les stratégies RH portent donc en premier lieu sur la maîtrise de la masse salariale.

Mais dorénavant, elles sont également liées :

- à la déclinaison des différentes politiques publiques de la collectivité, sur :
 - des besoins en métiers et compétences particuliers,
 - une stratégie de recrutement, de formation sur un champ d'intervention particulier,
 - une transformation des métiers, des redéploiements professionnels,
 - une évolution des modes d'organisation et de gestion d'un service public.
- au projet global d'organisation et d'administration de la collectivité, pour :
 - promouvoir une ingénierie du développement et de l'innovation dans les services,
 - développer une expertise d'appui et de conseil dans une logique de « prestation interne »,
 - renforcer des fonctions de pilotage,
 - promouvoir un projet et un plan d'action managérial.
- à l'évolution de la fonction ressources humaines elle-même, pour :
 - développer une gestion prospective et dynamique des RH,
 - développer des logiques d'itinéraires professionnels et rendre les agents acteurs de leurs parcours,
 - développer les aspects de management et de pilotage de la fonction RH,
 - développer des logiques de fonction RH partagée.

LES FACTEURS DÉCLENCHEURS DES DÉMARCHES DE GPEEC

C'est donc souvent une rupture, associée à une commande politique, relayée par un portage soutenu et continu de la direction générale, qui est à l'origine des démarches.

Les principaux facteurs déclencheurs renvoient :

- à des **mutations structurelles**
 - mise en œuvre de nouvelles compétences dans les EPCI qui appellent des besoins nouveaux d'expertise et de pilotage,
 - nouveaux profils de compétences liés à des évolutions d'organisation et de gestion : territorialisation, mutualisation, montée en puissance des fonctions d'appui et de conseil aux communes membres des EPCI, internalisation de certaines prestations, etc.,
 - diminution des projets d'investissement obligeant à requalifier certains métiers.
- à des **évolutions conjoncturelles**
 - transfert des personnels de l'État et profonde transformation de la structure des effectifs des CG et CR,
 - projet d'administration/organisation interrogeant les besoins en compétences individuelles et collectives,
 - réformes et mesures faisant apparaître des besoins d'évolution des qualifications et des compétences (rythmes scolaires, etc.),
 - contraintes budgétaires au regard du poids et de la progression de la masse salariale.
- à des **problématiques de ressources humaines** en tant que telles
 - pénibilité au travail, allongement des carrières, diminution des recrutements externes, démographie des effectifs et gestion des départs en retraite, etc.

LES ASPECTS ORGANISATIONNELS DES DÉMARCHES GPEEC

Deux approches de la GPEEC :

- services emplois-compétences dédiés,
- GPEEC intégrée et partagée par l'ensemble de la fonction RH.

La GPEEC contribue à faire évoluer la fonction RH vers :

- un pilotage/management de la fonction RH au même titre qu'une politique publique,
- un appui, un conseil, une aide à la décision auprès des directions fonctionnelles et opérationnelles,
- l'animation d'une réflexion et d'une posture prospective visant à la faire partager aux différentes directions et champs professionnels,
- un couplage plus étroit entre la GPEEC et le conseil en organisation,
- une montée en expertise notamment sur la fonction recrutement, mais aussi pour l'ensemble des composantes RH qui s'orientent vers « une gestion dynamique et active » des RH, délaissant un rôle de « simple opérateur au profit d'un positionnement plus stratégique ».

La GPEEC contribue à faire évoluer l'offre d'accompagnement des centres de gestion, dans une logique « territoriale » à l'échelle d'un bassin de vie et d'emploi, regroupant donc plusieurs collectivités, voire EPCI.

DÉMARCHES ET DISPOSITIFS DE GPEEC : GESTION PRÉVISIONNELLE ?

Une dimension difficile à mettre en œuvre qui représente paradoxalement la « grande lacune » des démarches de GPEEC.

Des réflexions et des études en amont sur :

- l'évolution des modes de gestion,
- l'évolution de certains métiers,
- le diagnostic sur des secteurs et des métiers « cibles » en matière de pénibilité au travail,
- revue d'effectifs, plan annuel de mouvement des effectifs, etc.,
- analyse des modes d'organisation et du besoin de recrutement,
- fléchage, gel de certains postes au tableau des effectifs pour anticiper des mobilités/reclassements.

DÉMARCHES ET DISPOSITIFS DE GPEEC : GESTION DES EFFECTIFS ?

Question cruciale du fait des impératifs de maîtrise de la masse salariale mais sur laquelle les collectivités semblent avoir le moins de prise, car de plus en plus contraintes par des objectifs de diminution des recrutements.

Des objectifs de rationalisation et de diminution à terme des effectifs.

La mise à jour et la fiabilisation du tableau des effectifs.

Vers des plans annuels de performance : organisations types et effectifs cibles en fonction des missions et projets.

La démographie : une opportunité, mais un levier d'action limité ?

DÉMARCHES ET DISPOSITIFS DE GPEEC : EMPLOIS/COMPÉTENCES

C'est sur ce volet que les collectivités ont le plus progressé, en généralisant des démarches à l'ensemble de leur organisation et en déployant de nombreux outils.

Au niveau collectif, un développement des dispositifs de référencement :

- harmonisation et généralisation des fiches de poste, multiplication des démarches de cartographie des emplois/compétences,
- référentiels emplois/compétences et fonctions,
- aires de mobilité et passerelles formation entre emplois,
- mise en correspondance des cadres d'emplois et des métiers,
- plans de formation pluriannuels, fondés pour partie sur des logiques métiers,
- indicateurs : démographie des agents, départs en retraite, agents permanents, métiers en tension et à forte pénibilité.

Mise en œuvre de dispositifs en faveur d'une gestion individualisée du parcours des agents :

- fondamentaux sur les savoirs de base liés à des cadres d'emplois ou à des métiers,
- itinéraires métiers, parcours de formation et accompagnement à la prise de poste en faveur des agents en mobilité ou en reconversion professionnelle,
- entretiens d'orientation et d'accompagnement à la mobilité,
- bourses internes à la mobilité, stages d'immersion professionnelle,
- développement des dispositifs de tutorat d'intégration ou de tutorat d'expertise.

La gestion par les compétences irrigue de plus en plus l'ensemble de la sphère RH.

La compétence devient l'élément de référence, pour : le recrutement, l'évaluation professionnelle, les plans de formation, la réalisation d'itinéraires de formation et dans certaines collectivités, pour déterminer des critères d'avancement de grade ou des conditions de mobilité.

LA PRISE EN COMPTE DE LA GPEEC DANS LES SIRH

Pour une majorité des collectivités rencontrées « les SIRH constituent un frein et le point noir des démarches de GPEEC ».

Une offre commerciale jugée souvent limitée et inadaptée :

- des outils qui apparaissent trop globaux et en contradiction avec le caractère appliqué et pragmatique que privilégient les collectivités,
- un empilement de modules sans réelle interface et communication entre eux,
- une intégration a minima des approches emplois/compétences,
- le recours quasi obligé aux outils bureautiques classiques,
- un projet sans fin ?

Paradoxalement, c'est l'outil SIRH qui tend souvent à dicter le champ des possibles en terme de gestion des process RH, voire de finalités du projet et des démarches.

LES JEUX D'ACTEURS

Élus et direction générale :

- les élus interviennent assez peu dans le lien entre commande politique / stratégie RH et fonction RH elle-même,
- les élus ont tendance à passer commande, à partir de quelques axes clés et d'orientations générales, à la direction générale des services qui se place alors en pivot auprès des DGA-RH,
- la commande politique associée au rôle moteur du DGS est déterminante en matière de pilotage et dans le dynamisme de la fonction RH.

Les DRH, traducteurs de la commande politique et institutionnelle :

- d'une fonction opérationnelle à une posture de pilotage stratégique,
- DRH, une fonction qui devient stratégique et tend de plus en plus à être rattachée directement aux DGS dans les organigrammes,
- dans les plus grandes organisations, la fonction RH est portée très souvent par un DGA-RH.

Les partenaires sociaux :

- une écoute favorable et bienveillante vis-à-vis d'une dynamique qui participe à l'accompagnement des agents et qui contribue au progrès social,
- des politiques RH qui manquent de lisibilité et d'anticipation en particulier sur les questions d'usure professionnelle, d'absentéisme, de mobilité professionnelle, de départ à la retraite,
- de nombreux dispositifs qui apparaissent fragmentés, confus et insuffisamment communiqués et expliqués aux agents,
- des directions RH dans des logiques d'action encore trop souvent descendantes,
- la défense du statut est un argument fort pour l'ensemble des partenaires sociaux, et plus particulièrement, les principes d'ancienneté et d'avancement de grade. Pour autant, la GPEEC et la prise en compte croissante de la dimension emplois/compétences ont cessé d'être vus comme mettant en péril le statut.

Ces dispositifs sont vus comme complémentaires avec le statut et favorisent la lecture et la gestion de l'emploi public.
« C'est un ensemble de moyens qui vient objectiver les situations de travail et les parcours professionnels ».

Les agents :

- des démarches porteuses d'une logique d'évolution professionnelle,
- des fiches emplois/postes qui permettent de structurer les entretiens professionnels. « Elles permettent des dialogues plus transparents et apportent une clé d'entrée sur les aspects de mobilité, de besoins de formation »,
- le cadre statutaire reste la référence ; cependant, l'évolution des organisations et des situations de travail fait changer les représentations en plaçant au premier plan les compétences mises en œuvre et attendues sur le poste de travail.

Malgré tout, et mis à part la fiche de poste et l'entretien professionnel, **les logiques de GPEEC** et de gestion des emplois/compétences **parlent encore assez peu aux agents.**

Les encadrants :

Dans de nombreuses collectivités :

- la GPEEC fait pleinement partie de la fonction managériale avant d'être une affaire de technique et d'outils RH,
- toute démarche de GPEEC est en interaction avec l'organisation. Les cadres sont donc nécessairement impliqués dans le portage des dispositifs et dans la conduite du changement.

Un changement de posture managériale :

- des encadrants qui investissent davantage la fonction RH et le dialogue social au sein de leur direction,
- des cadres qui tendent à devenir les garants de la proximité et du dialogue avec leurs agents,
- de fait, ils tendent à être en prise directe au travers de la conduite des entretiens professionnels, la rédaction des fiches de poste, l'évaluation des besoins de formation, l'analyse des évolutions de leurs champs d'intervention et des métiers qui s'y rapportent.

LES AVANCÉES DES DÉMARCHES DE GPEEC

La GPEEC ne se réduit pas à de la planification et du pilotage, elle n'est pas une fin en soi, c'est une modalité d'accompagnement des politiques publiques qui favorise des logiques transversales et une gestion prospective de l'emploi.

La GPEEC est davantage à concevoir dans une logique de projet et de finalités que de démarche et de résultats. Elle met en tension une approche techniciste face à une approche globale d'organisation et une posture d'anticipation.

Les marges de progrès :

- renforcer l'approche globale de « démarches empiriques et insuffisamment formalisées »,
- renforcer la communication autour du projet, en direction des différents acteurs et plus particulièrement des agents,
- renforcer la participation de l'ensemble des acteurs et des agents au niveau de la démarche et dans leur connaissance de la logique emploi/compétences : « c'est un vecteur de promotion et de valorisation des savoir-faire individuels et collectifs »,
- développer et former les encadrants aux principes du management de la fonction RH,
- diffuser une culture RH et GPEEC auprès des niveaux d'encadrement et de management,
- assurer « un portage managérial fort et constant, condition nécessaire de réussite des projets de GPEEC »,
- promouvoir, à l'occasion des futurs schémas de mutualisation, l'idée d'une GPEEC territoriale en direction des territoires ruraux, des petites unités urbaines et des EPCI.

COLLECTIVITÉS, ÉTABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX ET STRUCTURES RENCONTRÉS

Communes de	<ul style="list-style-type: none">• Bordeaux (33)• Dijon (21)• Rouen (76)• Saint-Étienne (42)• Troyes (10)• Versailles (78)
Communauté de communes de	<ul style="list-style-type: none">• Pont l'Abbé (29)• Pompey (54)• Roye (80)
Communauté d'agglomération	<ul style="list-style-type: none">• d'Amiens (80)• d'Angers (49)• d'Orléans (45)• de Nantes (44)
Conseil général	<ul style="list-style-type: none">• des Alpes-Maritimes (06)• des Deux-Sèvres (16)• du Doubs (25)• de Moselle (57)• Seine-Saint-Denis (93)
Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS) de l'Isère (38)	
SDIS de la Loire (42)	
SDIS de Meurthe-et-Moselle (54)	
Centre de gestion du Pas-de-Calais (62)	
Centre de gestion du Rhône (69)	
Fédération Nationale des centres de Gestion (FNCDG)	
Ont contribué également à cette étude, les collectivités participantes à l'atelier animé par la délégation régionale CNFPT Poitou-Charentes, consacré à l'évolution des métiers territoriaux et aux démarches de GPEEC. 3 ^{es} rencontres territoriales Poitou-Charentes, La Rochelle, 14 juin 2013.	

GUIDE D'ENTRETIEN

■ Les conditions de définition et de portage politiques.

Interlocuteurs ciblés : élus, directeur général des services

- Le niveau de prise en compte politique :
La place et le rôle des élus vis-à-vis des politiques de ressources humaines des collectivités ont-ils évolué ? Quelles sont les principales questions ou problématiques qui se posent à la collectivité en matière de gestion des personnels et de politiques RH (effectifs, démographie, recrutement, qualifications...) ? Quels sont les attendus des élus vis-à-vis des politiques RH et des démarches de GPEEC ?
- De la prise en compte à la définition d'une stratégie politique :
Quels sont les axes prioritaires en matière d'orientation et de politiques RH de la collectivité (recrutement, formation, rémunération, AVG, résorption de l'emploi précaire...) ? Existe-t-il des marges de progrès et comment la stratégie RH pourrait-elle influencer à terme les projets et les modes d'organisation de la collectivité ?
- La relation aux partenaires sociaux :
Comment cette stratégie est-elle partagée au sein de la collectivité ? Quelle place occupent les partenaires sociaux dans la politique RH des collectivités ? Sur quoi les aspects de politiques RH et de GPEEC font-ils débat ?
- Le lien avec la fonction RH :
Comment la stratégie RH de la collectivité est-elle déclinée en projets, en plans d'action ? Comment la fonction RH a-t-elle été amenée à s'adapter par rapport à la politique RH et quelles évolutions sont attendues de la part des élus ?

■ Les relais des politiques de ressources humaines et des démarches de GPEEC au niveau du dialogue social.

Interlocuteurs ciblés : partenaires sociaux, représentants du personnel siégeant au C.T.P.

Quelle est la perception des partenaires sociaux sur la mise en œuvre de la stratégie ressources humaines et sur son déploiement opérationnel ? Quels sont les positions et les attendus des partenaires sociaux vis-à-vis d'une stratégie RH et des démarches particulières de GPEEC ?

■ Les éléments fondateurs et déclencheurs des démarches de GPEEC.

Interlocuteurs ciblés : directeur des ressources humaines

Quel est l'historique de la démarche de GPEEC ? Par qui a-t-elle été initiée puis portée et selon quelles modalités ? Quels sont les axes principaux et les objectifs fixés en matière de gestion des effectifs ? Quelles traductions, l'évolution des champs de compétences, des modes de gestion et d'organisation ont-elles sur la gestion prévisionnelle des effectifs ?

■ Les facteurs organisationnels des démarches de GPEEC

Interlocuteurs ciblés : directeur des ressources humaines, responsable de l'emploi-GPEEC, responsable formation

Sur quels éléments préalables (bilan social, diagnostic, benchmarking...) la démarche de GPEEC s'est-elle appuyée ?

Une fonction et un service dédiés ont-ils été mis en place ? Comment cette mise en œuvre puis le déploiement de la démarche de GPEEC ont-ils été accompagnés ?

■ Les outils et les usages des démarches de GPEEC.

Interlocuteurs ciblés : responsable de l'emploi-GPEEC, directeur des ressources humaines, directeur des systèmes d'information ressources humaines, responsable de formation

- Quels sont les méthodes et les outils de GPEEC qui ont été déployés ?
Quels sont les outils développés et quelles sont les analyses/questionnements qui ont été engagés à la suite ? Quels sont les liens/articulations de la démarche de GPEEC avec les autres modes de gestion des ressources humaines : le recrutement, les mobilités professionnelles, les reclassements, les avancements de grade et la gestion des carrières ?
- Quelle place occupe la gestion par les compétences ?
Quel périmètre et quelle typologie ont été définis : techniques, relationnels ? Cette dimension est-elle articulée avec le statut, l'évaluation des agents, le plan de formation ?
- Comment la démarche de GPEEC est-elle prise en compte dans le SIRH ?
Quelles sont les fonctionnalités du SIRH en lien avec la démarche de GPEEC ? Les différents modules : gestion des effectifs, recrutement, évaluation, formation, sont-ils opérationnels et comment fonctionnent-ils ensemble ?

■ La perception des démarches GPEEC pour les agents et les cadres.

Interlocuteurs ciblés : agents et encadrants

Les démarches GPEEC et les approches métiers/compétences ont-elles fait l'objet d'une information particulière vis-à-vis des agents et des cadres ? En quoi ces démarches apparaissent-elles porteuses d'enjeux particuliers dans la gestion des parcours professionnels, dans l'évolution des compétences professionnelles ?

- Agents : à quel niveau ces démarches trouvent-elles une application concrète : dans la définition de la fiche de poste, lors d'une demande de formation, lors de l'entretien d'évaluation, lors d'une demande de mobilité ?
- Encadrants : la GPEEC induit-elle un rôle nouveau et de nouvelles façons de faire dans les pratiques managériales, la conduite des entretiens d'évaluation, la définition du besoin de recrutement, dans le profilage des postes ?...

■ Le bilan/retour sur les démarches engagées.

Ensemble des interlocuteurs

Quel bilan faire des démarches de GPEEC vis-à-vis de leur caractère opérationnel, de leur opportunité ? Quels sont les éléments positifs de ces démarches, leurs limites, leurs marges de progrès ?

Ces démarches sont-elles porteuses d'attentes vis-à-vis du CNFPT ? Quels devraient être ses axes prioritaires d'intervention sur cette thématique ?

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

DIRECTION DE L'OBSERVATION PROSPECTIVE DE L'EMPLOI, DES MÉTIERS ET DES COMPÉTENCES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

80, RUE DE REUILLY - CS 41232 - 75578 PARIS CEDEX 12

TÉL. : 01 55 27 44 00 - TÉLÉCOPIE : 01 55 27 44 01

WWW.CNFPT.FR
