

LES COMMUNAUTÉS
FACE AUX
défis RH



**Mener une
véritable
politique
de GPEC
dans une
collectivité**



Mathieu CHARTRON

Vice-président Mutualisation de l'ADGCF
DGS de la communauté d'agglomération
du Grand Sénonais



Dominique GARNIER

Vice-président RH de l'ADGCF
DGS de la communauté de communes
d'Erdre et Gesvres

Nos communautés face aux défis RH

Les récentes réformes territoriales sont une opportunité pour nos communautés de repenser leurs stratégies RH. Les fusions, les intégrations et la gestion de nouvelles compétences demandent aux DG d'intercommunalité d'être toujours plus innovants dans l'organisation et le management de leurs équipes.

D'un autre côté, si les communautés ont appris à organiser au fil des années la diversité de leurs services au public, force est de constater que l'offre RH est, quant à elle, restée uniforme. Aujourd'hui, les profils de plus en plus hétérogènes des agents communautaires induisent des besoins et des attentes managériales très divers et présupposent l'élaboration de stratégies adaptées en matière de gestion des équipes en place et de politique de recrutement.

C'est dans ce contexte que l'ADGCF a élaboré avec l'ensemble de ses partenaires opérant dans le champ des ressources humaines cette série de livrets centrée précisément sur l'impact des évolutions institutionnelles, territoriales mais aussi générationnelles relatif au management des effectifs communautaires.

Les enjeux RH de la réforme, l'organisation du temps de travail, l'absentéisme pour raison de santé, la gestion stratégique des départs en retraite, comment mener une véritable politique de GPEC, réussir sa transformation RH et l'action sociale pour accompagner les agents constituent cette collection thématique qui a pour ambition de proposer aux cadres territoriaux des outils et méthodes favorisant le déploiement et le pilotage d'une administration locale efficace au service de nos concitoyens.

Soyons enthousiaste pour relever ce beau défi managérial !

som mai re.

introduction

La GPEC comme nouveau « contrat social » p. 7

chapitre 1

**La GPEC en question dans la FPT :
une approche nécessaire mais souvent complexe** p. 8

- GPEC : historique, objectifs et définitions p. 8
- Une approche transversale... originellement éloignée
du cadre culturel de la Fonction Publique Territoriale p. 12
- Pour autant, la GPEC est plus que jamais aujourd'hui
une nécessité dans les collectivités p. 13

chapitre 2

**Un contexte de plus en plus favorable
au déploiement de la GPEC** p. 18

- Les évolutions du cadre légal favorisent
une approche plus transversale des compétences p. 18
- L'apparition de solidarités territoriales p. 21

chapitre 3

**Passer d'une logique outil
à une logique de pilotage** p. 22

- Une entrée outil prépondérantes p. 22
- Comment conduire une démarche GPEC
réellement opérationnelle ? p. 23
- La GPEC comme base d'un projet d'administration
ou de service p. 30
- La GPEC comme outil de dialogue social p. 30

conclusion

Les facteurs de réussite d'une démarche de GPEC p. 32

INTRODUCTION

La GPEC comme nouveau « contrat social »

Depuis plus de 10 ans maintenant, les collectivités territoriales sont en proie à de profonds changements, qui interrogent directement à la fois leur périmètre de compétence – contenu du service rendu - et les moyens humains associés à la délivrance de ce service. Ces changements s'accroissent depuis la réforme territoriale ; ils sont d'ordre structurel (évolution des périmètres géographiques et redistribution des compétences) mais prennent également la forme d'évolutions plus locales de type fonctionnel (projet de service) sans compter les mutations technologiques, notamment digitales, modifiant les rapports avec les usagers.

Ainsi, les fusions ou rapprochements entre collectivités portées par les vagues successives de réformes territoriales ainsi que les différents transferts de compétence qui accompagnent la montée en puissance des intercommunalités, font naître des enjeux majeurs en termes d'organisation et de ressources humaines. La période qui s'ouvre pour les collectivités concernées est pleine de défis : dans les prochaines années, les organisations vont devoir s'adapter, inventer et gérer de nouvelles manières de faire. Elles devront accompagner des mobilités fonctionnelles - voire géographiques - et mettre en place une véritable politique de GPEC, associée à un plan de formation à moyen et long terme. À plus court terme, elles seront confrontées à des enjeux d'harmonisation des statuts des agents, dans un contexte de respect nécessaire de l'équité entre agents et d'intégration de cultures parfois différentes, et bien entendu de maîtrise de la masse salariale.

Dans cette période cruciale, la définition d'une politique RH globale, portée par l'ensemble des acteurs, et support de dialogue social, est plus que jamais un outil au service de la réussite de la conduite du changement. La Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences, dans ce contexte, doit s'extraire d'une approche technicienne axée sur les outils pour devenir un véritable moyen de piloter les ressources de la collectivité, dans une démarche stratégique partagée.



Chapitre 1

La GPEC en question dans la FPT : une approche nécessaire mais souvent complexe

GPEC : HISTORIQUE, OBJECTIFS ET DÉFINITIONS

Même si le terme de GPEC est récent dans son utilisation, la notion de gestion prévisionnelle des compétences prend sa genèse dès les années 1960/1970, décennie lors de laquelle la notion de compétence individuelle au poste de travail prend le pas sur une vision plus taylorienne de la classification des postes. On observe alors un tournant dans la gestion des ressources humaines qui devient beaucoup plus qualitative.

Dans les années 1980, marquées par la crise, la gestion des compétences est progressivement théorisée et structurée en véritable outil de gestion RH. **La GPEC est alors définie comme une démarche d'anticipation visant à faire évoluer les organisations avec leurs acteurs, de manière à organiser une adéquation entre les besoins futurs d'une structure et ses ressources humaines.** L'anticipation est le maître-mot de la démarche, dans

un contexte à la fois de crise économique et de changements technologiques majeurs, qui bouleversent les pratiques de travail et les outils de production, et donc les compétences attendues.

La GPEC est une démarche d'anticipation RH parmi d'autres, dont le périmètre s'est progressivement adapté au gré des évolutions du contexte économique (*cf tableau ci-après*).



**La notion
de GPEC prend
sa genèse
dès les années
60-70** >>

TYPE DE DÉMARCHE	CONTEXTE D'APPARITION	OBJECTIFS PREMIERS	PHILOSOPHIE	OUTILS PHARES
Gestion prévisionnelle des effectifs	Plein emploi (60/70)	Ajustements quantitatifs	Management scientifique	Pyramide des âges, tableaux des effectifs...
Gestion prévisionnelle des carrières	Plein emploi (début des années 70)	Conjuguer satisfaction au travail et efficacité	Courant des relations humaines	Plans individuels de carrière
Gestion prévisionnelle (et préventive) de l'emploi	Crise de l'emploi (fin 70's et début 80's)	Limiter l'impact social des mutations économiques	Entreprise citoyenne	Répertoire des emplois, tableau des emplois
Gestion prévisionnelle (des emplois et des compétences)	Crise structurelle de l'emploi (80's, 90's, 2000...)	Développer les ressources, développer l'employabilité dans et hors les organisations	Modèle de production flexible	Référentiels d'emplois / de compétences, cartographies des métiers / emplois / compétences, fiches de poste, entretien annuel d'appréciation...

Il faudra attendre près de deux décennies pour que les démarches de GPEC commencent à apparaître dans la Fonction Publique. Elles sont alors fortement associées aux démarches de modernisation de l'État. On parle de GPEEC (Gestion Prévisionnelle des Emplois, des Effectifs et des Compétences), mettant de fait un accent particulier sur les aspects quantitatifs de cette gestion (effectifs), en lien avec des objectifs de performance et de rationalisation des moyens.

Dans sa définition initiale, la GPEC est vue comme un ensemble de démarches qui visent à réduire de façon anticipée les écarts entre les besoins et les ressources de l'organisation en termes d'emplois et de compétences, d'un point de vue qualitatif et/ou quantitatif ; la GPEC doit ainsi permettre :

- une meilleure anticipation de l'adaptation des compétences aux emplois ;
- une meilleure maîtrise des conséquences des changements technologiques et économiques ;
- une meilleure gestion des carrières ;

- une réduction des risques et des coûts liés aux déséquilibres ;
- des meilleures sélections et programmations des actions d'ajustement nécessaires ;
- l'évitement des restructurations brutales.

La GPEC doit ainsi servir à une **gestion prévisionnelle de l'emploi budgétaire** : effectifs, identification des écarts entre les besoins actuels et futurs en emplois, anticipation des conséquences.

Dans les organisations, d'un point de vue opérationnel, elle impacte par conséquent tous les process de la GRH : recrutement, formation / développement des compétences, évaluation, organisation, management, gestion des carrières, classification et rémunération.

Elle met en relation plusieurs concepts qu'il s'agit ici de bien définir et distinguer :

- le **métier** : ensemble cohérent d'emplois liés par une même technicité (savoirs requis ou mobilisés dans une situation de travail) ;

■ **l'emploi** : ensemble de postes de travail très proches les uns des autres du fait de missions et activités communes (associé à une mission) ;

■ **le poste** : situation de travail individualisée, unité élémentaire de la division du travail (responsabilités, objectifs, activités indépendamment de la personne) ;

■ **la compétence** : savoir agir finalisé, contextualisé et requis.

À partir du moment où deux agents font le même métier, ils peuvent se substituer l'un à l'autre moyennant accompagnement ; le passage d'un métier à un autre nécessite en revanche une reconversion.

Quand deux agents font le même métier, ils peuvent se substituer l'un à l'autre moyennant accompagnement.

Le tableau ci-dessous illustre ces différents concepts sous la forme d'un « répertoire des métiers » :

FAMILLES PROFESSIONNELLES	MÉTIERS	EMPLOIS	POSTES
Technicité dominante Culture commune	Exercice d'une technicité / noyau commun d'activités	Regroupement de postes (activité / compétences)	Unité de travail
Exemple : Ressources humaines	Recrutement	Responsable recrutement & mobilité	Chef du service recrutement
		Conseiller recrutement / mobilité	Conseiller secteur x
			Conseiller secteur y
		Assistant recrutement	Assistant recrutement

Associé à cette vision métier / poste, un référentiel de compétences permet d'identifier et formaliser les ressources nécessaires à l'exercice des métiers/ emplois cartographiés. Il distingue

l'activité et la compétence, cette dernière pouvant être définie comme « les éléments de savoirs mobilisés pour réaliser une activité » ; et décrit chaque emploi à l'aide de 8 à 12 activités déclinées,

ensuite, chacune, en éléments de compétences. Les compétences pouvant être cotées par niveau définissant la cible attendue.

MISSIONS	CONNAISSANCES	NIVEAUX	
. Activité 1 . Activité 2 Savoirs-faire opérateurs . Savoirs-faire opérationnels . Aptitudes et qualités personnelles	Niveau 1	. Niveau d'apprentissage
		Niveau 2	. Base acquise . Compétence dont la connaissance est partielle . Simple application . Pratique superficielle et occasionnelle
		Niveau 3	. Niveau maîtrise . Compétence pratiquée régulièrement et maîtrisée . Maîtrise de la situation de l'attitude . Pratique correcte
		Niveau 4	. Niveau final, le plus élevé . Possibilité de pouvoir transmettre cette compétence à d'autres . Pratique approfondie et permanente



Shutterstock © Tyler Olson



Fotolia © NilsErling

La GPEC nécessite donc une approche transversale, qui suppose de s'extraire de la vision poste/métier pour en analyser les compétences qui la composent.

**UNE APPROCHE
TRANSVERSALE...
ORIGINELLEMENT ÉLOIGNÉE
DU CADRE CULTUREL
DE LA FONCTION PUBLIQUE
TERRITORIALE**

**Une difficulté
« originelle » : le statut**

Cette posture de transversalité dans l'analyse des compétences, au-delà du poste, peut apparaître

comme difficilement compatible avec la manière dont sont structurées et pilotées les ressources humaines dans la Fonction publique, et plus spécifiquement dans la fonction publique territoriale.

Face à la GPEC qui suppose « par nature » une approche transversale des compétences et une souplesse dans la projection de l'évolution des compétences d'un poste donné, le statut du fonctionnaire territorial est porteur d'un cadre rigide, qui permet peu de souplesses sur les mobilités métiers, et axe les ressources humaines sur une vision filière, avant d'être métier et encore moins compétences. L'inversion

de la pyramide conceptuelle famille métier / métier / poste / compétences qui est à la base de la GPEC est rendue difficile par le cadre même du statut.

Cette contrainte statutaire réduit les marges de manœuvre des RH des collectivités en termes d'outil d'adaptation des ressources, alors même que dans un contexte de garantie de l'emploi – et non du poste ! – qui rend les ressources peu évolutives, les enjeux d'adaptation des postes sont cruciaux. Face à cette « rigidité » des ressources, l'arsenal des moyens disponibles apparaît lui aussi comme rigide.

Cet état de fait explique les très faibles pratiques de mobilité observées dans la fonction publique : dans le bilan établi par les trois inspections générales fin 2013, 5% des agents publics changent de poste tous les ans en moyenne (jusqu'à 10% dans certains ministères), mais moins de 1% changent d'employeur. Pour la fonction publique territoriale, 0,5% des agents font une mobilité géographique et moins de 1% changent d'employeur.

POUR AUTANT, LA GPEC EST PLUS QU'JAMAIS AUJOURD'HUI UNE NÉCESSITÉ DANS LES COLLECTIVITÉS

Plusieurs facteurs internes ou externes rendent pourtant indispensable la définition d'une politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les collectivités.

Au premier rang desquels la contrainte budgétaire, qui conduit à une pression constante – et sans doute croissante – à la contraction de la masse salariale.

Au-delà de cette vision « quantitative », des évolutions qualitatives forcent les collectivités à repenser leur stratégie de ressources humaines :

- **la mise en œuvre de nouvelles compétences**, qui appelle de nouveaux besoins d'expertise (transfert de compétences certes, mais aussi internalisation ou externalisation de certaines activités) ;
- **une mutation des métiers dans leurs compétences et leur organisation**, en lien à la fois avec le déploiement des nouvelles technologies et la dématérialisation,

mais également avec l'évolution des exigences attendues du service public rendu (progression des amplitudes horaires, etc.), qui conduit à une évolution des modes d'action publique ;

■ **des évolutions organisationnelles parfois contraintes** (mutualisations de services, fusions de collectivités...) qui poussent les directions à anticiper d'éventuelles mobilités fonctionnelles, dans un double mouvement qui peut paraître parfois contradictoire mais concomitant :

- une « banalisation » et une « standardisation » de certaines compétences, autour de plateformes de services ;

- à *contrario* une nécessité de développer des compétences rares (ex : compétences juridiques et marchés...), pour certaines collectivités qui atteignent une taille critique et peuvent ainsi se doter de certaines compétences autrefois moins nécessaires.

■ **une progression de la notion « responsabilité sociale »** des collectivités, qui se doivent de veiller à l'employabilité de leurs agents, à leur « bien-être au travail » et donc à les doter des compétences nécessaires à la tenue de leur poste dans de bonnes conditions et à leur progression de carrière, pour réduire les risques de souffrance au travail ;

■ une attention accrue à la **notion de qualité de service pour les usagers**, qui suppose la mise en place des « bonnes compétences » aux « bons endroits », dans l'objectif de faire progresser le niveau d'efficacité du service public ;

■ la nécessité de **renforcer le cadre dans son rôle de management**, de favoriser la reconnaissance de la valeur professionnelle et de **permettre aux agents de**

devenir acteur de leur développement professionnel.

La GPEC doit accompagner l'ensemble de ces évolutions, qui prennent à la fois la forme d'un nécessaire « accompagnement à la croissance » de certaines compétences, dans un contexte de progression des périmètres d'intervention des collectivités, et d'un « accompagnement de la décroissance » d'autres compétences, dans un contexte d'ajustement des ressources et des organisations et de mutation des métiers et du service.

Face à ces évolutions, que l'on pourrait appeler évolution de la « demande » en compétences, l'offre de compétences évolue également :

■ **vieillesse de la population des agents territoriaux**, qui pose à la fois des enjeux de motivation mais également parfois d'adaptation des postes voire de reclassement (l'âge moyen des fonctionnaires territoriaux s'élevait à 43,8 ans fin 2011 et près de 35% des fonctionnaires territoriaux ont plus de 50 ans) ;

■ **allongement de la durée des carrières** venant encore renforcer ces enjeux.



La GPEC doit accompagner le développement de certaines compétences ➤➤



FOCUS SUR UN SUJET D'ACTUALITÉ

Inaptitudes et reclassements

En matière de reclassement,

la difficulté rencontrée réside essentiellement dans la conciliation des restrictions d'aptitude d'un agent confronté à un phénomène d'usure professionnelle, et l'identification de postes d'accueil, qui permettront de l'accompagner dans son repositionnement. Il est donc nécessaire d'identifier à la fois les postes à risques et les métiers d'accueil, et d'anticiper l'acquisition des compétences nécessaires, par le biais notamment de plans de formation. Certaines collectivités mettent en place des plans de formation à l'utilisation des outils bureautiques pour les agents de catégorie C sur des profils techniques.

Toutefois, les postes administratifs et/ou d'accueil ne sont pas multipliables à l'envie et présentent des limites à la fois quantitatives et qualitatives. Et ce d'autant plus que des pans entiers de politiques sont parfois concernées (petite enfance, restauration...).

Il s'agit par ailleurs d'une problématique qui risque, du fait du

vieillesse de la population et de l'allongement de la durée de carrière, de prendre une place de plus en plus prépondérante et de devenir un véritable « casse-tête » en matière de ressources humaines pour les collectivités, tout en représentant un poids financier important.

Certaines collectivités mettent en œuvre des outils innovants concernant la gestion de ces inaptitudes :

jury spécifiques (candidats inaptes), « Centre remplacement » pour pourvoir les missions « orphelines » (vacation d'été, accueil, gardiennage temporaire, tâches administratives ponctuelles), dispositif d'accompagnement renforcé de type TREMLIN (formation, stage d'immersion, etc).

Le point commun de ces démarches est la nécessité d'une forte implication des cellules d'accompagnement des dispositifs et

d'un long travail de conviction et de préparation des structures d'accueil.

Si les bilans de ces expériences sont globalement positifs, le temps (et le coût) de chaque accompagnement en limite donc le nombre.

C'est pourquoi, si l'attention est toujours portée sur la diminution du « stock », il devient de plus en plus nécessaire de travailler et porter les efforts sur la manière d'endiguer le flux, car des constats émergent sur le fait que certaines trajectoires professionnelles au sein des collectivités « fabriquent » de l'inaptitude plus

qu'elles ne l'endiguent. C'est dans ce contexte que la GPEC peut prendre tout son sens et apporter sa pleine utilité : en amont de la notion de reclassement dont on a dit que les succès sont réels mais limités en nombres.

Ainsi, des « bonnes pratiques » de GPEC peuvent être mises en place pour gérer au mieux ces phénomènes d'usure au travail et favoriser les « mobilités douces » :

■ **créer** des postes « réserve », affectés par exemple au service des ressources humaines, pour sortir les agents en fragilité du budget de leur service d'origine ;

■ **intégrer** la gestion des reclassements et des « mobilités douces » aux prévisions budgétaires ;

■ **mutualiser** les possibilités de reclassement et de mobilité entre la Collectivité et ses « satellites » (CCAS, ville et intercommunalité...);

■ **disposer** d'un budget formation propre aux reclassements ;

■ **profiter** des évolutions de périmètre de compétence pour se donner davantage de marges de manœuvre en termes de reclassement et ainsi aborder ceux-ci de façon plus « positive ».



Les « bonnes pratiques » de GPEC doivent favoriser les « mobilités douces ».



retour d'expérience



Mise en place de la réforme des rythmes scolaires et GPEC

Le cabinet Sémaphores a ainsi accompagné une ville de 150 000 habitants dans la mise en place de la réforme des rythmes scolaires.

Les constats de départs montraient une organisation interne peu efficiente

- Un taux d'absentéisme très élevé notamment chez les agents d'entretien (24 %) ;
- Des agents travaillant souvent à temps partiel, et parfois désireux d'accroître leur temps de travail ;
- De nombreuses demandes de reconversion liées aux problématiques d'usure qui ne sont pas satisfaites, notamment pour les personnels d'entretien et de restauration ;
- Une difficulté à adapter les postes sur ces activités, qui pousse la collectivité à un recours massif à des contractuels (principalement des étudiants) : 40 % d'étudiants intervenant sur les plages de restauration scolaire ;
- Une grande difficulté à créer les effectifs d'animation dans le cadre de la mise en place des Temps d'Accueil Périscolaire (TAP), d'autant plus que le choix initial de positionnement des TAP était celui de 4x45 minutes/jour. Par conséquent, près de 2/3 des intervenants en animation sur les TAP étaient des étudiants/CDD.

L'accompagnement du cabinet a abouti à la mise en œuvre d'un parcours de formation à destination des agents d'entretien, de restauration et également des ATSEM, sur la base du volontariat, afin de pouvoir intervenir en animation sur ces temps périscolaires.

Les bénéfices pour la collectivité étaient nombreux

- Repositionnement en animation de certaines personnes inaptes aux postes d'entretien/restauration (notamment port de charges lourdes) ;
- Une évolution « positive » du contenu du poste sur de nouveaux domaines de compétences, et non seulement une vision « négative » de la restriction ;
- À moyen terme, une source d'économie pour la collectivité, avec une réduction du nombre d'étudiants et de vacataires sur les postes d'animation, et une baisse du taux d'absentéisme sur certaines populations d'agents.

Les conditions de réussite d'un tel dispositif

- Un plan de formation « à la hauteur » des besoins d'accompagnement des agents ;
- Une adaptation des postes d'animation (position assise et non debout ; « fléchage » des agents en restriction sur des thématiques d'animation spécifiques) ;
- Une organisation des services en logique « compétences » et non « activités ». En l'occurrence, la mise en place de ce dispositif s'est également accompagnée d'une refonte de l'organigramme du Pôle « Réussite Éducative », avec une organisation plus transversale et la création d'une logique managériale de proximité, portant le lien hiérarchique de l'ensemble des agents restauration, entretien et périscolaire.



Une organisation des services en logique « compétences » et non « activités »



Chapitre 2

Un contexte de plus en plus favorable au déploiement de la GPEC

LES ÉVOLUTIONS DU CADRE LÉGAL FAVORISENT UNE APPROCHE PLUS TRANSVERSALE DES COMPÉTENCES

Une fois posés les obstacles que représente notamment le statut de la Fonction Publique Territoriale au déploiement des outils de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences, on constate toutefois que progressivement, depuis plus de 15 ans, le cadre légal a évolué afin de permettre

d'avantage de transversalité et de souplesse dans la gestion des ressources humaines.

Ces évolutions créent à la fois de nouvelles obligations pour les collectivités en tant qu'employeur, mais également de nouveaux outils, en matière RH et de dialogue social, qui présentent de nouvelles marges de manœuvre en termes de pilotage et gestion des moyens.

Nous revenons ici sur quelques jalons majeurs dans cette évolution.



2000

La LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances) introduit des objectifs de performance et de rationalisation des moyens et introduit la notion de « GPEEC » (Gestion Prévisionnelle des emplois, effectifs et compétences), comme levier d'efficience des services. Elle définit ainsi cette volonté de gestion plus efficace 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 ».*

2007

La loi sur la formation continue réduit drastiquement la formation initiale nécessaire pour les catégories A et B, consacre la reconnaissance de l'expérience professionnelle pour les promotions internes ainsi que dans les concours administratifs, et développe la validation des acquis de l'expérience (VAE).

2009

En 2009, la loi du 3 août introduit de nombreux leviers d'optimisation en matière de gestion RH et prévoit l'élaboration de plans de gestion prévisionnelle des ressources humaines, sans les rendre pour autant obligatoires. Elle consacre notamment un droit pour les fonctionnaires à la mobilité, et offre la possibilité de recourir aux intérimaires.

2010

La loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) impose l'élaboration de schémas de mutualisation des services.

2012

La cour des comptes pointe la nécessité pour les collectivités de gérer au plus juste leurs effectifs.

2014

La loi MAPTAM (Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles) prévoit notamment la mise en place de l'entretien professionnel dans la FPT.

2015

La loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) prévoit la fusion des Régions, des transferts de compétences, des mobilités d'agents et des mutualisations de services accrus.

À ces évolutions qui impactent directement la gestion des ressources au sein de la Fonction Publique, notamment territoriale, on peut ajouter la mise en place du nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP) à partir de 2015, qui a pour objectif principal de rationaliser et simplifier le paysage indemnitaire, mais qui permet également la mise en place d'une politique indemnitaire mieux articulée avec le niveau réel de responsabilité et de compétence exercée par les agents, en lien avec une politique d'évaluation modernisée.

Progressivement, les collectivités ont les moyens de valoriser la performance individuelle de l'agent et des compétences spécifiques et individualisées, au-delà du seul cadre statutaire.

Les collectivités qui mettent en œuvre cette nouvelle politique salariale fondée sur la reconnaissance effective du niveau de responsabilité doivent ainsi s'appuyer sur une cotation des métiers ou des postes - le niveau « métier » permettant d'assurer une égalité de traitement entre l'ensemble des agents qui

l'occupent ; le niveau « poste » quant à lui permettant d'individualiser la cotation et de différencier, par exemple, deux postes d'encadrement selon la taille du service ou le budget géré.

Ce travail de cartographie et de cotation peut - et doit - être la base d'un outil de gestion de carrière et des mobilités au sein de la collectivité.

retour d'expérience



Une tentative de mise en place d'une GPEC territoriale à l'échelle d'un bassin d'emploi

Dans le cadre du réseau des DRH Nord Seine-et-Marne du CNFPT, les DRH de plusieurs collectivités et satellites adhérents ont décidé de mettre en commun leurs besoins et ressources en compétences, afin d'améliorer la mobilité de leurs agents, notamment sur les fonctions support, qui apparaissent comme les métiers les plus facilement « transférables ».

L'initiative a été reçue de façon positive par l'ensemble des acteurs de collectivités, mais elle a du mal à se matérialiser, et ce pour plusieurs raisons

- Un succès qui repose essentiellement sur la volonté et l'engagement des DRH parties prenantes ; or, face au turnover parfois fréquent sur ces postes d'encadrement, cette même volonté a du mal à perdurer.
- Un manque d'implication des élus, au-delà des équipes administratives, un manque de sensibilisation de ceux-ci aux enjeux RH, et à la marge une volonté de certains élus de conserver certains postes vacants « discrectionnaires ».



Le niveau « métier » permet d'assurer une égalité de traitement entre l'ensemble des agents >>



L'APPARITION DE SOLIDARITÉS TERRITORIALES

Face aux enjeux d'évolution des métiers, de vieillissement de la pyramide des âges et de contrainte sur la masse salariale, de plus en plus de collectivités d'un même territoire s'organisent en réseau afin de mutualiser leurs besoins et leurs ressources, en un mot afin de créer un « marché local » de compétences.

Ces initiatives vont dans le sens des recommandations du rapport de l'inspection générale de

l'administration (IGA) et des inspections générales des finances et des affaires sociales, publié le 23 octobre 2013, qui encourage notamment les acteurs publics à développer l'information sur les postes à pourvoir sur un même territoire par le rapprochement des bourses de l'emploi et à améliorer les plateformes régionales de gestion des ressources humaines (PFRH) qui interviennent à l'échelle d'un bassin d'emploi.

Si le statut de la FPT est clairement un facilitateur de ces mobilités, il existe encore des freins à cette mutualisation : existence de régi-

mes indemnitaires parfois très différentes ; surtout réticences de certaines collectivités à coopérer avec leurs voisines et volonté de conserver les postes vacants à la main de la seule administration locale.

Les centres de gestion développent aujourd'hui une offre de service en « conseil en mobilité » à destination des collectivités et de leurs agents, en plus de l'offre propre au CNFPT, dans le cadre d'une coopération locale sur les dynamiques d'emploi entre les organismes de la FPT.



Chapitre 3

Passer d'une logique outil à une logique de pilotage

UNE ENTRÉE OUTIL PRÉPONDÉRANTE

Bien souvent, la gestion des ressources humaines, et la GPEC en particulier, sont positionnées sur une approche technique et peu sur une vision stratégique/prospective. La GPEC est souvent cantonnée à une logique d'outils et de dispositifs (recrutement, analyse des besoins de formation, modalités de reclassement des agents, réalisation des fiches de poste, parcours de formation, entretien professionnel, tutorat, plans de formation pluriannuels...), dont les acteurs peinent à voir la lisibilité et la cohérence, au-delà de cette stratification complexe. L'enjeu est de sortir de cette approche technicienne et de ne pas faire des outils une fin en soi mais un moyen de mise en place d'une stratégie RH.

On peut souligner 3 griefs majeurs faits aux démarches de GPEC :

- elles sont insuffisamment reliées aux enjeux stratégiques de la collectivité ;



**La GPEC
est souvent
cantonnée à une
logique d'outils
dont les acteurs
peinent à voir
la lisibilité** >>

- les fonctions opérationnelles ne sont pas assez impliquées, alors qu'elles sont porteuses des principaux enjeux et des principales connaissances en matière de compétences ;
- c'est la démarche instrumentale qui prend une place prépondérante, au détriment de l'objectif stratégique.

COMMENT CONDUIRE UNE DÉMARCHE GPEC RÉELLEMENT OPÉRATIONNELLE ?

Pour être opérationnelle, une démarche de GPEC doit :

- être pilotée au plus haut niveau de la collectivité (niveau straté-

gique, incluant un binôme DGS / DRH, et un élu de la collectivité) ;

- s'inscrire dans une vision stratégique des enjeux RH de la collectivité, dans une logique « schéma directeur RH » ;

- s'assortir d'un plan d'actions très opérationnel, appropriable par les services ;

- vivre au quotidien par un dialogue de gestion avec les services et le management de proximité ;

- être en constante évolution, et prévoir un « retour de l'ouvrage sur le métier » (dispositif de veille / actualisation à définir dès la conception de la démarche de GPEC).

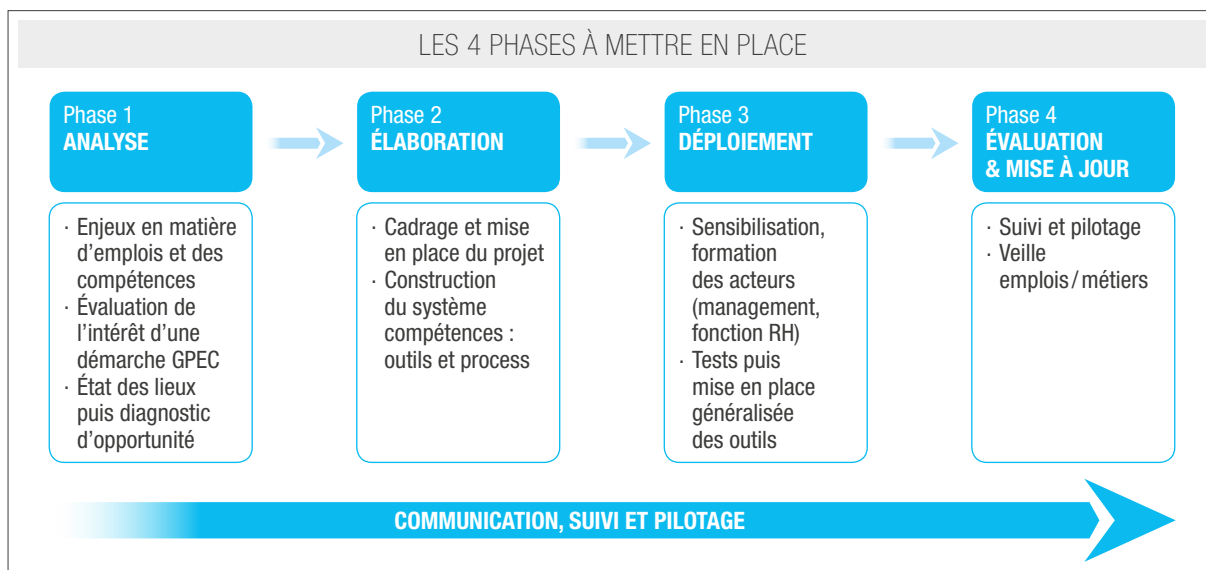
Piloter la démarche

Première étape à la mise en place d'une démarche GPEC : prévoir son pilotage, afin que celle-ci ne reste pas lettre morte et devienne un outil qui vive dans le temps.

Les instances de pilotage		
INSTANCE / ACTEUR	RÔLE	COMPOSITION
Comité de pilotage	<ul style="list-style-type: none"> · Donne les orientations, mandate le chef de projet, désigne la composition du groupe projet 	<ul style="list-style-type: none"> · Responsable RH · Autres responsables opérationnels ou fonctionnels · IRP · Élus
Chef de projet	<ul style="list-style-type: none"> · Constitue l'équipe projet et la soumet au Copil pour validation · Coordonne et pilote le projet · Élabore et propose une méthode de travail · Formalise les propositions faites au Copil · Est l'interlocuteur privilégié du Copil 	<ul style="list-style-type: none"> · La fonction de chef de projet fait appel à des compétences managériales, mais peut être désigné chef de projet un personnel qui n'a pas de fonction managériale, voire un collaborateur identifié pour une montée en compétences
Groupe projet	<ul style="list-style-type: none"> · En charge de la réflexion et de la production (diagnostic des process RH, investigations sur les métiers...) 	<ul style="list-style-type: none"> · Doit être ouvert à des professionnels hors RH (gage de réalisme et de crédibilité), représentants des différents corps / métiers de l'organisation / service / direction concernés par la démarche IRP (plus fréquemment que dans le Copil)

L'enjeu est de sortir de l'approche technicienne et faire de la GPEC un moyen de mise en place d'une stratégie RH.

Conduire la démarche en mode projet



Phase 1 ANALYSE

- . Enjeux en matière d'emplois et des compétences
- . Évaluation de l'intérêt d'une démarche GPEC
- . État des lieux puis diagnostic d'opportunité

Le groupe projet fait un état des lieux des différents process RH de l'organisation concernée : politique RH, pilotage/management, pilotage fonction RH, recrutement, compétences et formation, promotion et mobilité interne, évaluation, administration du personnel, gestion des effectifs, RPS.

Le groupe projet élabore un diagnostic d'opportunité à partir de l'état des lieux, en identifiant notamment les axes stratégiques qui impactent les métiers et les compétences, et en dégagant des préconisations pour le déploiement de la démarche GPEC, qu'il soumet à validation du COPIL.



Phase 2 ÉLABORATION

- . Cadrage et mise en place du projet
- . Construction du système compétences : outils et process

Le groupe projet élabore le plan d'action pour déployer la démarche GPEC, assorti d'un plan de communication (y compris temps de pilotage et suivi du projet) :

- phasage des différentes étapes avec les durées (GANTT),
- modalités proposées (ex : groupes métiers, cahier des charges pour une formation des managers à la conduite de l'entretien d'évaluation, entretiens individuels...),
- acteurs mobilisés et volume temps nécessaire pour chacun.



Phase 3 DÉPLOIEMENT

- . Sensibilisation, formation des acteurs (management, fonction RH)
- . Tests puis mise en place généralisée des outils

Le groupe projet accompagne les différents acteurs sur l'ensemble des étapes, et est éventuellement mobilisé sur de la production, seul (ex : support de communication, trame soumise à un groupe de travail) ou comme participant à des groupes de travail.

Plusieurs options envisageables :

- déploiement généralisé en simultané des outils/démarches/process.
- déploiement progressif à l'échelle d'abord d'un département/service/direction, suivi d'un temps d'évaluation et retour sur expérience pour apporter les correctifs et améliorations nécessaires avant déploiement auprès de l'ensemble des départements/services/directions.



Phase 4 ÉVALUATION & MISE À JOUR

- . Suivi et pilotage
- . Veille emplois/métiers

Le groupe projet préconise les dispositifs d'évaluation et d'actualisation dans le temps des outils et modalités de GPEC mis en œuvre. Par exemple : dispositif d'actualisation des fiches de poste en lien avec l'entretien annuel d'appréciation (modalités, acteurs, fréquence...).



FOCUS SUR

Les outils de la GPEC

L'entretien annuel

L'entretien annuel est comme son nom l'indique un rendez-vous réalisé annuellement entre un agent et son supérieur hiérarchique (direct ou non). Il est l'occasion d'un échange concret entre l'agent et son responsable.

Cet entretien se déroule généralement en 4 étapes :

- faire le point sur l'année écoulée (objectifs, difficultés...),
- définir les axes d'amélioration,
- discuter des souhaits et besoins de formation de l'agent,
- fixer les nouveaux objectifs.

L'entretien annuel est une étape indispensable pour une bonne gestion des compétences.

La fiche de poste

La fiche de poste, ou description de poste, est l'un des premiers documents RH à mettre en place. Elle a pour but de décrire le poste tel qu'il est tenu par l'agent à l'instant T (activités réalisées, compétences mobilisées), de la

façon la plus concise et la plus claire possible, elle doit être compréhensible par tout nouvel agent qui intégrera le poste.

La cartographie des métiers

La cartographie des métiers est un document qui hiérarchise l'ensemble des métiers de la collectivité. Il existe généralement 3 niveaux de hiérarchisation dans une cartographie des métiers.

Les Emplois sont regroupés en Métiers, eux-mêmes regroupés en Familles professionnelles.

Ces différents regroupements se font par similarité, c'est-à-dire que tous les emplois d'un même métier ont des points communs ou des techniques communes.

Le référentiel de compétences

Le référentiel de compétences est l'outil majeur de la GPEC car il répertorie l'ensemble des compétences de la collectivité.



Shutterstock © g-stockstudio

Pour la FPT, le CNFPT a développé un répertoire des métiers, répartis en 35 familles professionnelles, qui dresse la description du métier, des activités et des compétences.

Il est à noter toutefois que, du fait de leur complexité, la cartographie des métiers et les référentiels de compétences doivent s'adapter à la collectivité afin d'être compris, utilisables et utilisés.

Le plan de formation

Le plan de formation est un outil à part entière de la Formation. Alimenté à partir des informations recueillies dans le cadre de l'entretien annuel, il permet de planifier l'ensemble des actions de formation de la collectivité

pour l'année à venir. C'est un outil indispensable de la GPEC pour anticiper le développement des compétences.

Le passeport compétences

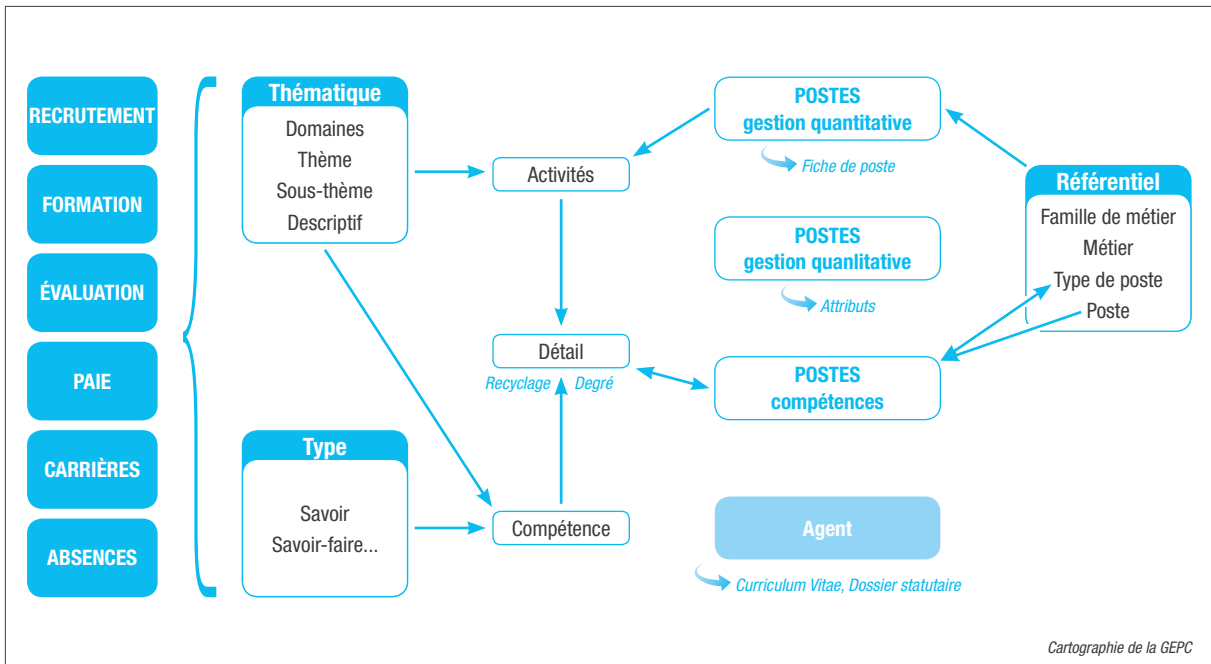
Le passeport compétences est un document propre à chaque agent où est retracé l'ensemble de ses compétences. Lorsque celui-ci quitte la collectivité, il peut conserver avec lui son passeport compétences.

Le passeport formation

Le passeport formation est un document individuel qui fait état des formations que l'agent a suivies. Lorsque celui-ci quitte la

collectivité, il peut conserver avec lui son passeport formation.

Le passeport compétences et formation peuvent ne former qu'un seul et unique document, permettant ainsi de faire plus facilement le lien entre formations et compétences.



Se doter d'un outil de gestion RH dynamique pour accompagner le déploiement et le suivi

Les éditeurs de logiciels RH ont très tôt proposé des modules GPEC dans leurs solutions. Ces modules doivent être architecturés autour des deux composantes, les Postes et les Compétences. La définition, dans l'organisation, du contenu d'un poste ou des compétences nécessite un travail important de préparation avant de choisir et de mettre en place l'outil logiciel.

Ce travail préparatoire permet de construire une GPEC solide en prise avec la réalité de l'organisation. Le logiciel constitue ensuite un véritable outil d'aide à la décision des directions générales pour des plans d'actions à destination des agents.

L'objectif ultime d'une bonne GPEC est de passer des constats à une gestion prévisionnelle active.

À la base du projet de GPEC et avant de rentrer dans le logiciel, il convient de dresser un inventaire : inventaire des postes et des compétences présents dans la collectivité avec leur dimension statutaire mais aussi des descriptifs de postes précis avec les compétences associés. Le livrable peut être de format divers, mais prend généralement la forme de rédaction de fiches de postes, de référentiels métiers, de listes de compétences, de descriptifs détaillés de postes...

Ce référentiel central et unique permet de faire apparaître les écarts entre les postes et les compétences disponibles sur les postes existants et sur les postes vacants.

Cette tâche préalable indispensable peut être longue et doit être anticipée dans le cadre du projet global de GPEC. Compte tenu de son caractère, elle est même déconnectée du choix du progiciel.

Une fois le travail de codification fait dans le progiciel, **l'organisation est en mesure de se lancer dans la GPEC « assistée »**. Au départ, le progiciel commence par faire le constat des écarts, dans une vision mécanique.

Le logiciel peut ainsi dresser des listes d'agents « compatibles » avec un poste, d'agents capables de tenir un poste avec un plan de formation, ou d'agents en postes dont les compétences ne correspondent pas ; tous les cas de figure sont remontés.

Des traitements automatiques font des recherches d'adéquations postes-agents ou d'écarts compétences requises-compétences disponibles.

Cette phase de constats ne doit pas rester en l'état, elle doit donner lieu aux plans d'actions.

En liaison avec les modules formations et recrutements, les modules GPEC proposent de faire évoluer les compétences des agents par des formations ciblées ou de trouver à l'extérieur les compétences non présentes dans la collectivité. L'estimation des coûts et des moyens est associée à ces plans. Leur mise en place a par ailleurs des impacts sur certains compteurs de la paie comme le DIF et le FIP.

De plus en plus, **les DRH demandent un pilotage encore plus dynamique**. Les baisses

exigées de masse salariale, les regroupements et fusions provoquent des tensions court terme sur la GPEC qui doit devenir un levier de pilotage de la transformation plus dynamique et active face à des agents inquiets.

La GPEC s'adapte en devenant plus itérative et permanente. Il faut tenir compte des besoins en nouveaux métiers induits par la transformation digitale (community manager, web designer...), et de la vitesse à laquelle les changements d'organisations sont menés, quelques semaines souvent.

Les modules GPEC se dotent ainsi d'outils de pilotage et de tableaux de bord en temps réel afin de projeter des hypothèses de travail dans une vision contrainte par le statut. La fonctionnalité GPEC évolue et devient un outil de base du DRH qui doit gérer des agents face à des métiers et des missions qui changent bien plus vite que souhaité.

Cegid Public a développé une compétence spécifique sur les GPEC des collectivités et des établissements publics. Le cadre de la FPT et FPE est intégré nativement afin de faciliter la prise en compte des spécificités de ces fonctions.

LA GPEC COMME BASE D'UN PROJET D'ADMINISTRATION OU DE SERVICE

Pour qu'une démarche de GPEC puisse améliorer la gestion des compétences dans la durée, elle doit s'appuyer sur des process RH solides, mais également sur une organisation qui donne aux acteurs (agents, managers) l'envie et les moyens de garantir le bon exercice de ces compétences. Pour agir avec compétences, il faut certes savoir agir - ce qui renvoie notamment à des enjeux de formation et de recrutement -, mais également pouvoir agir - ce qui renvoie notamment à des enjeux de mise en œuvre d'une organisation facilitatrice, et vouloir agir - ce qui renvoie à des enjeux d'adhésion d'un collectif autour d'un projet commun.

La mise en œuvre d'une démarche GPEC est donc l'occasion de responsabiliser l'ensemble des acteurs de la collectivité à l'atteinte d'un objectif commun : les élus qui fixent un cap stratégique ; la direction qui traduit ce cap en objectifs et en moyens ; le management qui déploie les objectifs ; les agents qui orientent le développement de leur professionnalisme en vue d'atteindre ces objectifs collectifs.

C'est pourquoi **une démarche de GPEC peut se matérialiser, au sein d'une collectivité, par des initiatives type projets de service**. Lorsque ces outils existent, l'on s'aperçoit qu'ils « oublient » souvent les aspects prospectifs d'évolution des compétences, en se « contentant » de décrire la stratégie du service et l'organisation associée. Or, ces projets, sont l'occasion de prévoir les outils à

mettre en œuvre pour garantir en matière RH et organisationnelle l'atteinte de la stratégie du service à moyen et long terme: organisation du travail et répartition des tâches et des missions, évolution des compétences attendues et outils associés, plan de formation, mise en œuvre de communautés de pratiques et d'échanges, dispositifs de formation plus « informels », réseaux de ressources, etc.

Surtout, ils sont un outil de responsabilisation du management, et peuvent être déployés comme un outil de « contractualisation » entre les managers et la Direction Générale dans mise en œuvre des moyens d'une GPEC de service.

LA GPEC COMME OUTIL DE DIALOGUE SOCIAL

De même qu'une démarche de GPEC peut et doit être l'occasion de s'engager avec le management, elle **peut également être l'occasion de s'engager avec les représentants des agents, et devenir à ce titre un véritable outil de dialogue social**.

On l'a vu, la GPEC est une démarche très large, qui permet une vision consolidée de tous les process RH de la collectivité, et donne à voir une stratégie à long terme. Il est donc logique qu'elle puisse devenir la base d'un dialogue à la fois sur la « finalité » et les « moyens ».

Dans le secteur privé, c'est bien le sens donné au législateur de ces démarches de GPEC, qui a rendu obligatoire, par la loi pour la cohésion sociale de 2005, une négociation triennale pour les entreprises de plus de 300 salariés.



**Les élus
fixent un cap
stratégique ;
la direction
traduit ce cap
en objectifs
et en moyens** >>

Dans ce cadre, l'accord GPEC négocié avec les représentants du personnel doit mentionner :

- la stratégie de l'entreprise et ses effets prévisibles sur l'emploi et les salariés ;
- les mesures d'accompagnement susceptibles d'être associées à la GPEC (formation, VAE, bilan de compétences, mobilité, ...) ;
- les conditions d'accès à la formation professionnelle et de maintien dans l'emploi des seniors.

Dans une période davantage contrainte en termes budgétaires, les collectivités pourraient utilement s'inspirer de cette pratique de dialogue autour des enjeux stratégiques et des évolutions internes et externes, afin d'aboutir à un diagnostic partagé de la situation, et réfléchir de façon collective aux outils d'évolution et d'adaptation à mettre en place.

retour d'expérience



Négociation d'un accord de méthodologie

Dans un contexte financier tendu, la nouvelle majorité de la ville de Grenoble se lance dès le début du mandat dans un plan pluriannuel ambitieux de réduction des dépenses et de refonte de certains services publics municipaux.

Ces objectifs résument une somme de projets de transformation qui au global affectent une centaine de mobilités internes (en plus d'autres mesures comme des évolutions de postes et des réductions d'heures supplémentaires).

Dès les premières discussions formelles dans les instances sociales ad hoc (CT), émerge l'idée entre une partie des organisations syndicales et la municipalité l'idée qu'un accord de méthode pourrait permettre l'atteinte de trois objectifs :

- La possibilité d'un échange de nature stratégique afin de tester et amender les projets dans l'intérêt conjoint des bénéficiaires et des agents ;

- La capacité d'anticiper les impacts opérationnels dans la mise en œuvre des projets - impacts sociaux en termes de mobilité mais aussi faisabilité pour les agents restant en poste ;
- L'exigence d'un accompagnement social et humain adapté à chaque situation individuelle.

***In fine*, l'accord mis en place innove en matière d'organisation du dialogue social, en articulant trois espaces de dialogue :**

- L'observatoire stratégique : instance de production d'un calendrier partagé du dialogue social autour de la mise en œuvre des projets et de suivi global du plan et de l'accord ;
- la Commission de dialogue de projet : lieu d'échanges et d'analyse des projets ;
- la Commission de suivi social et RH : lieu de suivi de l'accompagnement des agents concernés par les mesures.

Au-delà de l'ingénierie en termes de dialogue social, l'accord prévoit des mesures « concrètes » additionnelles : augmentation de l'enveloppe de formation, création d'un système d'indemnités de départ volontaire et création du service « mobilité vie au travail ».

La GPEC peut également être un véritable outil de dialogue social.

CONCLUSION

Les facteurs de réussite d'une démarche de GPEC

- **Conduire le déploiement comme un projet** (mode projet) et piloter la démarche (mise en place d'instances de pilotage et de suivi).
- **Associer les élus** au pilotage de la démarche, notamment dans la phase de définition de la stratégie.
- **Partir du diagnostic des besoins et du niveau de maturité de la structure** : une démarche GPEC en mode « copier-coller » est assurément vouée à l'échec. Il est fondamental que les démarches, process, outils associés correspondent à la culture et au contexte de la structure qui la déploie.
- **Adopter une approche concrète et opérationnelle** : commencer la démarche par un service pilote.
- **Choisir une méthodologie participative** : faire participer les agents à la définition de leurs compétences, confronter les visions sur la fiche de poste. L'autodéfinition de la compétence au poste est souvent riche d'apprentissage pour les agents, mais également pour l'organisation, et permet de sortir des schémas de représentation. C'est également un levier de valorisation et de reconnaissance.
- **Associer étroitement les représentants du personnel à la démarche** (délégation CT et/ ou CHSCT) dans la phase de réflexion sur le lancement de la démarche, de diagnostic mais également de suivi du plan d'actions.
- **Impliquer et accompagner le management de proximité** ; qui dit GPEC, dit « management des compétences » - dynamique encore timide dans la FPT.
- **Accompagner également les acteurs de la fonction RH à l'approche compétences** et à une posture de personne ressource (« fonction support ») vis-à-vis des managers et personnels (sur les questions d'évaluation, de compétences, etc.).



Shutterstock © DHy_about_summer

- Faire évoluer les outils, la stratégie, au fil de l'eau, apprendre en marchant : prévoir des « clauses de revoyure » au plan d'actions.
- Communiquer régulièrement aux agents sur les actions mises en œuvre.
- Prendre le temps nécessaire : développer une culture « compétences » prend beaucoup de temps.
- Mettre en cohérence l'ensemble des processus RH avec la démarche compétences.
- Prévoir des règles du jeu claires et explicites (notamment sur l'évaluation, les carrières, la rémunération). Les outils doivent être mis au service de l'objectif, et non l'inverse.
- Préférer une démarche d'évolution à une démarche de rupture.

