

Examen national d'aptitude  
pour l'accès à l'emploi de secrétaire général des chambres de métiers et de l'artisanat

Session 2021

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ N°2

Mardi 11 mai  
09h30 - 12h30

Durée : trois heures ; coefficient 3

Article 9 – Annexe III du statut du personnel des Chambres de métiers et de l'artisanat :  
(Avis CPN 52 du 4 juillet 2018 - au JORF 13 septembre 2018) Épreuve 2: une note de synthèse ayant pour objet de vérifier l'aptitude du candidat à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par un établissement public ou une collectivité territoriale (durée: trois heures; coefficient 3).

**SUJET**

A l'aide du dossier ci-joint et de vos connaissances, vous rédigerez une note de synthèse sur les principaux enjeux liés à la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines dans un établissement public administratif.

### **Liste de documents (9 documents, 15 pages)**

**Document n°1** - Extrait du rapport public thématique de la Cour des comptes « *les effectifs de l'Etat : 1980-2008 – un état des lieux* » - 16 décembre 2009

Pages 1 à 4

**Document n°2** - « *Vers des plans de formations mutualisés* » - Martine Doriac.

Gazette des Communes – Départements – Régions - 1<sup>er</sup> juin 2009

Page 5

**Document n°3** - « *Quand la gestion prévisionnelle s'informatise* » - Bruno Cohen-Bacrie.

Techni.Cités, n° 171 - 8 juin 2009.

Page 6

**Document n°4** - « *Les effectifs des agents territoriaux à la loupe* » - Martine Doriac.

Gazette des Communes – Départements – Régions - 4 janvier 2010.

Page 7

**Document n°5** - « *Passer d'une gestion par corps à une gestion par métiers* ».

Extrait de la revue Perspective Gestions Publiques n°26 - avril 2008. Institut de la gestion publique et du développement économique.

Page 8 et 9

**Document n°6** - « *Les pratiques de validation des acquis de l'expérience dans les collectivités* ». Extrait d'un rapport d'étude de la Direction de la prospective du Centre National de la Fonction Publique Territoriale - mai 2009.

Page 10 à 12

**Document n°7** - « *Nouveau mandat, nouvelle GRH ?* » - Bertrand Dreyfus.

Gazette des Communes – Départements – Régions - 31 mars 2008.

Page 13

**Document n°8** - « *Gestion des ressources humaines – les nouvelles marges de manœuvre* » -

Sébastien Cottignies. Gazette des Communes – Départements – Régions - 5 janvier 2009.

Page 14

**Document n°9** - « *Le Grand Lyon décentralise les enveloppes formation métiers* » -

Maud Parnaudeau. Gazette des Communes – Départements – Régions - 25 mai 2009.

Page 15

## **B - Vers une véritable politique des effectifs dans la fonction publique de l'Etat**

Les constats qui précèdent, fondés sur l'analyse des trois dernières décennies démontrent le besoin de mettre en place une véritable gestion des ressources humaines de l'Etat pour pouvoir accompagner la modernisation de l'action publique. Celle-ci doit pouvoir s'appuyer sur plusieurs opportunités actuelles importantes (outre la situation particulière liée à la perspective conjoncturelle de nombreux départs à la retraite pendant encore quelques années) qui créent un contexte plus favorable, sous réserve qu'on saisisse rapidement cette occasion.

### **1 - Un contexte issu de la LOLF propice à la maîtrise des effectifs**

Trois facteurs favorables pourraient faciliter une meilleure appréhension des moyens nécessaires pour remplir les missions de l'Etat et les conditions d'ajustement des effectifs.

Les innovations introduites par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, qui ont entendu promouvoir une plus grande responsabilité des gestionnaires en leur donnant des marges d'initiative accrues, sont de nature à contribuer à une meilleure adéquation des effectifs aux missions.

La globalisation des enveloppes budgétaires permet désormais aux ministères de réaliser plus facilement les arbitrages nécessaires entre les différents instruments de l'action publique, en s'affranchissant pour une large part de l'encadrement strict que constituaient, sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959, l'architecture budgétaire par chapitre et paragraphe et les tableaux d'emplois détaillés. Le fait que les crédits de personnel non utilisés puissent être réaffectés sur d'autres titres de dépenses (équipement, interventions, fonctionnement), au lieu de risquer une annulation comme cela était le cas antérieurement, rend plus probable une véritable démarche de réflexion sur l'organisation et le calibrage des moyens mis en place pour remplir les missions.

A l'inverse, le fait que des crédits autres que de personnel ne puissent pas venir abonder les dotations dédiées à la rémunération des agents est en principe une incitation forte, pour les ministères, à opérer une programmation fiable de leur masse salariale et, donc, à mettre en place des outils et des méthodes propres à leur donner une image robuste et pluriannuelle des besoins qui résultent de leurs missions.

Au premier chef, la mise en œuvre de la loi organique oblige l'Etat à améliorer la connaissance de ses effectifs, y compris de leur répartition géographique et de leur structure par catégorie. Des progrès ont d'ores et déjà été faits, mais ils doivent être poursuivis dans la plupart des secteurs, faute de quoi le lien entre les missions et les moyens restera insuffisant.

## 2 - La mise en œuvre de nouvelles approches de l'emploi public

### a) Une occasion à ne pas manquer : la révision générale des politiques publiques (RGPP)

Le nouveau dispositif issu de la LOLF a, plus en profondeur, initié une démarche de pilotage des actions publiques orientée vers les résultats et attentive à faire le lien entre les moyens mobilisés et les performances réalisées. Le souci - nouveau - de mesurer l'efficacité socio-économique des politiques mises en œuvre et leur efficacité (notamment en rapportant les résultats obtenus au coût des moyens engagés) implique le souci d'adjoindre à la gestion budgétaire une double dimension évaluative et prospective sur les missions, l'organisation, les procédures et les effectifs.

La « révision générale des politiques publiques » (RGPP) à laquelle le Gouvernement a décidé de procéder depuis 2007, qui consiste à mettre à plat les principaux dispositifs d'intervention de l'Etat et les structures administratives qui les sous-tendent, constitue le premier point d'application d'envergure de cette nouvelle démarche. Elle devrait déboucher sur un ensemble de mesures de réorganisation induisant des effets sur les effectifs, quantitatifs et quant à la nature des fonctions ou des métiers exercés au sein de la sphère publique.

Aucun bilan des premières décisions prises au regard de leurs incidences attendues en termes d'emplois n'est encore disponible.

En permettant d'objectiver les économies potentielles liées à des réformes structurelles, la RGPP doit être un instrument privilégié d'adaptation du niveau et de la nature des moyens mobilisés pour les remplir. Ce ne sera le cas, cependant, que si, d'une part, l'exercice ne sert pas seulement à justifier ou à confirmer des économies résultant de l'application d'une norme et si, d'autre part, les administrations se livrent préalablement à une analyse objective de leur vocation propre et à un examen prospectif des besoins qui en résultent.

Par ailleurs, cette initiative n'aura une incidence durable et en profondeur sur l'action de l'Etat, son coût et la qualité des prestations rendues par les administrations que si elle donne lieu, au-delà des regroupements de services, à une véritable analyse des missions, assortie de cibles à moyen terme, s'inscrivant dans une approche des politiques publiques élargie à l'ensemble des acteurs publics (singulièrement les collectivités territoriales).

S'agissant plus particulièrement des personnels, la RGPP doit être l'occasion de tirer parti des possibilités d'ajustement des effectifs publics, tout en réfléchissant à des modalités adaptées de traitement de la situation personnelle des agents concernés par des mesures de réorganisation.

### b) Une démarche à mettre en œuvre : la gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH)

La nécessité, rappelée précédemment, d'une approche pluriannuelle suppose la mise en place d'une organisation moins éclatée de la fonction « ressources humaines » de l'Etat, mais aussi et surtout d'une approche consolidée de l'emploi public.

### c) Pour une approche vraiment intégrée des effectifs de l'Etat

S'agissant d'abord de la détermination du niveau des effectifs, la pluralité actuelle des centres de décision propres à l'Etat (Premier ministre, direction du budget, DGAFP, ministères, opérateurs...) rend difficile, à l'expérience, la conduite d'une véritable politique du personnel.

En ce sens, la mise en place d'outils mieux appropriés, engagée récemment en vue de procéder à une « gestion prévisionnelle des ressources humaines » (GPRH) - répertoire interministériel des métiers de l'Etat ; projet de loi sur la mobilité ; guide des métiers ; création de plateformes régionales interministérielles de GRH placées auprès des secrétaires généraux de l'administration régionale (SGAR) - doit servir de levier pour introduire un véritable changement de perspectives dans la gestion des personnels.

*d) Pour une programmation et un suivi consolidé  
de l'emploi public global*

Toutefois, cette évolution indispensable ne trouvera sa pleine efficacité que si elle est articulée - ce qui n'est pas le cas aujourd'hui - avec une appréhension consolidée des emplois publics, de leur répartition et de leur évolution.

En dépit des difficultés évoquées ci-dessus, l'Etat a fait en sorte, surtout dans la période récente, de s'engager dans une démarche de maîtrise plus assurée de la progression de ses effectifs.

Il n'en va pas de même pour les collectivités territoriales qui, par définition éparpillées sur l'ensemble du territoire, placées sous l'autorité d'exécutifs et de formations délibérantes multiples qui les administrent dans le cadre d'un régime d'autonomie fixé par la Constitution, investies d'attributions traditionnelles et de compétences nouvelles qui leur ont été récemment transférées, déterminent le nombre et la qualification de leurs agents sans autres contraintes que les disponibilités budgétaires et le statut applicable aux personnels de la fonction publique territoriale (FPT). Il n'existe pas une structure de pilotage stratégique et de programmation concertée des moyens en personnel des collectivités territoriales<sup>51</sup>. Au cours de la période sous revue, celles-ci ont contribué à l'essentiel de l'augmentation du nombre des emplois publics (cf. *supra*) et elles créent encore chaque année plus de 48.000 emplois sans visibilité sur l'évolution globale des effectifs, ni sur le coût induit pour la collectivité nationale.

Un constat identique peut être fait pour la FPH, mais la contrainte budgétaire conduit maintenant nombre d'établissements de santé à programmer, année après année, des suppressions d'emplois pour tenter de retrouver l'équilibre budgétaire.

---

51) Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) n'a qu'une fonction de mutualisation et d'organisation des concours de recrutement.

Compte tenu notamment du poids des dépenses de personnel dans les budgets publics, il est nécessaire de développer une approche consolidée des effectifs publics.

Deux mesures simples pourraient être mises en place à cet effet : d'abord, systématiser un mode de décompte des emplois publics qui dépasse la seule appréhension des évolutions ou des besoins propres à chaque fonction publique. Préparer une décision ou une évaluation - relative à un secteur déterminé ou plus globale - sans intégrer la totalité des personnels concourant à une politique publique, y compris ceux rémunérés sur crédits ou par d'autres acteurs de l'action publique, ne permet qu'une prise en compte partielle de la réalité.

En outre, il pourrait être envisagé que soit régulièrement soumis à l'Assemblée nationale et au Sénat, en vue d'un débat, un rapport sur l'emploi public. Ce document devrait comporter, d'une part, une présentation de l'emploi dans les trois fonctions publiques et dans l'ensemble des opérateurs publics, d'autre part, une présentation prospective de l'évolution des effectifs par secteur en fonction d'une analyse des missions, des qualifications et des métiers. Enfin, il pourrait comprendre les éléments d'un plan pluriannuel de recrutement établissant un lien direct entre l'évolution du nombre des agents et celle prévisible (ou constatée) des missions.



## RESSOURCES HUMAINES

# Vers des plans de formation mutualisés

- Les plans de formation des collectivités s'ébauchent et s'étoffent, avec l'aide du CNFPT.
- Si les plus petites ont du retard, elles le rattrapent en mutualisant leurs démarches.

L'impulsion est donnée. La réforme de 2007 a remis en avant l'obligation de réaliser un plan de formation, déjà présente dans la loi de 1984, mais peu suivie d'effet, hormis dans les grandes agglomérations. Ainsi, à peine 1 % des collectivités des Pays de la Loire ou d'Alsace-Moselle élaborent un plan. Or les nouvelles dispositions rendent ce dernier indispensable pour orchestrer la « formation tout au long de la vie », les

formations statutaires obligatoires et le droit individuel à la formation (DIF). Soutenues par les délégations du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), qui met à leur disposition un espace e-ressources et un guide issu des travaux de plusieurs régions (\*), des villes moyennes à très petites, seules ou dans le cadre de l'intercommunalité, formalisent leur plan dans un document écrit.

**Définir une politique.** « Avec la réforme, il faut recenser les besoins, planifier davantage et suivre les agents dans le temps », estime Martine François, responsable régionale de formation (RRF) à la délégation Alsace-Moselle du CNFPT – où des formations-actions sur ce thème ont été organisées fin 2008. Une cinquantaine de responsables de formation y ont participé. Depuis, ils partagent leurs pratiques. Dans les petites collectivités, qui n'ont ni le temps, ni le personnel pour mener une telle démarche, un appui est recherché auprès des intercommunalités. « Nous les incitons à s'orienter vers des plans intercollectivités regroupant les besoins des communes proches », indique Martine François. Celle-ci a réalisé, avec une équipe de formateurs, des fiches-outils (identifier, prioriser, mettre en forme les besoins, communiquer...) et des tableaux Excel, dont certains sont repris dans le guide national. L'accent est mis sur la définition d'une politique de formation.

## Pratiques

■ L'arrêté du 12 juillet 2007 a introduit la notion de « plan de formation » dans le droit de la fonction publique territoriale. Le CNFPT a élaboré un guide national de formation pour les collectivités territoriales. Ce guide est disponible sur le site du CNFPT (www.cnfpt.fr) et peut être téléchargé gratuitement. Le guide est également disponible en français, en allemand, en anglais, en espagnol, en italien, en portugais, en roumain, en russe, en tchèque, en ukrainien, en vietnamien et en chinois.

### AVIS D'EXPERT

Brigitte Licois, responsable de la mission « accompagnement des plans de formation » à la délégation Pays de la Loire du CNFPT

## « Une politique homogène dans l'intercommunalité »

« Sur 3 200 collectivités, seules 30 à 40 élaborent un plan de formation. Or les demandes de DIF doivent y être inscrites. Quatre groupes de travail ont été mis en place selon la taille des structures, dont un pour les très petites, en lien avec les intercommunalités et les centres de gestion. Nous diffusons une mallette pédagogique, sous forme de clé USB, pour construire une culture commune. Nos 31 référents de territoire font en sorte que les plans soient portés par la communauté de communes ou un groupement de communautés. Pour les collectivités ne comptant que quelques agents, il a fallu démythifier le plan de formation, vu comme une usine à gaz, en construisant une réflexion pragmatique. Si une commune nous interpelle, nous lui suggérons de s'associer à d'autres du même territoire. Cela conduit à une politique de formation homogène. Mais après un an et demi, l'information est loin d'être transmise à tous les agents. »

« Nous demandons aux petites et moyennes communes de recenser leurs axes forts, les besoins des agents et les démarches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences [GPEC]. Il ne s'agit pas de répondre à une collection de demandes, mais à un projet de formation, avec une vision large », note Martine François. Les demandes se structurent. Cette délégation enregistre un nombre croissant de requêtes en intra pour des agents de catégorie C en professionnalisation. Le centre de gestion (CDG) du Haut-Rhin a, pour sa part, signé une convention avec le CNFPT afin que ses agents soient formés à renseigner les communes affiliées, en vue d'aboutir à des plans intercommunaux qui seront présentés

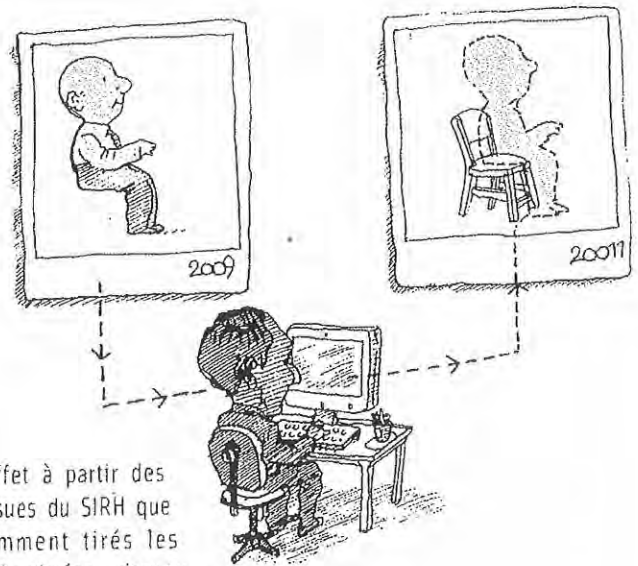
# Quand la gestion prévisionnelle s'informatise

*Plus que des outils de gestion des effectifs, des paies et des carrières, les Systèmes d'information ressources humaines (SIRH) tendent à devenir des instruments de pilotage. Ils s'avèrent nécessaires dans toute collectivité engagée dans une démarche de Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC).*

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) consiste à concevoir, mettre en œuvre, suivre et évaluer des plans d'actions en fonction d'objectifs déterminés. Elle incarne une conception prospective et dynamique de la gestion des ressources humaines (GRH), en ayant pour objectif de faciliter l'adéquation des ressources actuelles d'une collectivité, avec ses besoins à venir. Elle concerne aussi bien les besoins quantitatifs (effectifs) que qualitatifs (adaptation des compétences des agents aux missions de la collectivité ainsi qu'à ses moyens). Chacun s'accorde à admettre qu'une telle démarche est une nécessité pour mieux cerner les besoins en effectifs et anticiper les évolutions massives de la démographie des fonctionnaires territoriaux. La dimension « ressources humaines » devient donc une dimension du projet stratégique de la collectivité.

## Du GPEEC au SIRH

Une gestion prévisionnelle efficace doit s'appuyer sur un SIRH, « ensemble structuré des informations en ressources humaines assurant unicité et cohérence des informations, sécurité et confidentialité des données. Il autorise à enregistrer à leur source toutes les informations utiles, à les stocker, à assurer les différents traitements et à restituer les informations au moment opportun »<sup>1</sup>. Le SIRH s'appuie donc sur un système informatique (matériels et logiciels) qui peut être développé « sur mesure » ou sur la base d'une solution « standardisée » laquelle génère plus ou moins de retouches (progiciel). Son développement peut être pris en charge en interne ou sous-traité, ce qui en fait véritablement un outil d'aide à la prise de décisions.



C'est en effet à partir des données issues du SIRH que sont notamment tirés les tableaux de bord nécessaires au pilotage de la gestion des ressources humaines au sein de la collectivité. Les secteurs les plus touchés par les départs en retraite peuvent être identifiés, tout comme les filières où la pénurie de candidats et le manque de compétences sont les plus frappants.

## Une généralisation encore timide

Selon un sondage réalisé par Ineum Consulting publié en mars 2007, les informations du SIRH mises à la disposition des managers des collectivités territoriales concernent essentiellement la gestion du temps (70 % des collectivités interrogées), des carrières (48 %) et de la formation (37 %). Le pilotage et le suivi budgétaire n'arrivent qu'en dernière position (26 %). 94 % des collectivités affirment que leur SIRH devrait faire l'objet d'évolutions dans les deux ans. En matière de logiciels de gestion de carrière et de gestion de la formation, seules 57 % des petites collectivités disposent des premiers, et 37 % des seconds. Reste que face à des objectifs précis (modernisation du système de GRH de la collectivité, gestion déconcentrée et globale du personnel au quotidien, meilleur partage des informations et plus de transversalité), la généralisation des SIRH territoriaux comme outils décisionnels n'est pourtant pas acquise. Le partage de la fonction ressources humaines reste en effet très timide !

1. Dans le *Dictionnaire des ressources humaines*, Jean-Marie Peretti, Vuibert, 2005.



ENQUÊTE

# Les effectifs des agents territoriaux à la loupe

La récente étude du CNFPT sur la démographie des territoriaux devrait permettre d'anticiper les futurs recrutements selon les collectivités et les cadres d'emplois.

**P**our étudier les départs à la retraite durant la prochaine décennie, les directeurs des ressources humaines (DRH) disposent d'une nouvelle étude sur la démographie du personnel territorial. Réalisée par l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, sur la période 2006-2020, rendue publique le 18 novembre, au Salon des maires, par François Deluga et Bernard Derosier, respectivement présidents du Centre national de

la fonction publique territoriale (CNFPT) et du Conseil supérieur de la FPT (CSFPT), elle permettra, entre autres, de fixer le nombre de postes ouverts aux prochains concours. «En matière d'emplois publics, nous avons besoin d'outils pour anticiper les années à venir, répondre aux polémiques sur les effectifs et construire une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, GPEC que l'Etat ne pratique pas pour ses fonctionnaires», soulignait Bernard Derosier.

Invitant au transfert de connaissances d'une génération à l'autre, cet état des lieux peut alimenter la réflexion des collectivités sur la gestion des carrières de leurs agents, leur promotion et leur titularisation. Les statistiques mettent ainsi en évidence le fait que les non-titulaires sont majoritairement des femmes, et que certains cadres d'emplois ou filières connaîtront, beaucoup plus vite que d'autres, les effets du papy-boom.

## Panorama général de la FPT

Deux cadres d'emplois regroupent près de la moitié (742 188 agents) des effectifs territoriaux. Les plus nombreux sont les adjoints techniques, nouveau cadre d'emplois qui intègre, depuis la réforme de la catégorie C, 136 031 agents techniques, majoritairement des hommes (82%) et des titulaires (128 796). L'âge moyen de ces derniers est de 45 ans pour



les titulaires, 39 ans pour les non-titulaires (\*). Ce cadre d'emplois comprend aussi 340 006 agents des services techniques, dont 60% de femmes, 33 254 agents de salubrité, dont 4% de femmes, 2 166 aides médico-techniques, dont 86% de femmes, et 1 264 gardiens d'immeuble, dont 35% de femmes. Seconds en volume, les adjoints administratifs regroupent 229 467 agents, dont 89% de femmes et la même proportion de titulaires. Leur moyenne d'âge reflète celle de l'ensemble des territoriaux: près de 43 ans (36 ans pour les non-titulaires). Au nombre de 40 000 en Ile-de-France, ils sont plus de 25 000 en région Paca, 21 000 en Rhône-Alpes, 11 000 à près de 15 000 en Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon. Autre enseignement de cette enquête, six cadres d'emplois regroupent chacun quelque 50 000 agents. Les attachés (catégorie A), au nombre de 58 374, sont majoritairement

AVIS D'EXPERT

Mohamed Amine, directeur de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, du CNFPT

## «Un outil de diagnostic»



«Nous aboutissons aux mêmes constats que lors de l'enquête réalisée en 2000: vieillissement des titulaires, en particulier dans les filières technique et médico-sociale, et disparités régionales. En 2000, nous n'avions pas eu accès aux déclarations automatisées des données sociales. On ne pouvait pas distinguer les titulaires des non-titulaires. Notre seule difficulté, aujourd'hui, c'est de dissocier, parmi

les non-titulaires, les permanents des non-permanents. Pour l'étude récente, ce sont les cadres d'emplois et non les catégories socioprofessionnelles qui ont été renseignées. Ce travail de longue haleine, réalisé avec l'Insee, nous a mobilisés durant un an et demi. C'est un investissement pour l'avenir. Les collectivités vont pouvoir se comparer et s'interroger sur la composition de leurs effectifs et les perspectives de départs à la retraite. C'est un outil de diagnostic.»

## Passer d'une gestion par corps à une gestion par métiers

Il y a une dizaine d'années encore, quand une administration centrale française voulait se doter de personnels compétents dans un domaine où l'expertise devenait nécessaire, elle créait un corps spécialisé. Aujourd'hui, la création de corps n'est plus dans l'air du temps. Cependant, la fonction publique d'État en France n'a, pour le moment, les outils de gestion qui permettraient de bâtir des correspondances entre grades, compétences, emplois et parcours de carrière.

Or les sociologues s'accordent sur le fait qu'avoir un métier reconnu est valorisant pour les individus : « L'homme qui est attaché d'abord à sa profession, quand il quitte un emploi parce qu'une occasion meilleure lui est offerte de rendre service dans quelque autre organisation de travail, reste lui-même. La différence entre la position d'un tel homme et celle d'un travailleur salarié ordinaire n'est pas fondée sur leur situation statutaire respective ; la différence est subtile mais elle est vitale : même si la position du second peut être aussi enviable que celle du premier, celui-ci pourra toujours surmonter le sentiment de dépendance et d'oppression et accéder à la liberté, à la dignité et à la responsabilité qui ne sont pas données à tous les hommes. »<sup>1</sup>

### Des statuts aux métiers

Pour souhaitable qu'elle soit, la gestion par métiers s'accorde difficilement avec la gestion par les statuts : « Le maintien d'une gestion statutaire s'avère peu compatible avec une gestion des parcours professionnels. La qualification reste rattachée au niveau de diplôme et englobe l'ensemble des emplois relevant d'une même strate. La logique catégorielle s'oppose à une logique de professionnalisation et de perfectionnement dans un domaine spécialisé. Le désir de progression au sein d'un métier est battu en brèche par une gestion collective des affectations et des rétributions. »<sup>2</sup>

Dans tous les pays développés, on peut faire le constat que l'administration s'attache à la gestion par les compétences quand elle a le projet d'attirer et de conserver les fonctionnaires. Or l'administration française vieillit, et la question de l'attractivité se pose avec le « papy boom » et les réductions d'effectifs prévues. Gérer les agents en tenant compte de ce qu'ils savent faire, de leur expérience et de leurs talents, c'est gérer mieux une ressource devenue rare.

Gérer les RH de manière prévisionnelle, cela exige d'être capable de prévoir les nouvelles missions et les nouveaux métiers, et ainsi pouvoir programmer le développement des compétences des agents. La gestion par les compétences est considérée, dans nombre de pays développés, comme un levier d'accompagnement du changement.

La conférence sur les « Les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique » a été lancée par François Fillon, Premier ministre, le 1er Octobre 2007. Au cours des débats a été évoquée la nécessité d'améliorer les parcours professionnels au sein de la fonction publique et de favoriser la mobilité des agents. « Il faut déverrouiller le système de carrière », a insisté Jean-Ludovic Silicani, rapporteur de la mission. Et Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, a souligné la nécessité de « privilégier l'affectation des compétences au bon moment, au bon endroit plutôt que de donner la priorité à l'ancienneté et à la carrière ». Pour ce faire, une proposition forte est ressortie, celle de créer des filières « métier » pour permettre un recrutement axé sur les compétences et faciliter la mobilité entre les 3 fonctions publiques. Autres propositions des participants au débat : axer les concours sur les compétences pratiques des candidats, intégrer de nouvelles épreuves, comportant par exemple des cas pratiques ou des exercices oraux simulant des situations de travail, et former les membres des jurys à l'évaluation des acquis professionnels.

### Des parcours professionnels ouverts

Pour le moment, la gestion des compétences est réservée à des spécialistes de la gestion des ressources humaines et met en œuvre des moyens techniques lourds. Si demain la gestion par métiers remplace la gestion par corps et par statut, elle devra s'intégrer dans les processus de gestion, devenir lisible et permettre à chacun d'avoir une vision de ses compétences, des métiers qu'elles lui permettent d'exercer et de son évolution professionnelle. Car si avoir un métier est valorisant, cela peut aussi être vécu comme « enfermante ». Les gestionnaires des ressources humaines devront montrer les possibilités de changer de métier avec les mêmes compétences, mais aussi d'acquérir de nouvelles compétences. La formation professionnelle sera un levier fort de ce changement.

### Changer de métier quand on le désire

En effet, face aux perspectives d'évolution, les attentes des agents de la fonction publique en matière de gestion de carrière et de mobilité sont fortes. 86% d'entre eux « pensent qu'on doit pouvoir changer de métier tout en restant dans la fonction publique ». Pourtant la mobilité d'un ministre à un autre ou d'une fonction publique à une autre ne concerne actuellement que 5% des agents. Pour la faciliter, les participants au débat proposent notamment de donner un « référent carrière », qui serait un professionnel des RH, à chaque fonctionnaire, pour l'aider à s'orienter et réaliser un bilan de compétence, puis accompagner le cas échéant sa reconversion.

D'autres propositions ont été avancées pour faciliter la mobilité, comme « simplifier et harmoniser les systèmes de mobilité, développer des passerelles public/privé, améliorer la gestion de carrière individualisée ou encore développer la formation »<sup>3</sup>.

Enfin, les participants soulignent le fait qu'il faudrait créer ou développer, partout, une vraie fonction de gestion des ressources humaines, dotée de spécialistes, de méthodes et de moyens, et mettre en place une GPEEC (Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences) pour l'ensemble des agents.

Identifier et gérer les compétences des agents publics, c'est souligner le fait qu'ils sont la ressource de l'administration, son « capital humain ».

A travers ce nouveau numéro de Perspective Gestions publiques, nous présentons des démarches de gestion par les compétences mises en œuvre dans quelques pays de l'OCDE. Ces expériences mettent en évidence le fait que la gestion par les compétences ne s'oppose ni à la spécificité publique ni à la gestion de carrière.

Ce numéro s'articule autour de 4 thèmes :

1. Se doter d'outils, d'une démarche et de méthodes
2. Gérer par les compétences et construire des parcours de carrière
3. Identifier les populations clés
4. Le regard des chercheurs

<sup>1</sup> CARR-SAUNDERS Alexander M. et WILSON Paul. A., *The professions*, Oxford, Clarendon Press, 1953

<sup>2</sup> OSTY Florence, « *Le désir de métier, engagement, identité et reconnaissance au travail* », Presses universitaires de Rennes, Université Rennes 2, 2002

<sup>3</sup> Extraits des 100 propositions issues du débat de la conférence sur les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique



## I. Outils, démarche, méthode

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences date des années 80 et s'est dotée depuis d'outils et de méthodes. Il faut d'abord évaluer les besoins en compétences collectives, puis mesurer les compétences individuelles existantes, ensuite mettre en miroir ces deux visions pour mesurer les déficits et enfin les combler grâce à un plan de formation et de reconversion. C'est l'ambition du ministère des finances en Italie. Le Royaume Uni a adopté une méthode plus souple mais non moins ambitieuse.

### Italie

#### *Les compétences au service de l'organisation*

C'est sous cet intitulé énergique que le ministère des finances italien s'est lancé depuis 4 ans dans la gestion des compétences pour ses agents, suivant en cela l'exemple de l'Agence des impôts, qui met en oeuvre une gestion stratégique des ressources humaines fondée sur la valorisation du capital de compétences détenues par les individus appartenant à l'organisation. Cette démarche a commencé en 2004 par une approche descendante (« top down »), avant d'entamer en 2005 une approche ascendante (« bottom up »).

#### Partir des compétences nécessaires

Le premier travail a été de définir ce qu'est la performance attendue : quels sont les objectifs pour une administration centrale, où le rapport à l'usager n'est pas direct ? Quelles sont les missions du ministère des finances ? Cette analyse est partie des objectifs du ministère, pour en tirer ceux du département, puis du bureau, puis des personnes.

Les compétences ont été déclinées en « capacités, connaissances et comportements ». Le plus facile a été d'identifier les compétences techniques. Les compétences personnelles sont les plus difficiles à définir, l'équipe dédiée a cependant créé des nomenclatures en termes de comportements à partir de la large littérature existante à ce sujet.

#### Mesurer les compétences présentes

Mais une fois la nomenclature établie, comment repérer et mesurer les performances ? Au moment du recrutement, les connaissances et les compétences techniques sont en principe identifiées, mais pas la motivation ni les compétences relationnelles.

L'expérimentation a été menée au sein d'une partie du service central du personnel. Une échelle à 4 niveaux d'expertise a été utilisée. Il a fallu définir d'abord les compétences attendues, puis mettre en relations les compétences et les personnes, individu par individu. Les dirigeants ont défini leurs attentes pour leurs postes. Puis, pour chaque personne, ils ont défini des objectifs en termes de compétences attendues, revues annuellement.

#### Analyser les compétences de chacun

Ensuite il fallait définir les compétences détenues par chaque fonctionnaire, soit par un processus d'auto-certification - mais pour 4.000 personnes, le résultat aurait été invérifiable et trop subjectif - soit par un processus d'« acquisition », c'est-à-dire de certification tenant compte du parcours de chacun, en incluant les études et l'expérience, certifiée par le supérieur hiérarchique. Puis, pour chacun, le « déficit de compétences » a été identifié.

Cette expérimentation a permis de s'apercevoir que la parcellisation des résultats était trop grande pour l'organisme de formation et de sélection.

#### Généraliser sur un champ plus limité

Deuxième temps de la démarche : un nouveau système, concentré sur les compétences critiques, identifiées par poste et limitées en nombre, et au niveau collectif. La première expérimentation avait été faite avec 80 compétences, dont 40 techniques et 40 comportementales. Seules 30 compétences ont été déclarées critiques. Elles ont été regroupées en 3 macro-niveaux, ce nombre limité permettant de mettre la GRH en mesure d'agir sur les parcours et le développement des personnes. Les étapes suivantes seront d'évaluer les compétences selon les résultats obtenus par la personne, puis de créer une méthode d'évaluation des nouvelles acquisitions de compétences.

Encore fallait-il, pour que cette belle mécanique soit opérationnelle, passer de cet outil à la formation. Pour ce faire, les priorités en matière de formation ont été extraites des définitions de compétences, mais aussi des priorités de la structure. Ceci sert à repérer les manques et à associer un cours ou un stage à chaque manque identifié.

Le niveau des compétences collectives sera mesuré en fin d'année 2008, puis à nouveau au bout de 3 ans. C'est seulement à ce moment-là que le ministère des finances italien pourra mesurer l'apport de la gestion par les compétences à ses performances.

### Royaume-Uni

#### *Des professionnalismes publics spécifiques*

La philosophie générale développée depuis 2006 est de rendre la fonction publique attractive et motivante grâce à des valeurs nouvelles (« la fierté, le professionnalisme, la passion, la probité ») et un renforcement des compétences.

Les compétences se situent au niveau des professionnalismes c'est-à-dire des métiers spécifiques, mais aussi au niveau des compétences générales pour tout le service public. Elles sont définies en termes de savoir (par exemple le management, la gestion de projet, le management financier pour tous les cadres), savoir-faire (leadership) et savoir-être (esprit d'équipe).

#### Adapter les compétences individuelles aux plans stratégiques

Les professionnalismes de métier ne sont pas déduits d'un répertoire des métiers mais du souci constant d'adapter les compétences aux plans stratégiques. A titre d'exemple le ministère de l'emploi a créé, au sein de sa direction des ressources humaines, une cellule dédiée, en liaison

avec les managers, à l'analyse des compétences manquantes pour accomplir les plans stratégiques, et aux moyens de les développer (cf. convention collective de ce ministère). Elle aide également les cadres à mettre en place pour tout agent un plan de développement personnel, en fonction de son emploi actuel et des emplois qu'il devrait occuper par la suite s'il veut accéder à une promotion.

#### Développer les « compétences publiques »

Les « professionnalismes communs » découlent de la prise de conscience du fait que le service public exige que certaines des compétences soient détenues par tous les agents. Un programme « des compétences publiques » a donc été bâti, et certaines promotions sont conditionnées au fait d'avoir suivi cette formation. Les compétences publiques de base sont la capacité de rassembler des faits et preuves et d'en comprendre les limites, le management financier (budget et comptabilité), le management des ressources humaines et le management de projet et de conduite du changement.

collectivité, cette volonté a même débouché sur un recrutement spécifique et sur la création d'un service dédié.

Les conseils régionaux, du fait de leur mission en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, ont une position spécifique. Certains exécutifs ont souhaité expérimenter et appliquer à leur propre organisation les dispositifs qu'ils promeuvent pour les administrés.

#### Le niveau gestionnaire

Beaucoup de collectivités n'ont pas de personnel dédié à la VAE dans les services de ressources humaines. Souvent, dans les petites collectivités, l'intérêt pour la VAE n'est apparu qu'avec la demande des agents.

Pour autant, il semble que certains agents des services des ressources humaines jouent un rôle moteur dans la mise en place de la démarche. Comme dans le secteur privé<sup>4</sup>, le développement de la VAE repose souvent sur un acteur clé, qui s'investit personnellement et porte le dispositif. Cet engagement peut être rapproché d'une forme de militantisme, car il représente une forte mobilisation de temps et d'énergie. A l'exemple de la Mairie de Toulouse présenté dans l'étude du CNAM<sup>5</sup>, l'implication initiale d'un agent du service formation peut entraîner l'adhésion à la démarche de VAE de la hiérarchie et même des élus de la collectivité.

L'intérêt du service formation pour la VAE peut aussi venir rencontrer les besoins d'un service de la collectivité, qui s'approprie ensuite la démarche. Ainsi, dans une collectivité, le service informatique souhaitant titulariser ses agents, majoritairement contractuels, s'est adressé au service formation pour réfléchir à la solution la plus adaptée. Après étude des dossiers, il s'est avéré que la démarche de VAE pouvait correspondre à la situation de certains agents de ce service.

#### Le niveau syndical

Enfin, un autre acteur peut contribuer à développer l'intérêt de la collectivité pour la VAE. Bien que peu présents sur ce sujet dans la plupart des collectivités rencontrées, les syndicats peuvent jouer un rôle important, à travers notamment les processus de négociation auprès des services de ressources humaines. Les revendications portent plutôt sur l'accroissement du niveau de qualification ou sur les possibilités d'évolution des agents que sur la VAE elle-même. Mais en tant que réponse potentielle à leurs demandes, les syndicats participent également à la dynamique d'acteurs autour de la VAE.

## 2. Les finalités de la VAE pour les collectivités

Le dispositif de VAE ouvre un large spectre d'objectifs et ne s'inscrit pas dans une problématique unique. Dans la plupart des cas, la VAE n'est pas une fin en soi mais une étape ou un outil pour atteindre d'autres finalités, la première étant la qualification.

Selon les services de ressources humaines, plusieurs finalités sont poursuivies dans la mise en œuvre d'une démarche de VAE. Elles sont : réglementaires, gestionnaires et financières.

<sup>4</sup> Rapport de recherche du centre d'études de l'emploi, Les politiques des entreprises en matière de certification et l'utilisation de la validation des acquis de l'expérience, mai 2008

<sup>5</sup> Rapport établi par le CNAM pour la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle, Etude des pratiques dans des TPE, PME/PMI et les collectivités territoriales, mai 2006

## 2.1 La VAE : un contexte réglementaire

Pour beaucoup des collectivités rencontrées, la nécessité de qualification est liée à la réglementation. C'est fréquemment le cas dans le domaine sanitaire et social. La qualification est exigée pour les agents sur certains postes alors qu'auparavant ils exerçaient leurs fonctions sans exigence de diplôme.

Plusieurs communes ont été contraintes de qualifier leur personnel sous peine de devoir fermer leur service d'aide à domicile. En effet, le nombre de diplômés influe sur le mode de calcul par le département du financement qu'il accorde à la commune.

De même, les communes font le constat d'un déficit important de professionnels diplômés par rapport aux normes à respecter<sup>6</sup> dans les crèches municipales. De plus, il est nécessaire de posséder le diplôme d'auxiliaire de puériculture pour assurer l'ouverture et la fermeture des locaux.

Dans le secteur de l'animation, depuis 2003, le brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (BPJEPS, ancien BEATEP) est obligatoire pour être directeur de centre de loisirs de plus de 80 enfants. Une des collectivités rencontrées a donc offert aux directeurs non diplômés la possibilité de passer le BP.

## 2.2 La VAE : un outil au service de la gestion des ressources humaines

Fréquemment, la VAE constitue pour les collectivités un outil mis au service d'une stratégie de gestion des ressources humaines.

### ➤ Les difficultés de recrutement

Les difficultés de recrutement viennent souvent se surajouter aux exigences de la réglementation. Certains secteurs professionnels sont caractérisés par :

- un nombre important de personnel en poste non qualifié
- un petit nombre de personnel diplômé sur le marché du travail

Cette situation peut amener la collectivité à proposer aux personnels en poste d'accéder à une qualification. C'est le cas pour le diplôme d'aide soignant, car les collectivités proposent de nombreux postes à pourvoir, mais les titulaires du diplôme ont tendance à plus s'orienter vers le privé ou la fonction publique hospitalière.

### ➤ L'intégration des agents

Pour de nombreux agents non titulaires, le diplôme constitue une condition nécessaire et indispensable pour accéder au concours. Dans une des collectivités rencontrées, la VAE a été utilisée dans le but d'intégrer les agents contractuels qui n'avaient pas pu l'être dans le cadre de la loi de résorption de l'emploi précaire de 2001, car certains d'entre eux ne répondaient pas aux exigences des critères d'ancienneté définis par la loi.

Par ailleurs, le concours externe de technicien territorial était initialement accessible avec un niveau BAC, alors qu'actuellement le niveau exigé est de BAC+2. Certains agents, recrutés au niveau BAC, doivent obtenir un diplôme de niveau supérieur s'ils veulent se présenter au concours.

### ➤ La mobilité interne

Le recours à la VAE permet d'inscrire les agents, titulaires comme contractuels, dans une évolution de carrière. A ce titre, les services de ressources humaines souhaitent développer

<sup>6</sup> Arrêté du 26 décembre 2000 relatif aux personnels des établissements et service d'accueil des enfants de moins de six ans



une culture de la mobilité interne et de la responsabilisation des agents dans leur évolution professionnelle par le biais de la VAE.

La VAE peut également être mise au service d'une politique d'anticipation des cas d'usure professionnelle et de reclassements. Par exemple, une collectivité a envisagé d'utiliser la VAE auprès d'agents affectés aux déchets et à la propreté urbaine, peu ou pas diplômés et plutôt à mi-carrière. L'objectif principal n'est pas de les professionnaliser sur leur métier, mais bien de leur permettre d'accéder à un premier niveau de diplôme afin de faciliter une mobilité ultérieure en cas d'incapacités physiques.

➤ L'adéquation entre poste et diplôme

La VAE peut s'adresser à des agents qui ne possèdent pas le diplôme qui correspond à leur poste, sans qu'il y ait forcément de perspective de concours. Cet objectif permet aux DRH de réduire les différences de qualification entre les anciens et les nouveaux recrutés, ou pour éviter à des agents en situation de responsabilité de service de se retrouver en porte-à-faux vis-à-vis des agents qu'ils encadrent.

➤ La reconnaissance

La VAE peut être également utilisée comme un outil de valorisation des compétences afin de motiver et de fidéliser les agents par la reconnaissance du travail effectué dans la collectivité.

Par exemple, au sein d'un foyer d'hébergement pour personnes âgées, tous les agents ont la même activité, mais ne possèdent pas la même qualification. La VAE est un moyen de valoriser la compétence des agents pour pallier ce déficit de reconnaissance, et de répondre à des demandes insatisfaites. Alors que l'établissement ne proposait que deux formations par an à ses agents, la VAE ouvre la possibilité d'obtenir le diplôme à un bien plus grand nombre.

### 2.3 La VAE : une rationalisation des coûts

La VAE présente des avantages en termes de réduction des coûts financiers, surtout en comparaison des cursus de formation. Même si le financement de la VAE par la collectivité est bien un frein à son développement, celui-ci n'est pas comparable au financement exigé par une formation. D'après les calculs de certains services de ressources humaines, la VAE reste intéressante d'un point de vue financier.

Par exemple, selon une collectivité, le diplôme d'auxiliaire de puériculture coûte :

- 1 100 € (500 € d'accompagnement et 600 € de formation obligatoire) par la VAE
- 4 400 € par la formation

Pour la VAE, le module obligatoire a eu lieu pendant l'été et le reste de l'accompagnement s'est réparti tout au long de l'année, alors que la formation exige 9 mois d'absence à temps plein.



## OPINION

# Nouveau mandat, nouvelle GRH?



**Bertrand Dreyfus,**  
DGS du Médiateur de la République,  
auteur de plusieurs rapports sur la fonction publique

L'argent public est rare et cher, et le mandat qui s'ouvre va confirmer cette situation. Les dotations de l'Etat (de 30% à 40% des recettes) progresseront faiblement et assurément de manière moins favorable que l'évolution de l'indice du « coût des dépenses communales ».

Les recettes fiscales ont atteint un niveau quasi maximal et l'on a tendance à oublier que si seuls 50% de nos concitoyens sont contribuables de l'impôt sur le revenu, ils sont plus de 85% à être redevables d'un impôt local, sans oublier les factures d'eau et de déchets qui augmentent plus rapidement que la moyenne des impôts locaux. Il ne faut pas non plus compter sur un abaissement des coûts du crédit et donc de l'emprunt. Enfin, il ne faut pas s'attendre à voir progresser les fonds de concours et les subventions des tiers, à commencer par les fonds européens qui deviennent difficiles d'accès dans le cadre d'appels à projets et non plus par zonage. Dans ce contexte financier délicat, les dépenses de personnel qui ont fortement crû ces dernières années représentent la moitié des dépenses de fonctionnement. Certains prétendent déjà que voilà une variable d'ajustement toute trouvée. La vérité est plus complexe.

Le mandat 2008-2014 va être marqué, en matière de gestion des ressources humaines (GRH), par des phénomènes nouveaux non encore maîtrisés. C'est le cas du cycle des départs en retraite, avec un pic entre 2010 et 2013. Le premier enjeu va donc être de préparer ces remplacements et il est évident que la formation des nouveaux agents, selon les règles qui viennent d'être adoptées, va générer d'autres habitudes, mais également de nouvelles obligations.

Par ailleurs, la période qui s'ouvre va être celle d'une mobilité accrue entre les différentes fonctions publiques, mais aussi entre les collectivités, à un niveau qui n'aura rien de comparable aux années précédentes. La concurrence que se livreront les collectivités publiques, ainsi qu'avec le secteur privé, sera facilitée par les dispositifs légaux ou réglementaires en cours de préparation. Cette mobilité sera elle-même amplifiée par les nouveaux parcours de vie de nos collaborateurs (décolabitation, divorces, etc.). Je suis de ceux qui pensent que même les agents de catégorie C, peu mobiles dans leur grande majorité, seront concernés par ce phénomène. A n'en point douter, la formation

d'adaptation à l'emploi, la réactivité, l'accueil des agents et leur fidélisation, vont devenir des critères de dynamisme et donc de choix des affectations. Cela va conduire à repenser les politiques sociales qui permettent à un titre ou à un autre de mieux faire passer la faible progression de l'indice de rémunération.

Mais il y a d'autres enjeux trop peu énoncés jusqu'à présent. La montée en puissance du compte épargne-temps (CET) et sa monétisation éventuelle va obliger à repenser la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Je ne prendrai ici qu'un seul exemple. S'il se confirme que l'on puisse « monétiser » plusieurs jours par an de CET, il est évident qu'il conviendra d'apprendre à provisionner ce type de dépense, et ce d'autant plus que le nombre d'agents demandant l'ouverture d'un CET ne peut que progresser.

Par ailleurs, sachant que l'année 2008 va marquer le début réel du processus et que tout agent peut bénéficier de 20 heures de formation par an, on se rend parfaitement compte qu'avec le retard à l'allumage dû en grande partie à la quasi-absence de

## Il faudra repenser les politiques sociales qui permettent de mieux faire passer la faible progression de l'indice de rémunération.

plans pluriannuels de formation dignes de ce nom, dans nombre de collectivités, on se retrouvera d'ici quelques années en face de demandes d'agents souhaitant bénéficier de plusieurs jours d'absence.

Les textes autorisent en plus ce que l'on appelle l'anticipation et le cumul qui aboutit à doubler le droit ouvert. On pourra donc se retrouver avec des demandes de monétisation à hauteur de 50% de ces droits. Voilà encore une somme qu'il conviendra d'apprendre à provisionner et on peut parfaitement comprendre qu'à terme ce n'est peut-être plus douze mois que comptera une année budgétaire en matière de dépenses de personnels, mais douze et demi ou treize.

Ces deux exemples confirment l'importance de l'enjeu GRH et GPEC dans nos collectivités, l'importance de la notion de provisionnement en section de fonctionnement à inventer, l'urgence à mutualiser pour accompagner les agents dans leurs parcours entre divers et multiples employeurs. Et je ne peux que reprendre l'idée qui consiste à mutualiser ce type de dépenses au niveau non seulement intercommunal mais sans doute national. Ces nouveaux collaborateurs, ces nouveaux dispositifs sont des opportunités de modernisation et d'une qualité accrue du service rendu à nos concitoyens. Sachons anticiper.

## GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

# Les nouvelles marges de manœuvre

## L'ESSENTIEL

## ■ Mise en place d'une politique de gestion

Les dispositions statutaires confient de plus en plus de compétences aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics pour gérer leur personnel et mettre en œuvre une véritable politique de gestion des ressources humaines

## ■ Suivi des outils de gestion

Cette évolution accélérée du statut général, laquelle devrait d'ailleurs se poursuivre, appelle un panorama des principaux outils à la disposition des employeurs territoriaux au regard de leurs évolutions les plus récentes.

UNE ANALYSE DE  
Sébastien Cottignies, avocat  
cabinet Philippe Petit et associés

Il est communément admis que le statut de la fonction publique protège efficacement les fonctionnaires contre les aléas de toute nature. Mais, en contrepartie, il constituerait un cadre excessivement rigide, conduisant fréquemment les employeurs territoriaux à limiter la gestion de leurs personnels à une simple gestion administrative de la carrière. Ce qui ne leur permet pas de mettre en œuvre une véritable politique de gestion des ressources humaines valorisant les qualifications et les compétences, qui répondrait à la fois aux attentes des agents et aux besoins des services.

Une telle lecture des textes statutaires s'avère aujourd'hui largement inexacte. Ces dernières années, de nombreuses modifications législatives et réglementaires sont intervenues pour donner une plus grande marge de manœuvre à l'autorité territoriale dans la gestion du personnel placé sous son autorité, sans pour autant véritablement compromettre les garanties liées à la qualité de fonctionnaire.

Les possibilités d'utilisation du statut de la fonction publique en matière de gestion des ressources humaines conduisent à examiner

d'abord la notion centrale de valeur professionnelle, puis les conditions de modulation de la rémunération individuelle et celles permettant d'agir sur le rythme de l'avancement des agents. Ensuite, les modalités dans lesquelles la mobilité des fonctionnaires est susceptible d'être mise en œuvre.

## I. Une notion centrale : la valeur professionnelle

Lorsque les collectivités territoriales souhaitent mettre en œuvre une nouvelle politique de gestion des ressources humaines, elles ont généralement pour objectif de valoriser la situation des agents s'impliquant le plus efficacement dans le fonctionnement du service. Il est alors nécessaire d'évaluer ce qu'on appelle la « valeur professionnelle » ou la « manière de servir », ces deux notions étant peu ou prou équivalentes, la première figurant plutôt dans les textes statutaires, la seconde étant plutôt employée par le juge administratif.

A cet égard, l'article 76 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que le pouvoir de fixer les notes et appréciations générales exprimant la valeur professionnelle des fonctionnaires est exercé par l'autorité territoriale au

### À NOTER

La notation annuelle des fonctionnaires et agents non titulaires doit comporter une appréciation d'ordre général exprimant la valeur professionnelle de l'agent et une note chiffrée sur 20.

vu des propositions du directeur général des services. Le décret du 14 mars 1986 portant application de cette disposition législative prévoit que la notation annuelle des

fonctionnaires et agents non titulaires demeure obligatoire et doit comporter tant une appréciation d'ordre général exprimant la valeur professionnelle de l'agent qu'une note chiffrée sur 20.

Toutefois, cette note chiffrée revêtant un caractère excessivement scolaire et éminem-



# Le Grand Lyon décentralise les enveloppes formation « métiers »

La DRH affecte à chaque service « ressources humaines » déconcentré des enveloppes pour les formations « métiers ».

**A** l'occasion de la refonte de ses processus, le Grand Lyon a souhaité partager et déconcentrer la fonction ressources humaines (RH) avec, d'un côté, un centre budgétaire (la DRH) et, de l'autre, six centres de gestion RH (services RH déconcentrés). C'est dans ce cadre qu'il a été décidé, en 2007, de confier la gestion des enveloppes formation « métiers » aux services RH déconcentrés. Le niveau fédéral conservant la gestion des budgets pour les formations transversales.

## Objectifs : des besoins définis

La déconcentration au niveau des services RH (SRH) de proximité devait permettre de repositionner les RH comme une fonction à forte valeur ajoutée pour l'ingénierie de la formation, l'analyse et la traduction du besoin, la négociation de la prestation au meilleur coût.

« Les SRH déconcentrés sont au plus près de l'analyse des besoins et de la compréhension des évolutions », estime Irène Gazel, directrice des ressources humaines. Cette gestion déconcentrée doit, en parallèle, responsabiliser les managers – considérés comme les interlocuteurs privilégiés des agents dans leur montée en compétence – afin qu'ils soient en mesure de donner la priorité aux actions de formation, en fonction des besoins métiers et des objectifs du service. « Dans les collectivités qui n'adoptent pas cette démarche, il revient aux ressources humaines



**TEMOIGNAGE** Véronique Riffault, responsable du service ressources humaines de la délégation générale aux ressources

## « Le manager devient le premier relais des RH »

« Auparavant, les managers acceptaient les demandes de formation des agents au cours de leur entretien annuel, sans visibilité sur les crédits disponibles et les besoins prioritaires du service. Elles étaient formulées au vu des publicités d'organismes adressées directement aux agents. Pour que ce ne soit pas les premiers demandeurs, les premiers servis, et pour aider les managers à faire leurs choix, la collectivité a souhaité confier aux services RH de proximité la gestion et la rationalisation de l'enveloppe budgétaire attribuée pour les formations métier de chaque direction. Un moyen de faire prendre conscience que la formation est un investissement et pas seulement un droit. »

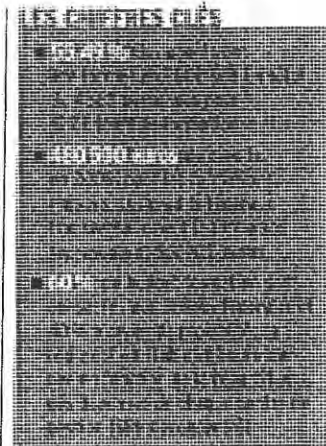
la décision d'accorder les formations demandées selon les budgets, mais sans que celles-ci correspondent forcément aux besoins », analyse Véronique Riffault, responsable du SRH « ressources » de la délégation générale aux ressources.

## 2 Démarche : une décision partagée

D'octobre à décembre, les agents expriment leurs souhaits au cours des entretiens d'évaluation. L'ensemble de leurs besoins en formation est listé en début d'année sur la base des grilles d'entretiens annuels.

Ensuite, ceux-ci sont analysés par les services RH déconcentrés, qui s'assurent de leur conformité auprès des agents. Ils recherchent alors les formations les plus pertinentes en donnant la priorité aux stages transversaux internes, aux formations CNFPT, Inet et Enact.

« Dans certains cas, nous proposons d'autres solutions alternatives, comme l'immersion dans un service ou l'accompagnement par le manager. Le développement des compétences ne passe pas forcément par la formation », ajoute Véronique Riffault. Des propositions de forma-



tions ou des solutions alternatives sont alors faites aux managers « en leur donnant une vision globale des demandes », indique Zina Gilbert, adjointe à la responsable du SRH « ressources » de la délégation générale aux ressources. Compte tenu de l'enveloppe allouée, le directeur étudie, ensuite, les priorités selon les demandes de ses agents et structure son plan de formation.

## 3 Résultats : des budgets optimisés

« Non seulement les formations sont mieux ciblées, mais elles sont toutes justifiées et réellement liées à un besoin du service », estime Véronique Riffault.

Le nombre de formations hors CNFPT, Inet et Enact ne représente plus aujourd'hui qu'un tiers environ des formations. « Le budget global de la formation du Grand Lyon n'a pas été réduit, mais optimisé », souligne Zina Gilbert.

Parallèlement, la fonction RH a été revalorisée en matière de développement des compétences. « Les RH ne passent plus pour ceux qui refusent les formations... » indique Véronique Riffault. Maud Parnaudeau