

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT



**La Gestion Prévisionnelle des Effectifs,
des Emplois et des Compétences**

Guide Méthodologique

Préface de Michel Sapin

Ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

Près d'un fonctionnaire sur deux partira à la retraite d'ici l'année 2012. Ce défi majeur peut se transformer en une formidable opportunité si nous savons l'anticiper et nous y préparer à temps.

À cette fin, les administrations doivent apprendre à manier usuellement un outil jusque là trop rarement utilisé : la gestion prévisionnelle, non seulement des effectifs, mais aussi et surtout des emplois et des compétences. Au-delà de l'impératif démographique, cette démarche prévisionnelle doit, pour être efficace, être fondée sur une anticipation fine des besoins en services publics. C'est de cette anticipation des besoins que découleront des méthodes globales de prospective de l'emploi public et des qualifications, c'est-à-dire une gestion prévisionnelle portant aussi sur les compétences.

La tâche est exigeante pour tous les gestionnaires de personnels, auxquels le comité interministériel à la réforme de l'Etat (CIRE) du 12 octobre dernier a demandé de se doter, d'ici le début 2002, avant que ne s'engage la préparation du projet de loi de finances 2003, d'un plan de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. C'est pourquoi le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat accompagnera les ministères tout au long du processus, leur apportera un appui technique et assurera la nécessaire coordination interministérielle des différentes phases. C'est l'objet notamment de l'observatoire de l'emploi public, qui assurera une mission statistique - mieux connaître quantitativement l'emploi public- et une mission de diffusion et de mutualisation des techniques de gestion prévisionnelle, en vue de leur généralisation.

Le guide que vous avez en main, pratique et opérationnel, a été conçu comme un outil destiné à aider les gestionnaires de personnel dans leur démarche. Je souhaite qu'il leur soit utile.

Michel SAPIN

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Michel Sapin', with a stylized flourish at the end.

Sommaire

	Page
1. Les changements de la société font apparaître la nécessité de choix urgents qui sont pour les fonctions publiques des enjeux forts	5
1.1. Le premier de ces enjeux est de répondre aux attentes de nos concitoyens	5
1.2. Le deuxième de ces enjeux recouvre « l'urgence démographique » comme l'indique M. Bernard Cieutat dans son rapport au Commissariat général du Plan sur les « Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement »	6
1.3. Le troisième enjeu qui milite pour une GPEEC est de maintenir durablement les compétences des agents qui servent la fonction publique et qui sont nécessaires à la bonne marche des services publics	6
1.4. Le quatrième enjeu est d'assurer des déroulements de carrière harmonieux et valorisants des agents en fonction dans les administrations	7
2. Une réponse à ces enjeux	8
2.1. Une démarche théorique en six étapes	8
2.1.1. Faire un état des lieux des ressources humaines disponibles	8
2.1.2. Réaliser une projection à moyen terme des effectifs par « grandes catégories » de corps ou pour un corps particulier	11
2.1.3. Identifier les évolutions futures des emplois en fonction des missions	12
2.1.4. Réaliser des projections à moyen terme des effectifs retraçant les différentes hypothèses d'évolution par emplois-types ou métiers	12
2.1.5. Analyser les écarts entre la projection spontanée des ressources humaines actuelles et les projections intégrant les différentes hypothèses d'évolution des emplois	12
2.1.6. Élaborer une politique de réduction des écarts compte tenu des ressources disponibles, notamment des possibilités réelles de recrutement sur le marché du travail, des possibilités de promotion, de mobilité interne et externe au ministère	12
2.2. Une démarche de principe qui doit être adaptée aux réalités de chaque ministère et qui nécessite un certain nombre de préalables pour optimiser ses chances de réussite	12
2.2.1. Une adaptation aux réalités de chaque ministère	12
2.2.2. Un certain nombre de préalables	13
3. Les deux étapes de la construction d'un plan ministériel de gestion prévisionnelle : état des lieux et généralisation de la démarche GPEEC	16
3.1. Première étape : recenser les travaux déjà effectués en matière de GPEEC et en tirer les enseignements	16
3.1.1. Des structures ou des outils d'analyse sur les missions, les métiers, les emplois et les compétences ont-ils été mis en place récemment ?	17
3.1.2. Des efforts d'amélioration de la connaissance des ressources humaines ont-ils été entrepris ces dernières années ?	18
3.1.3. Un dialogue avec les organisations syndicales sur les aspects touchant à la GPEEC a-t-il été entrepris récemment ?	19
3.2. À partir de cet état des lieux, le plan ministériel de GPEEC détermine les possibilités de progrès concrets et leur traduction dans la politique ministérielle de GRH	20
3.2.1. Premier axe de travail : développer l'analyse des missions, des métiers et des compétences	21
3.2.2. Deuxième axe de travail : généraliser les efforts d'amélioration des outils de connaissance des ressources humaines	26
3.2.3. Troisième axe de travail : disposer d'un socle de connaissances prospectives sur les évolutions fondamentales affectant les principales caractéristiques des personnels dans les années à venir	28
3.2.4. Traduire dans la politique ministérielle de GRH les résultats obtenus	30
3.3. Le mode d'élaboration du plan ministériel de gestion prévisionnelle	31

Bibliographie succincte	33
Annexes : quelques exemples précis tirés de l'expérience des ministères	34
Annexe 1 : l'approche par le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, des concepts liés à la compétence et aux métiers	35
Annexe 2 : la méthodologie sur les projections à moyen long terme des départs de personnels au Ministère de l'Éducation nationale	39

L'exigence d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences s'affirme aujourd'hui fortement. Anticiper l'avenir, en projetant notamment l'évolution des missions et des compétences nécessaires à leur exercice, apparaît en effet nécessaire pour garantir l'efficacité des administrations publiques, pour optimiser la gestion des ressources humaines et assurer aux agents des déroulements de carrière valorisants.

Ce constat est partagé tant par les responsables des ressources humaines dans les ministères et les services que par les organisations syndicales comme en témoigne l'accord signé en juillet 2000 sur la résorption de l'emploi précaire et la modernisation du recrutement.

Lors du Comité Interministériel de la Réforme de l'Etat (CIRE) d'octobre 2000, une mention toute particulière avait été réservée à la modernisation des ressources humaines par la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. La création de l'Observatoire de l'emploi public et du groupe de travail DGAFP / organisations syndicales sur la gestion prévisionnelle participe de cette démarche.

Ce guide méthodologique, qui s'appuie sur les expériences des ministères et les travaux réalisés dans le cadre du Commissariat général du Plan par Bernard Cieutat « *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement* », et par Serge Vallemont « *Gestion dynamique de la fonction publique : une méthode* », constitue une aide à la définition du plan de gestion prévisionnelle dont doit se doter chaque ministère pour la préparation du Projet de Loi de Finances 2003 (PLF2003).

1. Les changements de la société font apparaître la nécessité de choix urgents qui sont pour les fonctions publiques des enjeux forts

1.1. Le premier de ces enjeux est de répondre aux attentes de nos concitoyens

L'opinion publique a une perception duale de la fonction publique. Elle critique son manque d'efficacité mais loue cependant certaines professions. De cette perception, il ressort cependant un « besoin d'Etat » pressant. Ce qui est réclamé c'est une plus grande transparence et une plus grande efficacité. Les travaux de la Cour des comptes sur l'efficience de la fonction publique rendent compte de cette demande sociale.

Le coût de l'Etat, souvent évoqué, a tendance à n'être accepté que dans la mesure où le service rendu aux citoyens est jugé rapide, efficace et de qualité. L'Etat est jugé, en définitive, sur sa capacité de réaction et son aptitude à répondre aux différentes attentes.

Ce besoin de réactivité s'est accru avec l'extension du recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Celles-ci ont changé les relations entre l'utilisateur et les fonctionnaires en instaurant une forte demande d'interactivité. Ainsi que le mentionne le rapport *Organisation du travail, métiers et formation*¹ « Chaque service public doit mettre en place les moyens et les procédures pour accélérer le temps de réponse aux demandes des usagers et donner plus de transparence aux délais de traitement des dossiers ».

¹ « Organisation du travail, métiers et formation », rapport des ateliers 1 et 2 de la mission présidée par Bruno Lasserre « L'Etat et les technologies de l'information : vers une administration à accès pluriel », Commissariat général du Plan, La Documentation française, janvier 2000.

Sous peine d'être décredibilisée, l'administration ne peut rester à l'écart de cette demande. L'Etat se doit de suivre les évolutions de la technique, voire de les précéder. Un décalage trop grand entre les attentes des usagers et les capacités de réponse de l'administration serait préjudiciable à son image. Ce hiatus obérerait également les chances de voir les jeunes entrants sur le marché du travail choisir de servir en son sein.

1.2. Le deuxième de ces enjeux recouvre « l'urgence démographique » comme l'indique Bernard Cieutat dans son rapport au Commissariat général du Plan sur les « Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement »

Dans les 12 prochaines années 45 % des agents en fonction dans l'administration vont en effet partir à la retraite. Ces départs massifs qui vont affecter tous les ministères, s'opéreront toutefois de façon différente : ils seront plus ou moins rapides selon les ministères, plus ou moins prononcés selon les catégories de personnels et les corps, ils toucheront plus particulièrement certaines régions françaises. Il importe, par conséquent, de prévoir ministère par ministère, corps par corps, région par région, les recrutements nécessaires.

Ce renouvellement considérable des personnels de la fonction publique impose de connaître l'emploi public. Cette connaissance doit être la plus précise possible et prendre en compte les dimensions quantitative (les effectifs) et qualitative (métiers, emplois, compétences) des personnels partant à la retraite.

L'accélération des flux de départ à la retraite concomitante à l'arrivée sur le marché du travail de classes d'âge moins nombreuses devrait en effet créer des tensions sur l'emploi et ce d'autant que la situation économique s'améliore. Ainsi, dans les années à venir, la concurrence entre le secteur public et le secteur privé mais aussi entre les fonctions publiques elles-mêmes pourrait s'accroître fortement pour le recrutement des meilleurs candidats.

1.3. Le troisième enjeu qui milite pour une GPEEC est de maintenir durablement les compétences des agents qui servent la fonction publique et qui sont nécessaires à la bonne marche des services publics

Cette garantie des compétences, du savoir-faire des agents doit couvrir tout le champ des missions qui sont de la responsabilité de l'administration, quelle que soit la fonction publique dont elle relève.

- Cela concerne tout d'abord les missions traditionnelles de l'administration.

Il sera toujours nécessaire de disposer de personnels compétents pour servir à l'éducation nationale, occuper des emplois relatifs à la sécurité, la santé, la justice, les finances.... pour assurer à l'Etat un fonctionnement normal et aux citoyens un service de qualité.

- Cela vise ensuite les missions « nouvelles » de l'Etat qu'elles soient liées à l'intégration européenne, à l'émergence de nouveaux besoins sociaux ou encore à la définition de nouvelles priorités.

Le transfert de certaines compétences aux instances européennes devrait, en effet, modifier des procédures et imposer plus encore qu'aujourd'hui l'acquisition de compétences administratives européennes. De même, la définition de nouvelles priorités, comme celles relatives à la politique de la ville, à la lutte contre l'exclusion, ou encore à la politique de santé publique et environnementale, demande une diversification plus grande des compétences nécessaires.

Cette garantie des compétences suppose aussi que soit largement maîtrisée l'utilisation des NTIC qui modifie les modalités d'exercice des missions.

La généralisation rapide de l'informatique et sa place grandissante prise au sein des services s'est révélée être une source de progrès mais aussi un facteur de déqualification de certains métiers en raison de la dématérialisation des données. Le recours systématique à l'informatique a ainsi modifié les tâches de nombreux agents. Certains d'entre eux sont fragilisés et se sentent inadaptés à leurs nouvelles fonctions. Il importe de veiller à ce qu'il n'y ait pas de perte de compétences avec la modernisation des outils et des procédures de travail.

1.4. Le quatrième enjeu est d'assurer des déroulements de carrière harmonieux et valorisants des agents en fonction dans les administrations

Compte tenu de la concurrence qui risque de s'exercer sur le marché du travail, il est indispensable que soit maintenue la motivation des personnels. La mise en place de procédures permettant d'assurer des déroulements de carrière harmonieux et valorisants constitue à ce titre un axe de travail essentiel. Les gestionnaires des ressources humaines de l'administration devront notamment être en mesure de donner aux personnels qu'ils gèrent une vision à moyen terme de leurs carrières et des fonctions qu'ils pourront assurer.

Ce besoin accru de transparence et de vision à moyen terme de leur carrière est une attente forte des fonctionnaires. Cependant, une telle démarche n'est possible que si les pyramides des âges et les pyramides statutaires sont connues avec précision, que si les postes sont mieux définis, les parcours d'acquisition de compétences précisés et les règles de gestion et de promotion clarifiées.

En définitive, le service gestionnaire doit être en capacité d'orienter au mieux les agents dont il a la charge en fonction de leurs aspirations et des besoins du service.

2. Une réponse à ces enjeux

2.1. Une démarche théorique en six étapes

Dans son rapport « Gestion dynamique de la fonction publique : une méthode », réalisé dans le cadre des travaux du Commissariat général du Plan, Serge Vallemont présente le cadre de principe d'une démarche GPEEC. Celle-ci se décompose en six étapes successives :

- Faire un état des lieux des ressources humaines disponibles,
- Réaliser une projection à moyen terme des effectifs par « grandes catégories » de corps ou pour un corps particulier,
- Identifier les évolutions futures des emplois en fonction des missions,
- Réaliser une projection à moyen terme des effectifs retraçant les différentes hypothèses d'évolution par emplois-types ou métiers,
- Analyser les écarts entre la projection des ressources humaines actuelles et les projections intégrant les différentes hypothèses d'évolution des emplois,
- Élaborer une politique de réduction des écarts compte tenu des ressources disponibles, notamment des possibilités réelles de recrutement sur le marché du travail, des possibilités de promotion, de mobilité interne et externe au ministère...

2.1.1. Faire un état des lieux des ressources humaines disponibles

Cette première étape est indispensable, on ne peut pas prévoir l'avenir sans connaître le présent. Une bonne connaissance des effectifs, des métiers, des emplois et des compétences apparaît en effet nécessaire pour s'engager dans une démarche de gestion prévisionnelle : connaissance quantitative mais aussi qualitative (avec analyse des corps / métiers / emplois / niveaux de formation). Il s'agit notamment à ce stade d'évaluer quels sont les types d'emploi occupés, à quels métiers et compétences ils correspondent, quelles sont les catégories de personnel occupant ces emplois, quels sont les viviers potentiels de candidats pour les occuper.

Cela peut notamment conduire à l'élaboration :

- de référentiels de métiers,
- de matrices de correspondance entre les corps, les grades et les emplois-types,
- de profils-types de carrière... (cf encadré).

Cela suppose généralement une analyse des pyramides des âges des personnels en place par corps / grades / métiers ou emplois-types intégrant dans certains cas la dimension territoriale. Cela suppose aussi que l'on ait procédé à l'analyse des statuts des personnels en fonction et explicité les raisons qui ont conduit, dans certains cas, au recrutement d'agents non titulaires.

Quelle définition des missions - métiers - emplois-types - compétences – corps ?

Toute démarche de GPEEC peut se définir comme la recherche, par une gestion dynamique des ressources humaines, de la meilleure adéquation entre les besoins en compétences nécessaires pour assurer les missions et les compétences des personnels en fonction.

La recherche de cette adéquation suppose donc que l'on soit en mesure de définir à partir des missions et des personnels ce qu'est la compétence.

Les différentes publications des ministères permettent d'établir de façon schématique quelle peut être la méthodologie à retenir pour engager sur ce sujet une analyse quantitative.

1. Une définition des compétences en partant des missions

Pour assurer **ses missions**, l'administration définit son organisation et la structure de ses emplois, et par voie de conséquence précise les **métiers** que doivent exercer ses agents.

Missions → métiers

Si la définition des emplois dépend strictement de l'organisation administrative retenue, la notion de métiers est plus large.

« Le métier n'est [en effet] pas la description fine de chaque situation de travail. Un agent affecté sur un poste de travail, peut en fonction des choix d'organisation du travail, exercer tout ou partie des activités figurant sur la fiche métier qui donne son identification fonctionnelle au poste. Le métier constitue le premier espace de mobilité fonctionnelle » (Ministère de l'Éducation nationale).

Pour la Direction générale de l'aviation civile, par exemple, le métier se définit ainsi comme « la capacité à concevoir et mettre en œuvre une offre de produit ou de service. Il peut être défini par un ensemble d'emplois-types présentant des caractéristiques d'activités dans des domaines de technicité identiques ».

Dans cette acception, il y a de fait correspondance entre **les métiers et les emplois types**.

Métiers = emplois types

On peut définir de plus des **familles et sous-familles de métiers ou des familles et sous-familles d'emplois-types** constituant un espace professionnel plus large à l'intérieur duquel évoluent généralement les personnels (évolution hiérarchique notamment).

« Un métier appartient à une famille ou une filière professionnelle qui constitue pour un agent son espace d'évolution professionnelle le plus probable. Une famille ou une filière peut être décomposée en sous-familles représentant des domaines de technicité relativement proches dans un ensemble important de métiers. Le métier est une donnée associée au poste ou support d'affectation. Tout agent affecté sur un poste ou support d'affectation associant tel métier est réputé exercer ce métier » (groupe de travail interministériel sur les Systèmes de Gestion Informatisée des Personnels - SGIP).

L'approche par famille professionnelle se distingue dès lors d'une approche strictement organisationnelle, à titre d'exemple tous les salariés de la fonction commerciale ne relèvent pas de la famille commerciale.

Familles de métiers = familles au sein desquelles les personnels peuvent évoluer

Le métier est aussi défini comme le regroupement sous un même identifiant d'un ensemble de situations de travail voisines faisant appel aux mêmes compétences techniques et savoir-faire (SGIP).

Pour chaque **emploi-type ou métier** on peut ainsi définir les **compétences nécessaires**.

Emploi-type → compétences

Dans cette approche, les compétences sont définies à partir des savoirs et savoir-faire nécessaires pour occuper l'emploi-type ou l'emploi particulier.

Cela revient à établir l'arborescence suivante :

Mission	Famille métier 1 <i>(ou filière 1)</i>	Métier – emploi-type 11	Compétences 11	Savoirs et savoir- faire 11
		Métier – emploi-type 12	Compétences 12	Savoirs et savoir- faire 12
		Métier – emploi-type 13	Compétences 13	Savoirs et savoir- faire 13
	Famille métier 2 Famille métier 3			

2. Une définition des compétences en partant des personnels

Dans cette approche, les **compétences** requises pour exercer un métier et occuper un emploi-type peuvent être définies à partir de la qualification acquise par la formation initiale et continue, ainsi que par le fruit de l'expérience (exprimée notamment par le parcours professionnel).

Formation initiale et continue + expérience capitalisée → compétences

Il s'agit ici d'une approche individuelle, pouvant toutefois s'appuyer sur la définition de profils-types. « La notion de profil-type permet de faire le lien entre les compétences requises pour occuper un emploi et les caractéristiques des personnes susceptibles de l'exercer (exprimées sous forme de parcours de formation, d'expériences professionnelles et de compétences effectivement détenues). Plusieurs profils types peuvent être possibles pour occuper un même emploi » (Ministère de l'environnement).

La compétence ne se réduit donc pas à la position statutaire, même si celle-ci permet de la présumer. Elle doit intégrer l'expérience. Comme le note le rapport Cieutat, il faut même tenir compte pour l'évaluer de l'organisation du travail : « [la compétence] s'apprécie dans une pratique qui dépend non seulement de l'agent, mais également de l'environnement du travail, notamment de l'organisation et l'inscription dans un collectif, de l'étendue de la responsabilité qui lui a été confiée, qui permet d'apprécier sa marge d'initiative, et des finalités de travail ».

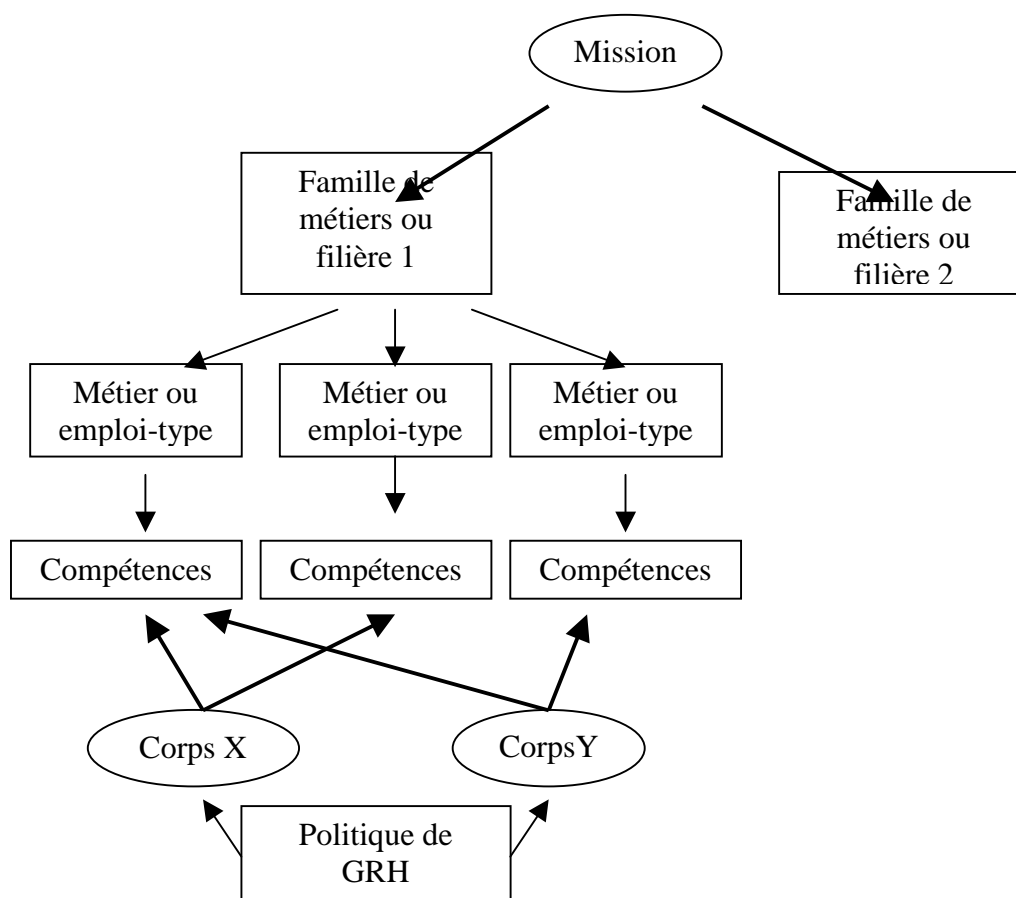
Dans le cadre d'exercices de projection, les composantes individuelles et organisationnelles, sont toutefois difficiles à prendre en compte, l'exercice se résume alors à établir une matrice de correspondance entre corps et grade et emploi-type. La relation n'est toutefois pas bi-univoque, dans bien des cas les personnels appartenant à des corps différents peuvent remplir les critères requis pour occuper un même type d'emploi, comme de la même façon des personnels d'un même corps peuvent répondre aux critères requis pour occuper plusieurs types d'emploi.

Pour les exercices de projection cela revient à définir la matrice suivante :

	Corps X	Corps Y	Corps Z
Emploi-type I	Oui/non	Oui/non	Oui/non
Emploi type J	Oui/non	Oui/non	Oui/non

Les résultats des exercices de projection, qui intègrent bien sûr pour chaque corps les évolutions moyennes de carrière, doivent alors être confrontés aux données recueillies au niveau individuel, de façon à mettre en œuvre les différentes politiques de GRH (parcours professionnels, formation, mobilité, promotion, évaluation...).

3. Schéma de synthèse



2.1.2. Réaliser une projection à moyen terme des effectifs par « grandes catégories » de corps ou pour un corps particulier

La deuxième étape d'une démarche de GPEEC consiste à établir, pour chaque administration, une projection de ses ressources humaines actuelles. Cette projection n'intègre pas d'hypothèse de recrutement puisqu'il s'agit d'évaluer l'évolution de la structure des personnels actuellement en fonction. Elle reprend comme hypothèse le maintien des législations en vigueur – CFA par exemple –, des comportements de départ en retraite, des règles de promotion... ainsi que la stabilité de la relation corps / métiers-emplois. Les résultats des projections peuvent être déclinés soit par corps (nomenclature utilisée pour réaliser les projections) soit par emplois-types / métiers à partir de la matrice de passage corps-grades / emplois-types, préalablement établie.

2.1.3. Identifier les évolutions futures des emplois en fonction des missions

Cette troisième étape de la démarche de GPEEC suppose la construction d'hypothèses d'évolution : changements dus au développement des nouvelles technologies, à l'émergence de nouveaux métiers, à l'extension (ou à la suppression) de certaines missions.

2.1.4. Réaliser des projections à moyen terme des effectifs retraçant les différentes hypothèses d'évolution par emplois-types ou métiers

Les résultats des projections peuvent être déclinés soit par emplois-types / métiers (nomenclature utilisée pour réaliser les projections) soit par corps à partir de la matrice de passage corps-grades / emplois-types préalablement établie.

2.1.5. Analyser les écarts entre la projection spontanée des ressources humaines actuelles et les projections intégrant les différentes hypothèses d'évolution des emplois

Cette étape permet de mettre en évidence les écarts entre les compétences futures nécessaires et les compétences des personnels en fonction.

2.1.6. Élaborer une politique de réduction des écarts compte tenu des ressources disponibles, notamment des possibilités réelles de recrutement sur le marché du travail, des possibilités de promotion, de mobilité interne et externe au ministère...

Cette politique doit s'appuyer sur l'ensemble des outils de gestion des ressources humaines, que sont :

- la formation,
- la promotion (avec notamment un examen des possibilités d'utilisation du vivier issu des «surqualifications» des recrutements passés),
- la mobilité,
- le recrutement,
- la déconcentration,
- l'évaluation.

2.2. Une démarche de principe qui doit être adaptée aux réalités de chaque ministère et qui nécessite un certain nombre de préalables pour optimiser ses chances de réussite

2.2.1. Une adaptation aux réalités de chaque ministère

Comme le montrent les expériences de chaque ministère, cette démarche de principe doit être adaptée en fonction des réalités de chaque administration.

En premier lieu, une telle démarche n'a de chance de réussite que si l'on s'est préalablement posé la question : que cherche-t-on à mesurer ? pour quelle politique de gestion des ressources humaines ? Tout exercice quantitatif n'a, en effet, de sens que s'il permet d'éclairer les gestionnaires de personnel et peut être traduit en politique de gestion des ressources humaines. Cette démarche doit procéder d'une interaction permanente entre l'analyse des missions, l'analyse quantitative « globale » par corps et emplois-types, l'examen des règles de gestion et l'approche individuelle.

En deuxième lieu, il n'est pas nécessaire d'avoir franchi les cinq premières étapes pour s'engager dans la sixième. Chaque étape peut se traduire en politique de gestion du personnel. L'examen détaillé de la structure actuelle des corps et des grades et des situations de blocage peut amener des ministères à s'interroger sur les modifications à apporter, par exemple, aux règles de promotion. La mise en évidence de taux de vacances importants pour certaines catégories peut conduire à proposer des politiques de recrutement et de mobilité renouvelées.

En troisième lieu, cette démarche peut être partielle et ne porter que sur quelques corps. La mise en évidence de métiers sensibles ou l'émergence de certaines missions peuvent induire une analyse précise des évolutions de certains corps. La démarche métiers / compétences / corps peut apparaître comme une démarche extrêmement lourde si l'on veut la retenir pour l'ensemble des personnels. Elle est, en revanche, nécessaire pour identifier les métiers sensibles.

2.2.2. Un certain nombre de préalables

Avant de se lancer dans la mise en place d'une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences, les administrations doivent s'assurer que certaines conditions sont remplies, afin d'optimiser les chances de réussite de cette opération. Celles-ci résultent des expériences déjà conduites et présentées dans les rapports du Commissariat général du Plan.

- La première condition de réussite suppose une volonté politique forte et une implication de l'encadrement.

La volonté de progresser dans la mise en place de la gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences nécessite une prise de position forte des ministres et une implication des personnels d'encadrement au plus haut niveau. Cette implication apparaît notamment dans les conclusions du comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE) d'octobre 2000 qui insistent sur l'exigence, pour l'administration, de mieux gérer ses ressources humaines. Des progrès ont déjà été réalisés, initialement avec les programmes pluriannuels de modernisation, et plus récemment avec la désignation au sein de chaque ministère de correspondants GPEEC. Cette volonté de réussir dans la démarche GPEEC doit s'accompagner de l'implication des responsables de personnel et des gestionnaires opérationnels. Conformément aux conclusions du CIRE du 12 octobre 2000, la formation des cadres à la GRH sera systématisée aux différentes étapes de leur carrière avec notamment une formation préalable à la GRH pour tout agent accédant à un poste d'encadrement supérieur à compter de 2001. Aux responsables GRH la charge de dynamiser, d'animer la démarche GPEEC, d'associer les gestionnaires et de les sensibiliser à la nécessaire gestion prévisionnelle. Aux gestionnaires de terrain d'acquiescer un état d'esprit, une compétence leur permettant de tirer profit des outils de gestion mis à leur disposition et de renseigner la hiérarchie sur les effectifs des corps qu'ils gèrent (pyramide des âges par corps, grades...).

- La deuxième condition de succès réside dans l'harmonisation des outils informatiques de recueil et de gestion des informations (Système de Gestion Informatisée des Personnels).

Pour informer le Parlement sur les effectifs par corps, pour être aussi en mesure de mieux suivre en cours d'année la dépense en personnel par ministère, comme le projet de réforme de l'ordonnance de 1959 tend à le réclamer, l'harmonisation des outils de recueil des informations doit être réalisée. Elle permettra de faciliter les comparaisons entre services, d'anticiper les évolutions et ainsi de gérer plus efficacement les ressources humaines.

L'observatoire de l'emploi public, en présentant aux ministères et en leur demandant de renseigner les mêmes tableaux de comptabilisation des effectifs, insiste sur l'importance de disposer de données élaborées selon des procédures identiques. C'est ainsi qu'un tableau de passage des effectifs budgétaires aux effectifs réels payés, en fonction, et gérés, a été élaboré. Par ailleurs, ce qui est valable au niveau interministériel doit l'être également au niveau de chaque ministère. Ces derniers doivent développer l'utilisation d'outils communs, le respect de procédures définies en concertation et la diffusion rapide des informations au niveau central.

- Une troisième condition de réussite consiste à disposer d'un outil de GPEEC opérationnel rapidement.

La plupart des ministères dispose d'outils intégrés de gestion de personnel. Pour ceux qui n'en disposeraient pas encore, il convient d'éviter de démoraliser les gestionnaires par la conception d'outils complexes et lents à mettre en place. Aussi plutôt que de construire des outils particulièrement élaborés ou des logiciels trop sophistiqués, il est préférable de bâtir des outils simples d'utilisation et de privilégier la mise en œuvre de procédures acceptées par tous, autorisant des remontées rapides de l'information.

Les techniques et les outils simples mis en place doivent être considérés comme évolutifs, en mesure de s'adapter et de prendre en compte des demandes d'amélioration de l'information (obtenues après concertation avec toutes les parties prenantes, organisations syndicales, hiérarchie, gestionnaires...) ou des inflexions des politiques publiques.

- La quatrième condition est relative au décloisonnement des réseaux de gestionnaires.

Il importe de privilégier l'interconnexion des réseaux de gestionnaires au sein du ministère et entre administration centrale et services déconcentrés. La circulation de l'information sur les ressources humaines est une des clés de la réussite d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Elle seule permet une réponse efficiente aux problèmes et questions posés. Ce travail en coopération n'est, en règle générale, pas spontané. Aussi convient-il de sensibiliser et de convaincre chaque gestionnaire de l'intérêt qu'il aura à collaborer à une meilleure circulation des informations, à la mise à jour régulière des bases de données qu'il utilise. Pour favoriser cette coopération entre services, il convient, d'une part de promouvoir la responsabilité des acteurs de terrain et de l'encadrement, et d'autre part d'envisager la gestion des ressources humaines à plusieurs niveaux de responsabilité. À l'échelon de l'administration centrale, les gestionnaires seraient en charge de la gestion des corps, des grades, de la conception, de la définition de la politique et du contrôle de ces corps. Au niveau déconcentré, ceux-ci auraient la responsabilité de la gestion de proximité, de l'instruction des dossiers des personnels de leur ressort, de la mise en œuvre de la politique de GRH définie par l'échelon central en concertation, de la remontée des informations selon des procédures établies.

- La cinquième condition à observer réside dans la capacité à traduire en plan d'action les informations issues des outils de recueil de données.

Nous avons vu dans le paragraphe 2.1.6. quels étaient les outils dont disposent les directions de personnel chargés de la gestion des ressources humaines pour réduire les écarts entre les besoins recensés et les moyens disponibles. Les formations, initiale et continue, la professionnalisation des concours de recrutement, la gestion des mobilités qui doit concilier à la fois l'acquisition de compétences nouvelles pour la personne mutée et la conservation du niveau d'expertise du service quitté, la déconcentration et la gestion de proximité qu'elle implique, sont de nature à permettre une meilleure adéquation entre les besoins et les ressources.

Il convient également de ne pas omettre l'entretien individuel qui permet, outre ses fonctions de dialogue, de résolution des problèmes, d'améliorer la gestion des ressources humaines en évaluant l'efficacité dans l'emploi tenu et en décelant les potentialités de l'agent, ses ambitions professionnelles et ses souhaits en formations. Cet entretien peut donner lieu à la définition d'objectifs en termes de résultats à atteindre, de formations à suivre et de possibilités de perspectives de carrière.

La pratique du bilan de compétences à certaines étapes de la carrière peut contribuer à faciliter cette approche.

- La sixième condition de succès est la mise en place d'un dialogue social tant au niveau central qu'au niveau déconcentré

Pour que la démarche GPEEC soit couronnée de succès, il est nécessaire qu'un dialogue social pragmatique et permanent se mette en place entre les services gestionnaires des administrations centrales et déconcentrées, les organisations syndicales et les personnels. En effet, le dialogue social est une composante importante de la GPEEC, celle-ci nécessite en effet une concertation en continu axée sur une connaissance experte et partagée des finalités, des missions, des moyens et des éventuels écarts présents et futurs.

Par ailleurs, force est de reconnaître que la mise en place d'une démarche de GPEEC est souvent assimilée à un instrument de réduction des effectifs. Seule la transparence, en associant les organisations syndicales aux travaux et à des groupes de réflexion, sur l'ensemble de la démarche, est en mesure de dissiper cet état d'esprit.

C'est pourquoi, en plus des organismes centraux de dialogue social dans les trois fonctions publiques, CSFPE, CSFPT, CSFPH, du rôle des comités techniques paritaires et des commissions administratives paritaires, le CIRE d'octobre 2000 a décidé de privilégier la concertation d'une façon moins formelle en créant un groupe de travail entre les organisations syndicales et la DGAFP avec pour thème la GPEEC.

Il importe donc de conduire une concertation sur les grands défis qui se poseront demain à la fonction publique ainsi que sur les actions qui devront être menées.

3. Les deux étapes de la construction d'un plan ministériel de gestion prévisionnelle : état des lieux et généralisation de la démarche GPEEC

Le CIRE du 12 octobre 2000 enjoint à chaque ministère de se doter d'un plan de gestion prévisionnelle de ses ressources humaines pour le début 2002. Parallèlement, il souligne que de nombreuses avancées ont été réalisées en la matière au cours de dernières années. La GPEEC n'est donc pas une inconnue dans la fonction publique.

L'objectif des plans ministériels de gestion prévisionnelle est donc beaucoup plus de valoriser et généraliser les démarches partielles engagées jusqu'à présent que d'« inventer » de toute pièce des méthodes de gestion prévisionnelle qui ne répondraient pas forcément à un besoin identifié en termes de gestion des ressources humaines.

Cette démarche de généralisation de la GPEEC comporte deux étapes :

- l'état des lieux des pratiques du ministère,
- la fixation d'orientations permettant des progrès concrets et leur traduction en politique de GRH.

3.1. Première étape de l'élaboration du plan de gestion prévisionnelle : recenser les travaux déjà effectués en matière de GPEEC et en tirer les enseignements

De nombreuses administrations se sont livrées ces dernières années à des réflexions pour trouver des solutions à moyen terme mais aussi, sous la pression de l'urgence, à court terme, à des problèmes concrets de gestion des ressources humaines.

Difficultés de recrutement pour certains profils pointus, situations de blocage des carrières, augmentation brutale des vacances du fait de départs à la retraite soudains, réforme d'une formation initiale suite à l'évolution des missions d'un corps, fusion de deux corps aux missions proches... sont autant de questions et de réponses à des enjeux qui affectent aujourd'hui l'ensemble de la fonction publique.

L'élaboration du plan ministériel de gestion prévisionnelle est donc l'occasion pour chaque ministère de dresser un état des lieux en trois points (ou plus) de ce qui a été fait ces dernières années, c'est-à-dire :

- de dresser un bilan des structures ou des outils d'analyse sur les missions, les métiers les emplois et les compétences,
- d'évaluer le résultat des efforts d'amélioration de la connaissance quantitative, statique et prospective, des ressources humaines,
- de tirer les enseignements du dialogue avec les organisations syndicales en matière de gestion prévisionnelle.

3.1.1. Des structures ou des outils d'analyse sur les missions, les métiers, les emplois et les compétences ont-ils été mis en place récemment ?

Le début des années 1990 a été marqué dans de nombreuses administrations par un questionnement systématique portant :

- sur leurs structures d'emplois et sur l'identité professionnelle des agents, en partie masquée par la construction statutaire,
- sur les réponses à apporter en matière de gestion des ressources humaines aux évolutions des missions de l'Etat.

Plus récemment, l'élaboration des programmes pluriannuels de modernisation a permis une mise en perspective des missions, de leurs évolutions et des ressources humaines de chaque ministère, comme le préconisait d'ailleurs la circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998.

Ces démarches d'analyse des missions, métiers, emplois et corps se sont développées dans de multiples directions et ont pris des formes variées.

Des structures d'observation ont ainsi été créées dans certains ministères, compétentes pour tous les corps ou pour certains d'entre eux seulement. Dans d'autres administrations, c'est un document issu de groupes de travail ponctuels ou d'études confiées à un prestataire de services qui a été préféré (répertoire des métiers, référentiel de compétences...).

Dans la plupart des cas, ces travaux visaient deux objectifs :

- une cartographie des emplois et des métiers, pour rendre plus lisibles la structure des emplois et les déroulements de carrière fonctionnelle (au sein d'espaces « naturels » de mobilité) ;
- une analyse prospective de cette structure d'emplois confrontée à l'évolution prévisible ou supposée des missions, pour améliorer l'adéquation « métier-mission » au niveau de l'administration et l'adéquation « poste-agent » au niveau individuel.

L'intérêt d'une telle réflexion pour la gestion prévisionnelle n'est pas discutable dès lors qu'elle répond à une question précise et non pas à un effet de mode « répertoire des métiers ». En effet, c'est en identifiant les changements à moyen terme qu'une administration se met en posture d'y préparer ses agents et d'éviter autant que possible les mesures d'urgence. De tels travaux doivent donc figurer en bonne place dans le plan ministériel de gestion prévisionnelle, mais il convient auparavant de tirer les enseignements de l'expérience acquise en se posant (entre autres) trois questions.

Les trois questions à se poser

- **Les répertoires de métiers, d'emplois-types, les référentiels de compétences... sont-ils lisibles ?** L'appréciation peut paraître subjective mais, en pratique, elle consistera à observer l'utilisation qui est faite de ces outils – parfois très détaillés – pour la gestion des agents : les fiches de poste, les parcours de carrière, les systèmes de gestion informatisée, l'analyse des besoins en effectifs des services prennent-ils ou non en compte ces nomenclatures ? Si ce n'est pas le cas, quelles en sont les raisons : une description réaliste mais trop détaillée des métiers et des emplois, une maintenance insuffisante qui en fait un outil périmé, une communication insuffisante sur l'intérêt de la démarche, un manque d'appropriation collective de la démarche ?
- **Les structures d'observation mises en place sont-elles parvenues à des conclusions opérationnelles ?** La prospective des missions d'une administration soumise aux fluctuations de son environnement et devant répondre aux orientations fixées par le niveau politique est un exercice délicat. Envisager les évolutions professionnelles qui en découlent n'est guère plus aisé et les travaux les plus sérieux ont souvent été démentis par des faits imprévus. Mais la GPEEC ne vise pas la prévision scientifique de l'avenir. Il faut rechercher, au-delà des échecs, quel a été l'apport de ces structures : des réformes ont-elles été proposées, mises en œuvre (plan de formation, travail de fusion de corps, identification de filières, décloisonnement de viviers, politique de mobilité...) ? Quel est le regard des directions opérationnelles, des gestionnaires, des organisations syndicales sur les résultats ?
- **Enfin, la méthode retenue a-t-elle contribué à la réussite ou à l'échec de la démarche ?** Le recours à un prestataire extérieur a-t-il été un facteur de neutralité de l'analyse, n'a-t-il pas conduit au contraire à des solutions trop complexes à mettre en œuvre et sans rapport avec la problématique spécifique de la fonction publique ? La communication et la concertation ont-elles permis une appropriation des travaux par l'ensemble des partenaires ? Une démarche transversale à l'ensemble des métiers d'un ministère n'est-elle pas trop lourde ? N'aurait-il pas été préférable de se limiter à quelques métiers sensibles ?

3.1.2. Des efforts d'amélioration de la connaissance quantitative, statique et prospective, des ressources humaines ont-ils été entrepris ces dernières années ?

- Le deuxième chapitre de ce guide méthodologique a montré le caractère stratégique de la connaissance statique des effectifs.

Cela ne signifie nullement qu'il faille céder à la magie du chiffre ou du tableau de bord. Le volet quantitatif de la GPEEC est cependant la base nécessaire sur laquelle la dimension qualitative de la GRH s'appuie. On ne peut penser correctement l'avenir sans avoir une vision claire du présent.

Les travaux des différents ministères ont tenté de répondre, en fonction de leurs caractéristiques propres, aux préoccupations exprimées par les gestionnaires de personnel, les directions opérationnelles et les organisations syndicales.

Parmi les thèmes traités, on relève notamment : une meilleure évaluation des taux de vacances, la connaissance des pyramides des âges, l'estimation des taux de sortie des agents (tenant compte des limites d'âge statutaires, des comportements constatés...), la répartition hommes / femmes dans les diverses catégories et face à certains comportements (temps partiel, par exemple), l'analyse des disparités régionales.

Ces études ont porté sur tous les agents du ministère ou, dans quelques cas, sur des populations particulières. Cette dernière approche ne doit pas nécessairement être disqualifiée parce qu'elle est partielle : l'essentiel est de savoir à quelle question l'on répond avec des tableaux de bord, des pyramides des âges... et d'y répondre avec les bons indicateurs.

Une « mode » des pyramides des âges serait tout aussi néfaste à la conduite d'une bonne gestion prévisionnelle que la mode des répertoires de métiers l'a été : en engageant une démarche technique parfois très lourde sans s'interroger sur les questions qui la motivent, on prend en effet toujours le risque de la décrédibiliser.

- À ces études statiques se sont ajoutés des travaux prospectifs.

Ceux-ci visaient à définir les besoins en personnel à moyen terme en prenant en compte les évolutions des structures d'emplois, les projections de départs à la retraite..., selon des nomenclatures variées (corps, catégories, métiers...).

Les résultats de ces études constituent souvent une bonne base de départ pour systématiser et affiner la connaissance quantitative des ressources humaines à condition que des enseignements en termes de méthodologie soient tirés des expériences précédentes.

Quels enseignements tirer d'une meilleure connaissance des personnels en fonction ?

- **Quelles sont les zones d'ombre qui subsistent encore et qui révèlent des difficultés de connaissance statistique des personnels du ministère** et appellent une modernisation des outils de gestion et des circuits de remontée d'informations (personnels non titulaires et notamment vacataires, pyramide des âges) ?
- **Les travaux ont-ils été menés par un prestataire extérieur ou par les services du ministère et quel a été l'impact de ce choix sur le caractère opérationnel des résultats** ; en d'autres termes, quelle a été la participation des services gestionnaires et de quel retour d'information utile ont-ils pu disposer ? L'étude a-t-elle été ponctuelle ou a-t-elle une certaine fréquence ? Faut-il la rendre périodique, la fréquence est-elle suffisante pour anticiper suffisamment à l'avance les changements et prendre les mesures nécessaires ?
- **Quel a été l'impact de ces études statistiques sur la gestion des personnels et sur la modernisation des procédures** : les systèmes de gestion informatisée ont-ils intégré une dimension prospective, les procédures de remontée d'informations des services déconcentrés et des établissements publics vers l'administration centrale ont-ils été rénovés ? Ces études ont-elles servi dans la négociation des moyens avec la direction du Budget, ont-elles influé positivement sur les procédures d'allocation des moyens aux services déconcentrés ?

3.1.3. Un dialogue avec les organisations syndicales sur les aspects touchant à la GPEEC a-t-il été entrepris récemment ?

Les rapports Cieutat et Vallemont de 2000 insistent sur la nécessité d'élargir le dialogue social aux questions de gestion prévisionnelle. Les enjeux – notamment démographiques – auxquels devront faire face les administrations dans les années à venir imposent la recherche d'un constat et de solutions partagées.

Les premiers travaux de gestion prévisionnelle évoqués au 3.1.1. et 3.1.2. n'ont pas toujours associé les organisations syndicales. Leurs résultats ont en revanche été le plus souvent communiqués aux organisations syndicales. La concertation sur ces sujets a, de fait, pris des formes variables : elle s'est inscrite dans le cadre général du dialogue social (CTP, CAP) ou dans des structures ad hoc (groupes de travail sur certains corps par exemple).

Étant donné le champ couvert par la concertation avec les organisations syndicales, que ce soit en CTP ou en CAP, force est de constater que l'impact du développement de la gestion prévisionnelle sur le dialogue social peut être très important. Le principe d'un débat avec les organisations syndicales sur les perspectives d'évolution des corps, des effectifs, des carrières, des métiers peut donc être un facteur de renouvellement du dialogue social et il sera naturellement partie intégrante du plan ministériel de gestion prévisionnelle. À ce titre également, l'état des lieux des pratiques actuelles est donc à prendre en compte.

Etat des lieux du dialogue social

- **Le cadre de discussion retenu a-t-il été le bon ?** N'a-t-il pas été trop restreint, empêchant par exemple de rattacher l'évolution d'un corps à l'ensemble de la politique d'un ministère ; ou au contraire trop large, gommant des situations spécifiques qui appelaient une attention particulière ?
- **À quel moment le dialogue s'est-il engagé avec les organisations syndicales ?** Est-il possible de l'envisager autrement en associant les organisations syndicales plus en amont (par exemple, définition de la problématique des études statistiques ou des travaux sur les missions, métiers et emplois) lorsqu'elles ne l'ont pas été jusqu'à présent ?
- **Le débat sur les grands thèmes de la gestion prévisionnelle a-t-il eu un impact positif sur d'autres volets du dialogue social** et s'est-il traduit par des avancées concrètes (politique d'avancement et de promotion, formation, mobilité, organisation du travail) ?

3.2. Seconde étape : à partir de cet état des lieux, le plan ministériel de GPEEC détermine les possibilités de progrès concrets et leur traduction dans la politique ministérielle de GRH

Les conclusions tirées de l'état des lieux (qui constituent une introduction au plan ministériel de gestion prévisionnelle) permettent ainsi :

- de disposer d'un panorama du développement de la gestion prévisionnelle d'un ministère ;
- de révéler, par contraste, les lacunes et les possibilités de progresser ;
- de faire la part des facteurs expliquant les échecs mais aussi les succès.

Les plans ministériels de gestion prévisionnelle ont tout d'abord pour but d'approfondir les travaux engagés ces dernières années dans l'ensemble des administrations de l'Etat.

Au-delà de ces « esquisses » de gestion prévisionnelle (dont certaines sont d'ailleurs beaucoup plus que des esquisses), qui ont souvent répondu aux préoccupations les plus urgentes des ministères, il s'agit aussi et surtout de tracer des axes de progrès concrets à court et moyen terme.

Pour ce faire, il est proposé d'orienter les plans de gestion prévisionnelle dans trois directions :

- développer l'analyse des missions, des métiers et des compétences (3.2.1.),
- généraliser les efforts d'amélioration des outils de connaissance statique des ressources humaines (3.2.2.),
- disposer d'un socle de connaissance prospective sur les évolutions fondamentales affectant les principales caractéristiques des personnels dans les années à venir (3.2.3.).

Ces trois axes renvoient en partie aux différents volets de la démarche de gestion prévisionnelle exposés au chapitre 2 de ce guide. Une mise en œuvre globale de cette démarche de principe constituant évidemment un exercice de grande ampleur, les plans ministériels de gestion prévisionnelle devront naturellement mettre l'accent sur les questions concrètes pour chacun de ces axes, sur :

- les progrès possibles à court terme,
- les perspectives d'amélioration à moyen terme.

Il est en effet tout à fait possible de ne mettre en œuvre, dans un premier temps, que certains volets de la démarche en soulignant que d'autres travaux ne pourront être effectués qu'ultérieurement. L'objectif essentiel du plan de gestion prévisionnelle est, en effet, de proposer des solutions pragmatiques à des questions concrètes de gestion des ressources humaines.

Les plans de gestion prévisionnelle devront, en effet, traduire en politique de GRH les avancées proposées dans les trois directions précisées ci-dessus (3.2.4.).

3.2.1. Premier axe de travail : développer l'analyse des missions, des métiers et des compétences

Les thématiques du métier, de la compétence sont aujourd'hui répandues dans la fonction publique et y soulèvent de nombreux débats en raison des spécificités mêmes de cette fonction publique :

- des missions assignées le plus souvent de manière exogène ;
- une construction statutaire fondée essentiellement sur la notion de corps et de grades, dont les missions sont définies de manière assez large.

L'appel fréquent à la notion de « métier » ou de « compétence » peut ainsi s'expliquer par la difficulté à rapprocher les missions des administrations et les missions des corps. Ce travail d'identification des liens entre corps, grades, métiers, emplois et compétences doit aujourd'hui être généralisé. Il n'a pas pour but de remettre en cause la gestion statutaire de la fonction publique mais de fournir des repères permettant de rendre toute leur lisibilité aux parcours professionnels des agents dans le cadre d'une fonction publique de carrière.

Quelles sont les directions dans lesquelles peut s'engager le plan ministériel de gestion prévisionnelle de ce point de vue ?

L'action à court terme

Chaque ministère définira le cadre d'analyse qu'il compte mettre en place pour préciser l'articulation :

- entre ses missions et les métiers ou emplois-types qui sont nécessaires pour les assurer ;
- entre ces métiers ou emplois-types et les compétences nécessaires pour les exercer ;
- entre ces compétences et l'ensemble des catégories d'agents pouvant y correspondre.

La forme de ce cadre de travail est libre : ce peut être un observatoire (voir ci-dessous l'exemple de l'observatoire des missions et des métiers du ministère de l'Agriculture et de la Pêche), un ou des groupes de travail avec les organisations syndicales (voir l'exemple de la table ronde des missions-métiers-emplois du ministère de la Jeunesse et des Sports).

L'observatoire des missions et métiers du ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Créé en février 2000, l'observatoire des missions et métiers s'appuie sur le constat que l'évolution rapide des missions du ministère de l'agriculture appelle un accompagnement des mutations affectant les métiers des agents fondé sur une gestion plus qualitative des ressources humaines.

L'observatoire est composé :

- d'un conseil d'orientation qui fixe le programme annuel de travail, composé des responsables d'administration centrale, de services déconcentrés, de l'enseignement agricole et des établissements publics sous tutelle du ministère ;
- d'un groupe permanent scientifique garant de la bonne qualité scientifique des travaux au regard des acquis actuels des sciences sociales ;
- de groupes de travail thématiques traitant de questions spécifiques : études d'emplois, recommandations concernant les modes de recrutement et de gestion, de formation initiale et continue...

Les travaux de l'observatoire participent de la démarche plus générale de gestion prévisionnelle du ministère de l'agriculture, qui recouvre quatre volets. Les deux premiers sont la réflexion prospective sur les missions exercées par les agents et l'analyse des besoins en termes de métiers et de compétences pour faire face à ces missions. Les deux autres volets de la démarche de gestion prévisionnelle portent sur la gestion opérationnelle des compétences détenues par les agents et la gestion prévisionnelle des effectifs. Les deux premiers volets, qui relèvent de l'observatoire, sont directement reliés avec les deux derniers, qui relèvent de la sous-direction de la gestion des ressources humaines de la direction générale de l'administration.

Par la mise en œuvre de moyens variés (capitalisation des expériences, animation de groupes de travail thématiques, diffusion de méthodes, organisation de séminaires de prospective...), l'observatoire, placé en position de prestataire de service auprès des directions en charge des politiques du ministère, doit leur permettre :

- de développer la capacité d'analyse prospective sur leurs missions ;
- de construire des outils d'analyse des emplois correspondant à la mise en œuvre de ces politiques ;
- d'orienter leur GRH dans un sens plus qualitatif en favorisant notamment l'identification et le suivi des compétences nécessaires à la tenue des emplois.

Le travail est donc orienté vers la réponse aux questions concrètes qui émergent des pratiques de terrain, des exigences sociales (particulièrement fortes en matière agricole) ainsi que des réformes auxquelles est confronté le ministère de l'agriculture. L'observatoire a ainsi lancé des travaux sur l'impact de la réforme de l'ingénierie publique, sur l'ingénierie en établissement d'enseignement agricole et sur les personnels de contrôle en abattoirs.

La table ronde missions-métiers-emplois du ministère de la Jeunesse et des Sports

La table ronde missions-métiers-emplois s'inscrit dans le cadre d'un renouvellement de la politique de gestion des ressources humaines du ministère de la Jeunesse et des sports où la démarche de GPEEC, qui remonte au début des années 1990, prend une place centrale.

Ce travail repose sur un certain nombre de constats : absence d'unité de la démarche de gestion prévisionnelle, difficulté ou impossibilité de mobiliser les référentiels métiers pour la gestion de l'emploi et des carrières, cloisonnement excessif des corps, difficultés de reconversion des cadres techniques (directeurs techniques nationaux et entraîneurs nationaux), âge moyen élevé (45 ans).

L'un des objectifs poursuivis est d'offrir la « possibilité pour chaque agent de repérer l'état de sa situation professionnelle en termes de métier, de connaître ce vers quoi il peut aller et avec quels moyens ». La démarche de gestion prévisionnelle a dès lors été orientée dans trois directions : la gestion prévisionnelle des effectifs en lien avec les procédures d'allocation des moyens aux services déconcentrés, la rénovation du système informatisé de gestion des personnels et la table ronde, qui se concentre sur les évolutions des métiers.

Créée en 1999, la table ronde, qui associe des représentants de l'administration et des personnels a programmé son travail en quatre étapes :

- établissement d'un diagnostic, opéré en 1999 sous la forme d'un état des lieux des activités professionnelles des agents ;
- analyse des missions du ministère et définition des axes stratégiques correspondants de la politique de gestion des ressources humaines ;
- construction de schémas d'évolution envisageables pour les corps du ministère (la fusion de certains corps est notamment une hypothèse de travail) ;
- travail d'analyse pour préparer les référentiels métiers et de compétences.

La table ronde doit être un lieu de concertation sur ce travail, qui suppose également un travail d'expertise technique mené par les services avec un cabinet de consultant et, en aval, un travail de négociation avec les organisations syndicales. Le ministère de la Jeunesse et des sports a également consulté la DGAFP et la direction du budget à différentes phases de la procédure.

Le travail de rénovation de la GRH poursuit quatre thématiques :

- l'évolution des missions, des métiers et des statuts ;
- l'amélioration des parcours de carrière ;
- l'évolution des modalités de recrutement ;
- la rénovation de la formation initiale.

L'élaboration de référentiels de métiers et de compétences est un volet important de ce travail mais il est réorienté vers l'identification des emplois sensibles. L'intérêt de ces travaux est leur répercussion sur les outils des gestionnaires de personnel en réponse à certaines des questions mises en lumière lors de la phase de diagnostic. Ainsi, la préparation de l'accord-cadre ministériel sur la formation pour 2001-2003, de même que la mise en œuvre du volet modernisation du recrutement de la loi du 3 janvier 2001 (ouverture de troisièmes concours notamment) s'appuient sur les travaux de la table ronde.

Plus que sa forme, il est important de déterminer précisément à quelles questions cette structure doit répondre. Deux objectifs sont proposés, à adapter et enrichir selon les préoccupations de chaque ministère :

- établir, dans un premier temps, une grille de lecture simple entre missions, métiers, emplois et corps et assurer ensuite une veille permanente sur cette grille. L'objectif et l'intérêt de cette grille de lecture missions-métiers-emplois-corps est double :
 - faire apparaître les correspondances entre un corps et un ou plusieurs métiers génériques, pour mieux évaluer les possibilités de recrutement sur le marché du travail (voir 3.2.3.),
 - faire apparaître les correspondances entre un métier et un ou plusieurs corps susceptibles d'exercer ce métier et identifier les viviers correspondants au niveau ministériel mais aussi interministériel.
- identifier ensuite des secteurs où des tensions potentielles ou avérées se font jour : difficultés de recrutement, manque d'effectifs ponctuel, risques de déqualification de certains personnels...

Cette structure doit bien sûr associer les services en charge de la gestion des ressources humaines et les directions opérationnelles afin que chaque évolution sensible des missions entraîne une réflexion sur les ressources humaines nécessaires pour y faire face.

Il est recommandé que le plan ministériel de gestion prévisionnelle énumère les missions, corps et métiers pour lesquels ce travail paraît prioritaire, lorsqu'ils sont déjà identifiés comme sensibles, et propose un calendrier pour la définition de mesures visant à répondre à cette situation (voir 3.2.4.). On se reportera, à titre d'illustration de ce que peut être ce type de mesures, à l'exemple des comités de filière du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

**L'exemple des comités de filières du ministère
de l'Équipement, des Transports et du Logement**

Le réseau scientifique du ministère de l'Équipement (composé notamment des centres d'études techniques de l'Équipement, les CETE) est chargé d'apporter une expertise technique aux services déconcentrés du ministère ainsi qu'aux collectivités locales dans le cadre des missions d'ingénierie publique.

Le personnel de ces centres est composé en grande partie d'agents non titulaires spécialistes dotés de qualifications très spécifiques et recrutés dans les années 1960. La perspective du départ à la retraite de ces agents a amené le ministère de l'Équipement à adopter à partir du début des années 1990 une politique de ressources humaines permettant de conserver l'expertise technique des CETE, caractérisée par trois éléments majeurs :

- le choix de remplacer les personnels non titulaires du réseau technique par des titulaires en adaptant les procédures de recrutement. Le ministère de l'Équipement a, pour ce faire, créé en 1990 un concours sur titres pour le recrutement d'ingénieurs des travaux publics de l'Etat destinés à servir dans le réseau technique. Une dizaine d'agents sont ainsi recrutés en fonction des besoins en spécialistes exprimés par le réseau technique et les services déconcentrés ;
- la définition de modalités de gestion adaptées aux carrières de spécialistes. Bien qu'appartenant au corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat, les spécialistes ont des profils de carrières atypiques (moindre mobilité géographique et fonctionnelle, difficulté de les évaluer sur les mêmes bases que les autres agents du corps exerçant des fonctions plus « classiques »). Afin de tenir compte de ces particularités, le ministère de l'Équipement a créé des comités de filières qui, travaillant en amont des CAP, contribuent à l'évaluation des agents à partir des propositions du chef de service. Il en résulte une plus grande transparence sur les parcours de carrière pour les agents ainsi que la certitude pour l'administration de conserver une expertise technique dans un domaine sensible dès lors qu'elle est en mesure de la valoriser et de reconnaître sa spécificité ;
- le suivi fin des filières de spécialistes a enfin permis de prévoir, à partir de 1999, une accélération des départs à la retraite des personnels non titulaires, et de redéfinir en partie le diagnostic opéré au début des années 1990, amenant ainsi le ministère de l'Équipement à définir de nouveaux besoins en termes de recrutement sur titre en ouvrant notamment deux autres corps à cette procédure : les techniciens supérieurs de l'Équipement et les attachés des services déconcentrés.

Chaque ministère devrait ainsi être en mesure, grâce à ce type d'analyse, d'identifier ses « emplois sensibles » et de se donner les moyens de résoudre les problèmes qu'ils pourraient soulever, notamment au regard des nombreux départs en retraite qui marqueront la fonction publique à partir de 2007-2008.

L'action à moyen terme

Le plan ministériel pourrait ensuite définir les conditions et les étapes de généralisation de ce travail d'analyse des missions, des métiers et des emplois. Il s'agit en effet d'aboutir à terme à une connaissance approfondie de l'ensemble des métiers exercés par les différents corps et catégories d'agents non titulaires, pour constituer une cartographie des emplois du ministère (voir l'exemple du projet MORGANE du ministère de la Défense).

Le projet MORGANE du ministère de la Défense

Entamé en 1992, le projet MORGANE est un exemple de projet ambitieux de cartographie des emplois. Son but est de rendre plus lisibles la structure des emplois et les parcours professionnels des personnels civils non ouvriers du ministère de la défense. Il s'agit notamment de disposer d'une nomenclature transversale des métiers exercés par ces personnels devant couvrir les trois armées et les services communs afin de favoriser une plus grande mobilité professionnelle.

La cartographie des emplois à laquelle doit aboutir MORGANE est caractérisée par une double approche :

- *une approche par les fonctions, qui se situe au croisement de deux critères, la finalité de la fonction et le niveau de responsabilité :*

- la finalité de la fonction correspond à la mission principale de l'emploi. Des emplois-types (par exemple chargé d'études « personnel », responsable rémunération) rassemblent les postes ayant les mêmes caractéristiques (finalité, environnement, activités principales compétences requises, formations nécessaires, structures d'emploi, niveau). Ils sont regroupés en familles professionnelles correspondant à une même culture professionnelle ;
- le niveau de responsabilité indique le niveau du personnel le plus adapté pour tenir l'emploi compte tenu de son positionnement hiérarchique et de ses exigences fonctionnelles (exemple : du niveau 1+++ : administrateur civil ou attaché principal de première classe expérimenté ; au niveau 3 : agent ou adjoint administratif).

Le croisement de ces deux critères permet de définir un emploi MORGANE dans une matrice d'emplois qui répertorie les emplois correspondants dans l'ensemble du ministère.

- *une approche par les compétences nécessaires pour occuper les emplois MORGANE, qui repose sur deux lectures :*

- les savoirs caractérisant les familles professionnelles sont définis sur la base d'une définition normalisée et déclinés en niveaux de mise en œuvre (sensibilisation, application, maîtrise, expertise). Sont ainsi définies des compétences normalisées, rassemblées dans des référentiels de compétences (« dictionnaires de compétence », l'un étant transversal pour l'ensemble du ministère, les autres étant spécifiques aux familles professionnelles) ;
- dès lors, chaque emploi MORGANE est analysé et décrit en termes de compétences transversales et spécifiques nécessaires pour le tenir, qui apparaissent sur une « grille des compétences » décrivant l'ensemble des emplois d'une même famille professionnelle.

La méthode employée pour la construction du référentiel MORGANE vise à faire de ce travail exhaustif un outil constituant un vocabulaire commun pour tous les acteurs de la gestion des ressources humaines (agents, organisations syndicales, hiérarchies, gestionnaires) et donc directement utilisé pour la gestion des personnels.

Des « groupes métiers » sont en charge de la description des savoirs et compétences d'une famille professionnelle. Fédérés par la sous-direction de la gestion du personnel, ils sont composés de personnels appartenant à la famille professionnelle et aux services employeurs.

La sous-direction de la gestion du personnel capitalise les travaux des groupes métiers dans une base de données des fonctions exercées par les personnels du ministère et comprenant, outre les emplois-types relevant de chaque fonction, la localisation géographique et structurelle des emplois. L'avancée du projet est présentée régulièrement aux partenaires sociaux.

Le projet de longue haleine qu'est MORGANE poursuit ainsi plusieurs objectifs :

- organisation des parcours de carrière et notamment de mobilité sur la base de données objectives ;
- gestion des plans de formation pour les appuyer précisément sur les compétences nécessaires pour la tenue des emplois ;
- enrichissement des données de gestion des systèmes de gestion informatisée du personnel pour déterminer la ressource en compétences dans les différentes fonctions assurées par les personnels civils, sa localisation géographique et fonctionnelle, ainsi que les tensions potentielles.

L'approche par métiers permet, au fur et à mesure qu'avance le projet, d'intégrer ses résultats dans la gestion des personnels. Ainsi, certains examens professionnels sont déjà organisés sur la base des familles professionnelles MORGANE, tout comme certaines formations initiales et continues.

3.2.2. Deuxième axe de travail : généraliser les efforts d'amélioration des outils de connaissance des ressources humaines

On a souligné dans le 3.1. les efforts importants réalisés par certains ministères pour améliorer la connaissance de leurs personnels. Le plan de gestion prévisionnelle partira de cet acquis pour le développer dans toutes les administrations.

L'action à court terme

La difficulté qu'éprouve l'Etat à connaître ses effectifs, souvent signalée, impose des progrès rapides en la matière. Ces progrès sont cruciaux aussi bien pour informer le Parlement et les citoyens que pour assurer une bonne gestion des personnels.

Le plan ministériel devra donc proposer des modalités d'exploitation efficaces des données issues de toutes les sources statistiques contenant des éléments de connaissance sur les personnels du ministère, avec deux mesures prioritaires :

- définir un tableau de bord ministériel des ressources humaines dont chaque ministère définira les concepts sur la base des travaux de l'Observatoire de l'emploi public et en fonction de la spécificité de la gestion de ses personnels. Il s'agit de déterminer les procédures à mettre en œuvre et le calendrier à suivre pour disposer d'une photographie en temps réel des ressources humaines du ministère sur le territoire (effectifs budgétaires, effectifs réels, répartition par département, possibilité d'extraction de pyramide des âges, recours à l'emploi atypique, autres variables de gestion...). L'exemple du ministère de l'Emploi et de la Solidarité (secteur solidarité) montre les conclusions en termes de GRH que l'on peut tirer d'une étude des pyramides des âges par corps ;
- présenter un programme d'amélioration et de simplification des remontées d'information sur la gestion des personnels entre administration centrale, services déconcentrés et établissements publics pour alimenter le tableau de bord ministériel. Ce programme proposera notamment une coordination systématique des demandes statistiques adressées aux services déconcentrés et établissements publics. Il sera en outre conçu dans la perspective de la réforme de l'ordonnance de 1959 sur les lois de finances, pour permettre un suivi fin de l'exécution des dépenses de personnel. L'exemple de la globalisation des crédits de rémunération et de fonctionnement dans les préfectures montre quelles avancées en termes de remontées d'information sont nécessaires à cette modalité de financement.

Les exercices de simulations des dynamiques de carrière par corps du ministère de l'Emploi et de la Solidarité (secteur solidarité)

Désirant engager une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, le secteur solidarité du ministère de l'Emploi et de la Solidarité a créé des groupes de travail par corps ou par filière associant la direction de l'administration générale, du personnel et du budget, les directions employant des agents des corps et filières concernés (médecins inspecteurs de santé publique, pharmaciens inspecteurs de santé publique, inspecteurs des affaires sanitaires et sociales, filière santé-environnement, filière professions sociales, administrateurs civils) ainsi que les organisations syndicales.

Les membres de ces groupes ont souhaité disposer d'une vision prospective de l'évolution des corps en termes de dynamique démographique et de carrière.

La direction de l'administration générale, du personnel et du budget a notamment conduit à ce titre deux types de travaux :

- une observation de la dynamique des corps tenant compte de la structure des effectifs par grade et par échelon, de la pyramide des âges et des débouchés en sortie de corps (notamment dans les corps de niveau supérieur) a tout d'abord été réalisée. Cet exercice a permis de cerner les problèmes de fluidité des déroulements de carrière engendrés à la fois par la pyramide des âges et par les dispositions statutaires ;
- la recherche de solutions à ces blocages a consisté à définir des parcours moyens cibles sur la base de durées de présence par grade qui, compte tenu des taux d'entrée-sorties du corps, évitent les blocages de carrière. Ont été proposées des modifications aux statuts (création de grade, modification des pyramidages) et des transformations d'emploi pour parvenir à un effectif budgétaire cible des grades permettant de mettre en œuvre cette politique.

L'exemple de la globalisation des crédits de rémunération et de fonctionnement dans les préfectures

Depuis le 1er janvier 2000, quatre préfectures (Doubs, Finistère, Isère, Seine-Maritime) puis 10 autres depuis le 1^{er} janvier 2001 (Charente-Maritime, Eure, Eure-et-Loir, Maine-et-Loire, Haut-Rhin, Somme, Var, Vosges, Territoire-de-Belfort, Seine-Saint-Denis) expérimentent la globalisation de leurs crédits de rémunération et de fonctionnement.

Cette expérience consiste à confier au préfet une dotation englobant tous les moyens de la préfecture. Cette dotation comprend deux masses : dépenses de rémunérations et de fonctionnement. Au sein de chacune, la fongibilité est totale et entre les deux masses, elle est soumise au visa du contrôleur financier en région. Les préfectures globalisées connaissent pour trois ans le montant de leur enveloppe de crédits, leur plafond d'emplois et de masse indiciaire.

Deux dispositifs particuliers permettent le contrôle et le pilotage : une comptabilité analytique permettant de mesurer le coût de chaque mission ou fonction logistique et un dispositif de contrôle de gestion basé sur des objectifs et appuyé sur des indicateurs chiffrés. Un document de synthèse (guide des procédures) a été élaboré pour accompagner l'expérience, reprenant tous les principes de la globalisation, formalisant les relations avec le contrôleur financier et décrivant les mécanismes de gestion de personnel et les bases de la comptabilité analytique.

Quatre points positifs peuvent être notés :

- une responsabilisation accrue des gestionnaires locaux,
- l'émergence d'une réelle capacité en matière de gestion des ressources humaines. Il faut désormais anticiper sur les mouvements, prévoir les arrivées et les départs et réfléchir en amont sur la nécessité de pourvoir à un poste vacant dans la limite des plafonds fixés à chaque préfecture,
- un enrichissement du dialogue social. La préparation, puis le démarrage de l'expérience ont été l'occasion de transformer ce dialogue interne et de l'enrichir considérablement puisqu'il porte désormais sur les évolutions structurelles de la préfecture,
- la diffusion d'une culture de gestion qui ne soit plus limitée aux seuls bureaux budgétaires des préfectures est également attendue.

L'action à moyen terme

Le plan de gestion prévisionnelle fixera un calendrier pour la mise en place de systèmes de gestion informatisée du personnel modernes, pour les ministères qui n'auraient pas encore engagé les démarches nécessaires à leur rénovation.

3.2.3. Troisième axe de travail : disposer d'un socle de connaissances prospectives sur les évolutions fondamentales affectant les principales caractéristiques des personnels dans les années à venir

L'action à court terme

Alors que le tableau de bord ministériel que l'on vient d'évoquer est davantage conçu comme un outil offrant une vision à un moment donné de la gestion du personnel du ministère, il s'agit ici – en se fondant d'ailleurs sur la meilleure fiabilité des données de gestion – de disposer pour chaque corps ou catégorie d'agents non titulaires d'un modèle simple décrivant sa dynamique démographique dans les années à venir.

Une vision claire des grandes évolutions touchant chaque corps pourrait ainsi être obtenue : flux de sorties estimés à partir de la pyramide des âges, des changements de corps constatés, flux d'entrées sur la base d'hypothèses telles que la stabilité des recrutements ou le remplacement nombre pour nombre, flux de promotion interne....

Ces études sont menées par corps, puisque c'est à ce niveau que les données sont les plus immédiatement disponibles. On perçoit cependant l'inconvénient de ce niveau d'analyse dès lors qu'est abordée la question du recrutement. En effet, on connaît bien la difficulté de confronter précisément les besoins de recrutement estimés d'un corps aux statistiques décrivant les ressources issues de l'enseignement et, plus généralement, du marché du travail, ressources qui sont plutôt décrites en termes de métiers ou de niveaux de formation.

Ce type de travail a toutefois le mérite de mettre l'accent sur les problèmes les plus flagrants à un horizon un peu plus long que ce que permet la première évaluation des métiers sensibles que l'on a évoqué au 3.2.1.

Le plan ministériel pourra fixer aux directions de gestion des personnels un calendrier pour la réalisation de ces projections (qui renvoient à la projection des personnels en fonction du 2.1.2.) et préciser les corps qui sont prioritaires pour ces travaux.

Les projections de ce type réalisées par le ministère de l'Éducation nationale et le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (voir ci-dessous) constituent une bonne illustration de ces travaux.

Le plan pluriannuel pour l'éducation du ministère de l'Éducation nationale

Le ministère de l'Éducation nationale réalise depuis 1992 des projections d'ensemble du système éducatif à l'horizon de 10 ans, qui prennent en compte les réformes pédagogiques et les mesures de gestion des personnels. Ces travaux couvrent :

- les effectifs d'élèves et d'étudiants ;
- les estimations de départs et de besoins de recrutement d'enseignants ;
- depuis 2000, les personnels d'orientation et les personnels administratifs, techniques et d'encadrement.

Jusqu'en 2000, ces projections servaient de cadrage général aux hypothèses de recrutement, les décisions de recrutement restant elles annuelles. Avec le plan pluriannuel de recrutement, le ministère de l'Éducation nationale entre dans une logique de décision pluriannuelle pour ses ressources humaines, dont les projections réalisées par la direction de la programmation et du développement constituent un élément important. Le plan pluriannuel programme en effet d'une part les moyens nouveaux (33 000 créations d'emplois sur 3 ans) et d'autre part les recrutements nécessaires pour assurer la transition démographique liée aux départs en retraite dans un contexte de créations d'emplois (185 000 recrutements d'enseignants sur 5 ans), offrant ainsi aux étudiants engagés dans des cursus conduisant aux carrières de l'enseignement une visibilité à moyen terme sur les perspectives qui leur sont offertes.

Les exercices de projection démographique du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Le ministère des finances a entamé un travail sur la connaissance des évolutions spontanées de ses effectifs en 1998, dont les premiers résultats ont été présentés lors d'un CTPM en mai 1999. Ces travaux ont été approfondis et le MINEFI dispose depuis septembre 2000 d'un socle d'informations consolidées sur les effectifs réels en 2000 et les prévisions de départs définitifs pour l'ensemble du ministère jusqu'en 2012, avec des projections spécifiques d'une part pour les trois grandes directions à réseau (DGI, DGCP, DGDDI) et d'autre part pour un regroupement comprenant l'INSEE, la DGCCRF, l'administration centrale et les services rattachés.

Ces estimations de départs reposent sur les observations des années précédentes. Elles visent à simuler par catégories les évolutions qui auraient cours en dehors de toute mesure de gestion et ont pris en compte à ce titre deux hypothèses alternatives :

- effectifs du ministère constants, ce qui permet, par différence avec les départs en retraite prévus, de déterminer le besoin potentiel en termes de recrutement ;
- volumes d'entrées constants, hypothèse qui met en relief la décrue des effectifs qui découlerait des taux de départs constatés.

Il a été considéré à ce stade d'analyse que les départs constatés étaient des départs en retraite. La précision de l'exercice en pâtit légèrement mais ne lui ôte pas son aptitude à révéler les grandes tendances d'évolution.

Les chiffres suivants, donnés à l'échelle du ministère mais disponibles par direction et par catégories, permettent de mettre en relief l'utilité de ce type de travaux :

- avec un maintien du niveau des entrées constaté sur la période 1997-2000, l'effectif du ministère passerait de 185 000 agents en 2000 à 145 000 en 2012 ;
- pour maintenir les effectifs au niveau actuel, les entrées devraient passer de 5 000 environ en 2000 à 10 000 en 2012.

Le « socle » d'informations quantitatives dont dispose le ministère des finances sur les pyramides des âges offre ainsi une vision claire sur les perspectives démographiques qui affecteront ses ressources humaines. Ce type de projection permet ainsi d'entamer le dialogue social sur des bases quantitatives partagées.

L'action à moyen terme

Le plan ministériel de gestion prévisionnelle pourra ensuite envisager une seconde étape pour les exercices de projection et l'assortir d'un calendrier en fixant les catégories d'agents ou les secteurs prioritaires.

Il s'agit dans cette seconde étape d'améliorer la comparaison entre les besoins de recrutements par corps (issus des projections) et les ressources disponibles (internes et externes) pour pourvoir les postes. Pour cela, il faudra « traduire » les travaux de projection sur chaque corps en projection par métiers à l'aide de la grille de lecture missions-métiers-emplois-corps qui aura été définie par la structure d'analyse des métiers et des missions du ministère.

Ce travail, plus qualitatif que les projections démographiques des corps, viendra les compléter et permettra de mieux orienter les politiques de recrutement internes et externes (concours, promotion, mobilité). Cette analyse pourra de plus être affinée par la prise en compte de l'impact de certaines réformes ou de changements techniques ou organisationnels.

3.2.4. Traduire dans la politique ministérielle de GRH les résultats obtenus.

La recherche d'actions concrètes est un impératif central de la démarche d'élaboration du plan ministériel de gestion prévisionnelle : toutes les réflexions menées à ce titre doivent être traduites systématiquement dans la politique ministérielle de GRH.

Comme on l'a vu plus haut, rien ne sert de développer une analyse métiers ou encore de réaliser des exercices de projection des pyramides des âges, sous l'emprise de l'effet de mode, si cela ne répond pas à une préoccupation précise du ministère et ne se traduit pas par une politique concrète de GRH.

Cette traduction doit être engagée à toutes les étapes et sans qu'il soit besoin d'attendre les résultats des travaux de projections ou d'analyses des métiers ou encore de l'ensemble de la démarche GPEEC présentée par Serge Vallemont.

Les plans de gestion prévisionnelle devront en effet être mis en œuvre dès 2002. Les résultats d'une première analyse de la situation des personnels en fonction (taux de vacances, pyramides des âges des corps et des grades...), de premières projections sur leur évolution, ou encore de la mise en évidence de métiers sensibles pourront justifier la prise de décisions concrètes dès ce moment.

Parmi les mesures et les pistes de réflexion, le plan de gestion prévisionnelle pourra proposer :

- une évolution du recrutement : professionnalisation des concours, mise en œuvre des possibilités ouvertes par la loi du 3 janvier 2001 (troisièmes concours, validation des acquis de l'expérience, recrutement sans concours en échelle 2...), politique de communication vers le marché du travail et le système de formation... ;
- une évolution des formations : initiale, continue ;
- une politique de mobilité fonctionnelle et/ou géographique, ministérielle et interministérielle ;
- une politique de déconcentration de la gestion ;
- des règles nouvelles d'évaluation.

Il s'agira de plus d'assurer la pérennité de la démarche de gestion prévisionnelle en renforçant ses liens avec les autres volets de l'action ministérielle :

- comment former les directions de gestion comme les directions opérationnelles aux enjeux de la GPEEC (formation, dialogue renforcé entre ces directions...) ?
- comment prendre en compte les conclusions des études menées au titre de la gestion prévisionnelle dans des dispositifs particuliers (résorption de l'emploi précaire, chartes ministérielles de gestion des personnels participant à la politique de la ville...) ?
- comment intégrer durablement la démarche de gestion prévisionnelle dans les procédures de négociation des moyens (entre le ministère et la direction du budget, au sein du ministère entre l'administration centrale et les services déconcentrés) ?

Le contenu du plan ministériel de gestion prévisionnelle proposé dans ce guide constitue une base que chaque ministère pourra bien sûr enrichir au cours du processus d'élaboration de ce document.

3.3. Le mode d'élaboration du plan ministériel de gestion prévisionnelle

Chaque ministère doit naturellement conduire ce processus en fonction de son organisation propre. L'élaboration du plan ministériel peut être confiée aux directions gestionnaires de personnel ou à une ou plusieurs structures ad hoc (comité de pilotage, groupes de travail thématique).

Il est de toute façon nécessaire d'associer à ce travail :

- les services gestionnaires de personnel,
- les directions opérationnelles de l'administration centrale,
- les services déconcentrés (la participation aux travaux de représentants de chaque niveau de déconcentration paraît de ce point de vue la solution la plus pratique),
- les services d'études et de prospective lorsqu'ils existent,
- les organisations syndicales.

En ce qui concerne l'association à ce travail des organisations syndicales - comme il est précisé au paragraphe 2.2.2. sur « la sixième condition de succès... » - il faut rappeler que le dialogue social constitue un élément clé de la réussite de la GPEEC et qu'il doit être conduit entre les différents acteurs tout au long du processus et qu'il ne doit pas se limiter au niveau hiérarchique le plus élevé mais également être mené à d'autres niveaux, déconcentrés notamment, tout aussi pertinents.

Le plan devant être arrêté fin 2001-début 2002, le recours à un prestataire externe peut alléger le travail de mise en forme des réflexions. Cependant, il peut aussi engendrer un sentiment de dépossession des parties prenantes et éloigner le plan de gestion prévisionnelle des problématiques concrètes : mieux vaut un document sobre et approprié par tous qu'un travail plus recherché mais peu maniable.

La DGAFP assurera un appui interministériel par l'organisation de réunions des correspondants gestion prévisionnelle. Ces derniers pourront la consulter sur les questions qui émergeront de leur travail ministériel. La DGAFP veillera de plus à la bonne coordination interministérielle de l'ensemble de la démarche en permettant l'échange des bonnes pratiques au sein du groupe des correspondants GPEEC, fournira un cadre méthodologique par le biais des travaux de l'Observatoire de l'emploi public, organisera la concertation sur cette question avec les organisations syndicales dans le cadre du groupe de travail sur la gestion prévisionnelle créé en application du protocole d'accord de lutte contre la précarité.

Bibliographie succincte

DGAFP : « *Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les administrations - Guide méthodologique* », Groupe de travail et d'échanges, réflexions et perspectives sur l'évolution des emplois et des qualifications, Cahiers du renouveau, La Documentation française, novembre 1990

J. RIGAUDIAT : « *Gérer l'emploi public* », Commissariat général du Plan, La Documentation française, février 1994

M.-T. JOIN-LAMBERT (sous la direction) : « *La gestion prévisionnelle des emplois et des métiers dans la fonction publique : constats et propositions à partir de l'étude de cinq ministères* », Mission commune menée sous la direction de par l'Inspection générale des Finances, l'Inspection générale de l'Administration, l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale, le Conseil général des Ponts et chaussées et l'Inspection générale des Affaires sociales, décembre 1996

J.-M. PALACH et E. PIOZIN : « *La mobilité des fonctionnaires* », rapport de l'IGAS, mai 1998

Serge VALLEMONT : « *Gestion des ressources humaines dans l'administration* », rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation, La documentation française, août 1999

J.-P. WEISS : « *La gestion prévisionnelle de l'encadrement supérieur de l'Etat : 6 questions, 6 réponses* », conclusions du groupe de travail interministériel, DGAFP, octobre 1999

Cour des Comptes : « *La fonction publique de l'Etat* », La Documentation française, décembre 1999

B. CIEUTAT : « *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement* », Commissariat général du Plan, La Documentation française, mars 2000

S. VALLEMONT : « *Gestion dynamique de la fonction publique : une méthode* », Commissariat général du Plan, mai 2000

F. PALLEZ : « *L'administration en mouvements ?* », Synthèse des travaux du séminaire Fonctionnaires de l'École de Paris du management, La Documentation française, décembre 2000

Relevé de conclusion du Comité interministériel à la réforme de l'Etat du 12 octobre 2000
<http://www.fonction-publique.gouv.fr>

Documents ministériels sur la GPEEC
<http://www.fonction-publique.gouv.fr>, rubrique « la fonction publique », « observatoire »

Circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998 (JO du 9 juin).

Annexes
Quelques exemples précis tirés de l'expérience des ministères

Annexe 1

L'approche par le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, des concepts liés à la compétence et aux métiers

1. Une nouvelle approche de la notion de compétences née de l'obligation de résultats

L'élévation du degré d'exigence des citoyens à l'égard de l'action des services du ministère porte à la fois sur leur demande :

- d'un haut niveau de service en équipements publics tant en qualité qu'en proximité,
- d'un cadre de vie exempt de toute nuisance,
- de la prévention de tout risque collectif,
- d'une pression fiscale modérée.

Ce fort degré d'exigence sur les nombreuses missions du ministère est accompagné de la banalisation des recours contentieux, y compris pénaux.

La réponse à ces attentes doit se fonder sur une culture de l'action publique plus tournée vers les **résultats** obtenus et leur évaluation que vers les moyens mis en œuvre et leur contrôle.

C'est tout le sens de la récente directive nationale d'orientation qui, adoptée par le ministre, arrête des objectifs stratégiques permettant de définir des résultats attendus.

Cette culture du résultat doit s'appuyer sur un **professionnalisme élevé** où les compétences individuelles sont développées au bénéfice des compétences collectives des services.

L'évaluation récente de la politique de formation du ministère, a montré les limites des actions de formation qui visent l'acquisition de nouvelles connaissances par le biais d'offres de stage. En effet, ces différentes actions ne dispensent pas de **l'apprentissage en situation professionnelle**, de la mobilisation individuelle ou collective des différents savoir ou savoir faire que requiert l'atteinte de résultats.

Par ailleurs, la **gestion personnalisée des carrières** s'est principalement axée sur le développement des capacités managériales en se préoccupant faiblement, sauf pour les spécialistes ou les experts, de la valorisation des compétences techniques et administratives acquises lors des expériences successives des agents.

La notion de compétence et celle de métier doivent être revisitées au regard de ces enjeux, respectivement en dépassant les seuls savoir ou savoir faire acquis en formation et en mettant en valeur la capitalisation de l'expérience.

2. Débat sur les concepts liés à la compétence

Dans le cadre des travaux en cours au METL, il est envisagé de débattre avec les organisations syndicales sur cette question de la terminologie à partir de l'approche suivante.

Le terme de compétence présente une double composante, individuelle sans laquelle la compétence collective n'existe pas, collective qui est la combinaison (heureuse ou malheureuse) des compétences individuelles. La compétence est comprise comme la capacité à atteindre des **résultats** prédéterminés en mobilisant, dans une **situation professionnelle** donnée, deux ensembles de **ressources** :

- celles qui sont propres à l'individu : aptitudes et qualifications dont les savoir, savoir faire techniques et savoir faire comportementaux ;
- celles qui sont liées à l'environnement : organisation du travail et moyens matériels ou non.

La pertinence de la formulation d'une compétence est donc directement liée à la précision avec laquelle le **résultat attendu** et le **contexte professionnel** sont décrits. C'est l'importance de ce contexte dans le processus de mise en œuvre pour atteindre le résultat, qui conduit à dissocier le concept de compétence, de la simple addition des différents savoir et savoir faire.

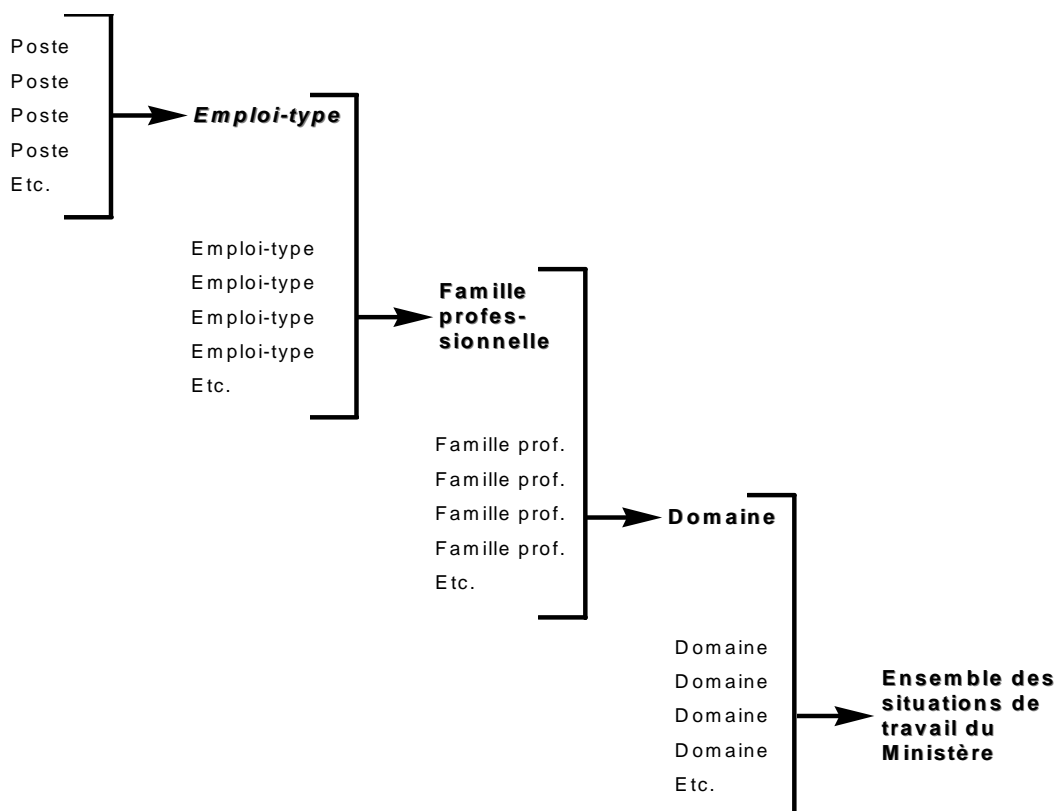
Les ressources à mobiliser et à combiner sont à la fois propres à l'agent auquel est confiée la mission, et extérieures à lui. **L'évaluation des compétences** de l'agent, devra ainsi prendre en compte l'environnement professionnel tout en incluant dans les capacités requises à évaluer, celles qui consistent à identifier et à mobiliser ces ressources. Cette évaluation n'a donc de sens qu'au plus près de l'exercice de cette mission.

Cette approche par les résultats des concepts liés à la compétence présente l'intérêt de bien faire ressortir la double responsabilité individuelle et collective, devant les difficultés du passage des intentions à l'action concrète. Elle souligne que ces questions, qui peuvent paraître un peu théoriques, sous-tendent en fait une large part du champ du dialogue social, notamment par leur impact sur l'organisation du travail.

3. L'arborescence des emplois-type et l'approche métier

La terminologie sur les compétences, pour être opérante, doit être rapprochée de celle liée à l'arborescence des emplois.

Parmi les arborescences possibles, celle à laquelle il est fait ici référence utilise les notions usuelles suivantes :



- **Le poste de travail**

Situation de travail individuelle et localisée. Il existe en général une personne par poste de travail (fiche de poste).

- **L'emploi-type**

L'emploi-type désigne « un ensemble de situations de travail présentant des contenus d'activités identiques ou similaires, suffisamment homogènes pour être occupées par un même individu ». Un emploi type regroupe ainsi plusieurs postes (Cereq 1974).

L'emploi-type détaille les **missions** élémentaires, les **activités** et les **tâches** communes au niveau national à un ensemble de postes ayant dans les différents services, des appellations proches.

- **La famille professionnelle ou le métier**

Correspond au regroupement de différents emplois-types qui participent à une même finalité professionnelle.

- **Le domaine**

C'est un regroupement thématique cohérent de différentes familles professionnelles.

La base de données du système de gestion informatisée de personnel, OMESPER - GESPER +, détaille 16 domaines différents :

1. Administration Générale	10. Infrastructures Routières
2. Affaires Juridiques et Contentieuses	11. Activités maritimes et ports maritimes.
3. Gestion des Ressources Humaines	12. Bases aériennes
4. Informatique et Systèmes de Communication	13. Voies navigables
5. Urbanisme	14. Autres équipements publics
6. Habitat	15. Ouvrages d'art
7. Construction Publique et Bâtiment	16. Divers.
8. Eau, Environnement et Risques	
9. Transports et déplacements	

La notion de métier, pour un ministère dont les domaines d'activité sont particulièrement variés, renvoie à la progression, sur des postes et des emplois-type successifs, dans la maîtrise des compétences nécessaires à l'atteinte des résultats qui relèvent d'une même finalité professionnelle.

Cette progression doit s'inscrire plus largement dans le déroulement normal de carrière auquel peut prétendre tout fonctionnaire. Le statut particulier du **corps** dont il est membre, définit par l'éventail des missions qu'il a vocation à exercer, l'ensemble des familles professionnelles ou métiers dont sa situation de travail peut relever. Cet éventail est très large pour les corps d'encadrement, en particulier pour les corps techniques.

Annexe 2

La méthodologie sur les projections à moyen et long terme des départs de personnels au ministère de l'Éducation nationale (Direction de la Programmation et du Développement)

La DPD effectue et publie chaque année des projections de départs de personnels à un horizon de dix ans dans le cadre d'un exercice plus large de scénarios du système éducatif incluant des projections d'effectifs d'élèves et d'étudiants. S'agissant des enseignants on évalue aussi des besoins de recrutement tenant compte de l'évolution des effectifs d'élèves, des réformes pédagogiques et des politiques de personnel.

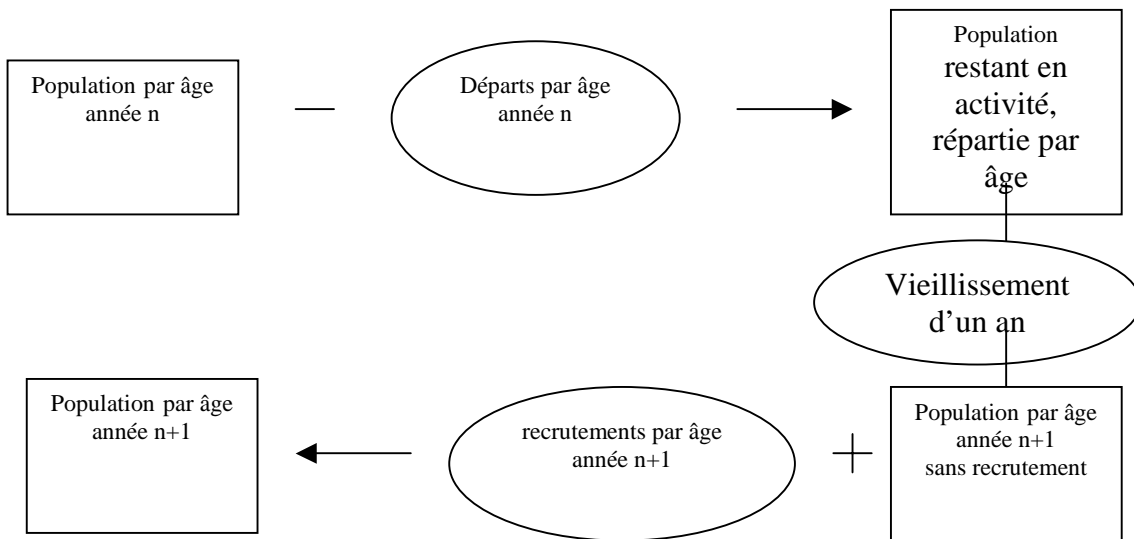
L'estimation des départs est effectuée selon une méthode dont les grandes lignes sont présentées ici, mais qui peut varier légèrement selon les années ou les types de personnels étudiés en raison de contraintes techniques liées essentiellement à la diversité des sources disponibles. Les données proviennent en effet principalement des fichiers de paye ou des systèmes de gestion informatisés de personnel (AGAPE pour les enseignants du premier degré public, EPP pour les personnels enseignants, de direction, d'éducation et d'orientation du second degré public, GESUP pour les enseignants du supérieur, AGORA pour les personnels ATOSS, POPPEE pour les personnels ITARF et de bibliothèque).

Trois modes de départs sont pris en compte :

- départs définitifs (retraites, démissions, décès, etc.) de personnes qui occupent un emploi, comptabilisés l'année du départ ;
- départs en CFA, comptabilisés la première année de congé ; les départs en CFA ne sont pris en compte que les années pour lesquelles la décision de reconduire la mesure est connue au moment de l'exercice de projection (actuellement jusqu'en 2001) ;
- départs pour motifs entraînant vacance de l'emploi (CLD, détachements, etc.), dans la mesure où il n'y a pas de retour après quatre ans d'absence ; ces départs sont comptabilisés l'année où l'emploi est libéré.

La méthode de projection consiste à appliquer à la population répartie par corps, âge, sexe, etc., des taux de départ estimés en prolongeant dans le futur les tendances observées les années passées. Ces taux sont généralement calculés par corps, par tranche d'âge jusqu'à 50 (ou 55) ans et par âge à partir de 51 (ou 56) ans, et pour certains corps par sexe.

La démarche



On peut simuler des recrutements selon différentes hypothèses : à effectif total constant en remplaçant les départs de l'année précédente, à recrutement constant ou bien encore en tenant compte d'autres paramètres comme par exemple une évolution de la demande (exemple estimation des besoins de recrutement en enseignants du second degré public). On peut aussi effectuer des simulations sans recrutement ; s'agissant de corps où les nouveaux recrutés sont jeunes, les résultats obtenus à un horizon de dix ans diffèrent très peu de ceux d'une simulation à effectifs constants.

1. Étude de la population concernée

On établit, pour la dernière année connue, des statistiques par corps, âge ou autres variables considérées comme pertinentes (sexe, région, discipline d'enseignement, etc.). L'observation des répartitions par âge et en particulier l'importance relative de certaines tranches d'âge permet dans un premier temps de comparer les sous-populations entre elles du point de vue des départs futurs.

34 % des enseignants du second degré public ont 50 ans ou plus début 2000. Cette proportion varie selon la discipline, 18 % en génie électrique, 26,5 % en éducation physique et sportive et 44 % en documentation.
La plupart des départs étant des départs en retraite, on voit que leur impact dans les dix ans à venir sera très différent selon la discipline.

Remarque : il convient de choisir les critères de répartition les plus pertinents, tout en veillant à en limiter le nombre pour éviter de constituer des sous-populations d'effectifs trop faibles pour obéir à des lois statistiques.

2. Calcul des taux de départs observés les dernières années

Lorsqu'ils sont disponibles, on compare les fichiers des années passées (« photographies » de la population à la même date chaque année), comportant des données individuelles incluant un identifiant, les variables démographiques (âge, sexe), et administratives en début ou fin de la période étudiée (corps d'appartenance, lieu d'exercice, fonction ou discipline, position administrative, etc.). On détermine des flux en effectifs et en taux en rapportant ces effectifs à la population initiale.

Les taux de départ sont calculés par tranche d'âge jusqu'à 50 (ou 55) ans et par âge à partir de 51 (ou 56) ans. Ils prennent en compte les départs définitifs (retraite, CFA, démission, changements de corps, etc.) d'une année sur l'autre, ainsi que les départs temporaires qui entraînent vacance de l'emploi (congé de longue durée, détachement, etc.), *si ces départs ne sont pas suivis d'un retour dans les quatre années suivantes.*

Remarques

1 - Les départs s'entendent par rapport à une population de référence et une problématique bien définies, entraînant ou non la prise en compte de certains flux : un changement de corps peut ne pas être considéré comme un départ si le corps d'arrivée est inclus dans le champ d'étude. Il est souvent judicieux de prendre en compte les changements de corps dans le modèle, dans la mesure où ils sont susceptibles d'influer sur l'âge de départ ou sur le potentiel disponible (cf. passage du corps des professeurs certifiés à celui des agrégés qui entraîne un abaissement de l'obligation de service hebdomadaire de trois heures).

2 - Dans la logique de détermination de besoins de recrutement, les départs en CFA sont décomptés l'année de la prise du congé et non l'année du départ en retraite. Il faut bien évidemment ne pas les compter deux fois. On notera qu'en l'absence de CFA, une partie des agents qui bénéficient du CFA prendraient de toutes façons leur retraite avant 60 ans.

3 - La prise en compte des CPA (cessations progressives d'activité) intervient lorsqu'on estime les départs en équivalents temps pleins.

La fiabilité de ces estimations dépend étroitement de la qualité des fichiers et, si l'on ne dispose que du fichier d'une année, de la qualité des données historisées. En effet, dans ce dernier cas la reconstitution des populations pour les années passées est délicate.

L'application de méthodes statistiques à des sous-populations d'effectifs faibles fragilise les résultats et des regroupements peuvent s'avérer nécessaires pour calculer les taux de départ. Lorsqu'on gère une très petite population et surtout pour prévoir les flux à court terme (un ou deux ans), il peut être plus pertinent de s'appuyer sur la connaissance « individuelle » de la population gérée. Ainsi les services gestionnaires d'un rectorat connaissent généralement plusieurs mois à l'avance les enseignants qui prendront leur retraite à la rentrée suivante. Cela permet aussi de tenir compte d'éventuelles modifications récentes de comportement, dont on ne sait pas si elles sont purement conjoncturelles ou localisées, ou si elles correspondent à des changements durables, et que le modèle statistique macroscopique de projection à long terme ne prend pas en compte.

3. Estimation des taux de départs à projeter

La projection des taux de départs observés les années récentes permet d'estimer les grandes tendances à un horizon de cinq à dix ans, en faisant l'hypothèse d'une continuité des comportements et en tenant éventuellement compte d'inflexions récentes. Pour décider des taux appliqués en projection les représentations graphiques d'évolutions temporelles sont souvent très utiles. Selon les cas, il conviendra de projeter des moyennes en accordant ou non un poids plus important aux observations les plus récentes ou même d'infléchir des tendances pour prendre en compte des mesures réglementaires connues au moment de l'élaboration des projections. Si les données disponibles s'y prêtent, l'estimation des taux de départ peut aussi s'appuyer sur une étude statistique basée sur une méthode de régression logistique, analysant la probabilité de départ en fonction de variables explicatives (tranche d'âge, catégorie, etc.)

4. Estimation des départs en projection

Les départs de chaque année sont calculés en multipliant par le taux de départ correspondant l'effectif de chaque sous-population réparti par âge ou tranche d'âge. L'effectif des personnels restant en activité est vieilli d'un an. On peut estimer des départs en personnes physiques ou bien en équivalents temps plein.

Exemple extrait du calcul des départs des personnels ATOSS (hommes) par filière

CATEGOR	FILIERE	EFFECTIF	AGE	TRANCHE	TAUX	DEPARTS	EFFECTIF	AGE
		31/12/99	31/12/99			D'AGE	2000	31/12/00
IE		<i>a</i>	<i>b</i>		<i>c</i>	<i>d</i>		
						$=a*c/100$	$=a-d$	$=b+1$
C	administrative	43	54	20-55	0,98	0,4214	42,5786	55
C	laboratoire	50	54	20-55	0,98	0,49	49,51	55
C	ouvr. & techn.	985	54	20-55	0,98	9,653	975,347	55

CATEGOR	FILIERE	EFFECTIF	AGE	TRANCHE	TAUX	DEPARTS	EFFECTIF	AGE
		31/12/00	31/12/00			D'AGE	2001	31/12/01
IE		<i>a</i>	<i>b</i>		<i>c</i>	<i>d</i>		
						$=a*c/100$	$=a-d$	$=b+1$
C	administrative	42,5786	55	20-55	0,98	0,41727028	42,1613297	56
C	laboratoire	49,51	55	20-55	0,98	0,485198	49,024802	56
C	ouvr. & techn.	975,347	55	20-55	0,98	9,5584006	965,788599	56

CATEGOR	FILIERE	EFFECTIF	AGE	TRANCHE	TAUX	DEPARTS	EFFECTIF	AGE
		31/12/01	31/12/01			D'AGE	2002	31/12/02
IE		<i>a</i>	<i>b</i>		<i>c</i>	<i>d</i>		
						$=a*c/100$	$=a-d$	$=b+1$
C	administrative	42,1613297	56	56	18,35	7,736604004	34,4247257	57
C	laboratoire	49,024802	56	56	18,35	8,996051167	40,0287508	57
C	ouvr. & techn.	965,788599	56	56	18,35	177,222208	788,566391	57

N. B. Les taux peuvent être évalués par tranche d'âge, mais les nombres de départs sont calculés âge par âge. Toutes les décimales sont conservées dans les calculs intermédiaires, les arrondis se font en fin de calcul. Les effectifs intermédiaires sont présentés ici uniquement pour montrer les étapes du calcul. Seuls des résultats agrégés sont utilisés.

Pour la détermination des besoins de recrutement, il est préférable de raisonner non pas sur des estimations année par année mais plutôt sur des moyennes annuelles sur plusieurs années, cinq ans par exemple. Cela permet d'éviter des fluctuations importantes dans les recrutements d'une année à l'autre, et, en reconduisant l'exercice chaque année, d'actualiser les résultats en tenant compte des évolutions les plus récentes dans les comportements des populations.

Il faut bien distinguer les notions de départs et de besoins de recrutement. En effet, il peut par exemple exister des besoins en personnel non couverts au moment où l'exercice de projection est effectué ou parfois au contraire des sureffectifs, ou bien il peut être nécessaire d'envisager des recrutements dépassant le simple remplacement de départs futurs pour accompagner la mise en œuvre de réformes ou de mesures nouvelles ou bien amorcer des rééquilibrages futurs entre corps (ou entre disciplines pour les enseignants).