



**REFORME ADMINISTRATIVE AU GABON :
L'ADOPTION DE LA GESTION PREVISIONNELLE DES EFFECTIFS, DES EMPLOIS ET DES
COMPETENCES.**

Dr Path Patrice MINTSA ONDO

**Maître-Assistant, Enseignant-Chercheur à l'Institut Nationale de Sciences de Gestion (INSG) – Gabon
Laboratoire LIAGE, INSG (Gabon)**

Affiliation adresse:

Email : pathmintsa@gmail.com

Reçu : 4 Septembre 2024 ; Accepté : 5 Octobre 2024 ; Publié : 17 Octobre 2024

Citez Cet Article : Dr Path Patrice MINTSA ONDO. (2024). Reforme Administrative au Gabon : L'Adoption de la Gestion Previsionnelle des Effectifs, des Emplois et des Competences. (Vol. 8, Number 10, pp. 41–50). Zenodo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.13944420>

Droits d'Auteur: Zenodo, 2024 (Tous droits réservés). Cet article est en libre accès, distribué sous la licence Creative Commons Attribution, qui permet une utilisation, distribution et reproduction illimitées sur tout support, à condition que l'œuvre originale soit correctement citée.

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13944420>

Résumé

Cet article a pour objectif d'appréhender l'apport de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) au management des ressources humaines (RH) dans un contexte administratif fortement évolutif, marqué par la réforme du secteur public au Gabon. L'analyse qualitative et exploratoire de la série d'entretiens auprès de responsables RH des départements ministériels dans cette étude montre que la GPEEC est un outil moderne de gestion des ressources humaines qui permet au gouvernement de maîtriser au mieux les effectifs de la fonction publique au regard de l'analyse expérimentale qui relève que, dans les administrations publiques gabonaises, sans ressources humaines de qualité, il serait difficile d'opérer les réformes nécessaires au processus de modernisation de l'Etat. C'est une vision du nouveau management public qui considère que la modernisation de l'administration publique passe nécessairement par une planification stratégique des ressources humaines. Cette tendance reflète la volonté de rechercher un ajustement des compétences aux besoins des organisations, dans le but de pérenniser l'emploi.

Mots-clés : Fonction Publique, GRH, GPEEC, Performance, Réformes, Etat

Abstract

This article aims to understand the contribution of workforce, employment and skills forecasting (GPEEC) to human resources (HR) management in a highly evolving administrative context, marked by the reform of the public sector in Gabon. The qualitative and exploratory analysis of the series of interviews with HR managers of ministerial departments in this study shows that the GPEEC is a modern human resources management tool which allows the government to best control the workforce in the public service with regard to the experimental analysis which notes that, in Gabonese public administrations, without quality human resources, it would be difficult to carry out the reforms necessary for the process of modernization of the State. It is a vision of new public management which considers that the modernization of public administration necessarily involves strategic planning of human resources. This trend reflects the desire to seek to adjust skills to the needs of organizations, with the aim of sustaining employment.

Keywords: Civil Service, HRM, GPEEC, Performance, Reforms, State

1. Introduction

L'expérimentation accélérée de nouvelles pratiques organisationnelles par les administrations tant publiques que privées (Frimousse et Peretti, 2020, 2021 ; Amar et Axis Mundi, 2020) consécutive aux effets délétères de la crise de la covid-19 (Frimousse, 2020 ; Heyer, 2020 ; FMI, 2020c) associée à la crise de gestion publique, d'une part et l'impératif de rationalisation des dépenses et par les exigences accrues des citoyens concernant la qualité des services rendus d'autre part, doivent amener l'Etat à reconsidérer ses missions pour passer d'un Etat providence vers un Etat stratège, régulateur, incitateur et facilitateur. En effet, l'émergence du nouveau management public dans un contexte de mondialisation, démographique évolutif, d'une part, et de recherche d'efficacité et d'efficacités d'action dans un environnement enclin à l'instabilité, d'autre part, légitiment, fondamentalement, une révision en profondeur du mode de fonctionnement des administrations publiques ainsi que la remise en question du rôle de l'Etat et de sa structure organisationnelle. Le but ultime est de doter l'administration publique d'une grande flexibilité dans les modes et les pratiques de gestion répondant aux exigences de l'environnement national et international (Charih et Landry, 1997).

Dans le public, le changement dit réforme administrative concerne (Mamboundou J.P, 2021)¹, « l'utilisation délibérée de l'autorité et du pouvoir pour implémenter des nouvelles mesures dans le système administratif afin de changer ses objectifs, structures, procédures aux fins de développements » (United Nations, 2006, p. 1). Il est donc essentiel pour toute organisation d'identifier où elle doit aller et comment gérer les changements pour s'y rendre (Burnes, 2004). Ainsi, le changement organisationnel² n'est pas seulement une préoccupation du secteur privé exposé à la concurrence et à la compétitivité internationale, mais aussi du secteur public doté d'une structure organisationnelle complexe et dynamique, sans pour autant qu'il soit guidé par la concurrence. En effet, avec la complexité croissante, l'administration publique ne peut pas échapper aux conséquences de la concurrence et de la compétition mondiale qui deviennent de plus en plus féroces.

A cet égard, la gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences (GPEEC) est considérée comme un modèle à part entière en GRH (Walker et Wolfe, 1978). Nombreux sont les projets remis en cause, voire abandonnés par manque de planification des ressources humaines (Sekiou et al, 2001) : « qualifications nécessaires, relève insuffisante dans un contexte de départs massifs à la retraite, qualifications inadéquates, coûts de mobilité et de recrutement élevés, etc. » Les analyses qui nourrissent la planification stratégique de l'organisation doivent être aussi celles qui guident la planification des ressources humaines. Dans le secteur public, la GPEEC doit s'appuyer sur les orientations stratégiques de l'Etat, qui définissent les priorités politiques et les leviers de leur mise en œuvre en misant sur les évolutions des effectifs, des postes et des métiers.

Dès lors, notre recherche s'articule autour de la problématique suivante : quelle valeur ajoutée la GPEEC apporte-t-elle à la gestion des ressources humaines (GRH) dans la fonction publique ? A cet effet, l'objectif étant de saisir la réalité de la GPEEC dans le contexte de l'administration publique gabonaise ainsi que sa contribution effective à l'amélioration des activités de GRH. Notre hypothèse repose sur le fait qu'au plan opérationnel, et à court terme, la GPEEC permet de clarifier les missions des agents, d'identifier leurs responsabilités et de développer leurs compétences.

2. Les faits stylisés et fondements théoriques

2.1. Les caractéristiques du secteur public au Gabon.

2.1.1. Situation de l'emploi dans le secteur public

Les agents de la fonction publique, permanents et contractuels sont estimés à environ 20% de la population active. Ils sont 14% à travailler dans l'administration publique et 2% dans les entreprises publiques et parapubliques auxquels il faut ajouter les forces de sécurité. Il y aurait donc aujourd'hui (après les recensements des fonctionnaires effectués en 2010 et 2018 ayant permis à l'état de débusquer près de six mille fonctionnaires fantômes) entre 100.295 agents (en 2021) et 100.718 agents (en 2022). Selon les données officielles compilées par la direction générale du Budget et des Finances publiques et la Direction générale de l'économie et de la politique fiscale (tableau 1), en 2022, le nombre de salariés dans le secteur public a augmenté de 0,4 pour cent pour s'établir à 100718 agents comparativement à l'année précédente. Cette situation est liée à la hausse des effectifs de la fonction publique (+1,2%), nonobstant la baisse de 4,6% pour cent des effectifs de la main d'œuvre non permanente (MONP).

Tableau 1 Evolution des effectifs du secteur public

Désignation	2020	2021	2022	22/21
Secteur public	97781	100295	100718	0,4 pour cent
Fonction publique	84168	87176	88206	1,2 pour cent
MONP	13613	13119	12512	-4,6 pour cent

Source : DGBFIP, 2022

Les effectifs de la fonction publique ont augmenté de 1,2 pour cent à 88.206 agents à fin décembre 2022 comparativement à la même période en 2021. Cette hausse est observée dans la quasi-totalité des administrations : Pouvoirs publics (+1,6 %), Administration des transports (+2,7%) ; Administration de développement (+3,7 %) ; Administration économique (+2,4 %),

Administration de l'Education (1,7 %). Cette situation s'explique par la régularisation des situations administratives. En revanche, l'administration centrale et l'administration sociale enregistrent une diminution de leurs effectifs respectivement de 0,3 % et 0,7 % en glissement annuel. Les recrutements des agents publics dans ces administrations ont faiblement compensé les départs à la retraite.

Tableau 2 : Evolution de l'emploi de la fonction publique par département

Départements	2020	2021	2022	22/21
Pouvoir public	22202	22431	22798	1,6%
Adm. Centrale	15546	15434	15385	-0,3%
Adm.Economique	6757	8091	8288	2,4%
Adm. Développement	3425	3886	4031	3,6%
Adm. Des Transports	993	1005	1032	2,7%
Adm. De l'Education	24551	25240	25666	1,7%
Adm. Sociale	10653	11046	10969	-0,7%
Autre	41	43	37	-14,0%
Total	84168	87176	88206	1,2%

Source : DGBFIP, 2022

A fin décembre 2022, les effectifs de la main d'œuvre non permanente (MONP) se situent à 12512 agents, soit une baisse de 4,6 pour cent comparativement à 2021. Cette variation est consécutive à la politique de non remplacement systématique des agents admis à faire valoir leurs droits à la retraite.

2.1.2. Un coût important de la masse salariale

La problématique de la maîtrise de la masse salariale est loin d'avoir trouvé une solution. Malgré la décision du gouvernement de geler les recrutements, les avancements automatiques et les reclassements après stage en 2014, la masse salariale ne cesse d'accroître. Au cours de la période 2021-2022 par exemple, les dépenses de personnel de l'Etat ont progressé de 1% en passant de 688,4 milliards de Francs CFA en 2021 à près de 689,4 milliards de Francs CFA en 2022. En 2023, la masse salariale a connu une augmentation de 7 milliards de Francs CFA. En effet, le plafond des effectifs d'emplois des ministères des autorités administratives indépendante et des institutions était globalement arrêté à 102399 agents en 2023, contre 104184 en 2022 et 106990 en 2021. La loi de finance 2024 prévoit 771,7 milliards de FCFA pour les dépenses des personnels, montant en hausse de 12 pour cent par rapport à l'exercice budgétaire 2023 (691 milliards de FCFA). Si les dépenses prévues au budget de l'Etat devraient connaître une hausse de 19,9 pour cent en 2024 pour atteindre 2331,1 milliards de FCFA, c'est une fois encore en grande partie lié aux dépenses de personnels. Principal poste de sortie des finances publiques gabonaises avec près de 35 pour cent du montant total depuis une dizaine d'années, ces dépenses liées au solde permanent à la rémunération des autres catégories de salariés mais également aux primes et indemnités, devraient ainsi atteindre 777,7 milliards de FCFA.

Il ressort de la communication gouvernementale que, l'inflation de la masse salariale reflète une surcharge des administrations par de nombreux agents dont le rendement est insuffisant et dont les qualifications sont en totale inadéquation avec les exigences des postes. Le diagnostic du secteur public met ainsi en avant les dysfonctionnements dont il souffre et qui handicapent la mise en œuvre d'une GRH efficace. En effet, la répartition déséquilibrée des effectifs entre les différentes entités publiques, la multiplicité et le cloisonnement des statuts, la masse salariale qui pèse lourd sur le budget de l'Etat ne peuvent traduire qu'un manque de vision stratégique pour la gestion du capital humain dans l'administration publique. Vision qui peut et doit être renforcée par une valorisation de ce capital en termes de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

2.2. La GPEEC : un outil stratégique pour la gestion des ressources humaines

2.2.1. De la gestion des carrières à la planification des ressources humaines

La GPEC est parfois appelée GPEEC (gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences), GPPEC (gestion prévisionnelle et préventive des emplois et des compétences), Gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) et Integrated Planning of Human Capital (IPHC) (Banque Mondiale, 2008). Pour certains auteurs (Lawrence, 1980), le premier modèle de planification des ressources humaines remonte à 1779, date à laquelle John Rowe a planifié « un modèle actuariel » pour les salariés de la marine royale d'Angleterre. Avant 1945, les employeurs s'intéressaient peu au problème de la PRH, car la main d'œuvre peu spécialisée très nombreuse d'alors répondait bien à leurs besoins. C'est à partir de la décennie 1960 que se sont développées des conceptions successives de PRH (Gilbert, 1999).

Dans certains travaux théoriques, la planification des RH (ou planification des effectifs organisationnels) réside dans la prévision systématique de l'offre et de la demande future de la main d'œuvre pour l'organisation (Guérin et al, 1988). Cette définition s'intéresse seulement à l'aspect prévisionnel de la PRH. Or, la planification des effectifs ne peut ignorer les aspects dynamique et stratégique de la démarche. Ainsi, d'autres auteurs définissent la PRH comme un processus par lequel une organisation s'assure qu'elle a le bon nombre et la bonne sorte de personnes, à la bonne place et en temps voulu, afin de faire les choses pour lesquelles elles sont les plus utiles et les plus efficaces (Milkovitch et Mahoney, 1979). Enfin, d'autres chercheurs soutiennent que la PRH est un ensemble d'activités qui permet aux dirigeants d'une organisation d'identifier, d'évaluer et de définir leurs besoins en RH en tenant compte de leurs objectifs, de leurs programmes d'action et de développement à court, moyen et long termes (Vetter, 1964). Elles varieront dans le temps en fonction de l'évolution des connaissances, des technologies, du cadre juridique, des attentes de résultats, etc. De ce fait, l'objectif ultime de la GPEEC est de valoriser tous les emplois d'une organisation en les insérant dans une démarche commune et en déployant au mieux les instruments de la GRH (Banque mondiale, 2008).

Lorsqu'il est question de la modernisation des administrations et des services publics, la GPEEC trouve son origine dans la mouvance du « New Public Management ». Ce mouvement s'impose comme un cadre de référence pour désigner les principes et les règles qui tendent à diffuser une nouvelle conception des administrations publiques, de nouvelles valeurs qui réinterrogent de manière fondamentale le sens de l'action publique et politique en vue d'une meilleure efficacité organisationnelle (Osborne et Gaebler, 1992). L'une des principales valeurs et formes de rationalité que prône ce nouveau paradigme managérial est le passage d'une gestion du personnel, d'une gestion des effectifs à une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Conscient de l'importance d'améliorer l'efficacité de l'administration publique, le gouvernement gabonais, en 2018, s'est engagé dans un vaste mouvement de refonte de sa gestion des ressources humaines en se basant essentiellement sur la mise en place de la Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences (Banque Mondiale 2018). Plusieurs ministères se trouvent déjà très avancés dans le développement de référentiels des emplois et des compétences. L'objectif de rationalisation budgétaire exige que les moyens de réalisation du nouveau Plan de ressources humaines reflètent les impératifs d'une authentique politique de valorisation des ressources humaines, de leur utilisation dans le cadre de la gestion axée sur les résultats qui mobilise un processus GPEEC des plus cohérents.

2.2.2. Le processus de la GPEEC

L'expérience montre qu'il n'existe pas une méthode standardisée pour développer une démarche de GPEEC. C'est en fonction de la taille de l'organisation, de l'état d'élaboration de son plan stratégique et surtout des problèmes concrets et prioritaires d'adaptation des ressources humaines qu'il est nécessaire de choisir « le mode d'entrée » le plus adapté à la situation de l'organisation (Thierry, 1990). Toutefois, le processus de la GPEEC doit respecter deux dimensions complémentaires (Ledoux, 2008) : • une dimension politique et stratégique qui représente le point d'entrée obligatoire pour donner du sens et de la légitimité à l'ensemble de la démarche. Elle va s'appuyer sur le projet de l'organisation, ses orientations, ses objectifs et ses priorités ; et • une dimension opérationnelle qui va définir comment passer des intentions à l'action et va préciser la démarche de mise en œuvre d'une GPEEC. Même s'il existe une panoplie de modèles servant à encadrer la démarche de la GPEEC, selon Anderson (2004), les composantes essentielles de ces modèles se déclinent comme suit :

- L'offre de travail : correspond aux ressources humaines disponibles à l'interne ou à l'externe de l'organisation du point de vue quantitatif (effectifs) et qualitatif (compétences, aspirations, rendement et potentiel). Le principal enjeu de l'analyse de l'offre de travail réside dans la difficulté de prévoir l'état des ressources humaines dans une organisation et une société qui ne cesse de se transformer. Dans l'organisation, l'évolution du profil démographique de la main d'œuvre et l'activité de formation peuvent par exemple influencer sur l'offre de travail. A l'extérieur de l'organisation, le taux de chômage, l'évolution du système éducatif ou encore du taux de natalité constituent par exemple des forces de changement également susceptibles de modifier la disponibilité des ressources humaines.
- La demande de travail : représente les besoins en ressources humaines de l'organisation. L'analyse de la demande consiste à prévoir les besoins en ressources humaines au cours d'une période déterminée. Elle porte autant sur le nombre de postes que sur le contenu et les exigences de chacun des postes nécessaires pour la réalisation de la mission de l'organisation. Divers facteurs peuvent influencer sur la demande de travail notamment l'évolution de l'économie, les politiques publiques, etc.
- L'appréciation des écarts entre l'offre et la demande de travail : permet d'identifier quatre types de déséquilibres éventuels : 1/ une pénurie quantitative de ressources humaines en lien avec une insuffisance des effectifs pour répondre à des besoins futurs ; 2/ une pénurie qualitative lorsque les analyses laissent entrevoir une insuffisance des compétences relatives aux nouveaux besoins de l'organisation ; 3/ un surplus quantitatif des ressources humaines lorsque les prévisions indiquent que l'offre de travail va excéder la demande et 4/ un surplus qualitatif de ressources humaines qui se manifeste lorsque les compétences des employés sont trop élevées par rapport aux exigences des emplois.
- L'exploration des solutions aux déséquilibres : selon la situation de déséquilibre envisagée, une organisation dispose d'une grande diversité de moyens pour intervenir de façon efficace et ajuster les écarts constatés. Différents plans d'action pourront alors être mis en œuvre et soutenir différentes pratiques de gestion des ressources humaines.

Pour répondre à la dimension stratégique et opérationnelle de la GPEEC dans le cas qui nous préoccupe, celui de l'administration publique, le modèle ainsi décrit s'appuie généralement sur une démarche qui comprend quatre phases successives : **(1)** une phase « préalable » pour analyser l'environnement et identifier les besoins et les objectifs organisationnels. L'analyse de l'environnement interne et externe a pour but de prendre connaissance avec le contexte dans lequel l'organisation se développe actuellement et dans lequel elle évoluera dans le futur (Bourbonnais et Gosselin, 1988 ; Guérin et al, 1988). L'organisation se fonde sur ses objectifs globaux pour déterminer ses besoins éventuels en ressources humaines. **(2)** une phase « Inventaire et prévision » qui dresse un état des lieux des effectifs et des compétences existants au sein de l'organisation en mobilisant des référentiels d'effectifs, d'emplois et de compétences. Une deuxième analyse se concentrera sur l'évolution des compétences des collaborateurs en relation avec les attentes du gouvernement sur les plans quantitatif et qualitatif. **(3)** Une phase « Action » pour corriger les écarts décelés et identifier les axes prioritaires d'intervention. Il s'agira d'arrêter les plans de GRH qui visent à résorber ces écarts. **(4)** une phase « Vérification du processus et ajustement » qui mobilise entre autres une base d'évaluation ou des indicateurs de performance qui rendent compte du degré de réalisation des actions de GRH à tous les niveaux de l'organisation. L'objectif étant de crédibiliser la démarche auprès des acteurs, de la direction et des partenaires sociaux. Ainsi, dans l'administration publique, la GPEEC doit être instrumentalisée par des outils qui lui permettront de repérer les compétences et favoriser leur développement.

Tableau 3 : Les principaux outils mobilisés sont synthétisés dans le tableau 4 ci-après :

Définition	Utilité
Référentiel des emplois et des	
Compétences (REC)	
Outil de base pour le pilotage des RH et qui est composé de différents référentiels (effectifs, postes, emplois, compétences, etc.)	Faire évoluer la carrière professionnelle du fonctionnaire sur la base d'une gestion optimale des RH
Référentiel d'effectifs	
Donne l'information sur le nombre et la répartition des effectifs (globale, par localisation et par fonction)	Globale pour l'ensemble de la fonction publique ; par localisation : centrale et administration territoriale et par fonction : les employés « cadres » vs « Maîtrise » vs « Exécution »
Répertoire des postes de travail	
Le poste correspond à une situation réelle de travail qui peut requérir un volume de travail inférieur au volume hebdomadaire normal de travail	Contribue à maîtriser les effectifs utilisés (fiches de poste) / transparence et perspectives d'évolution du poste
Répertoire des emplois	
L'emploi est une famille de tâches qui doivent être exécutées dans un poste de travail	Identifier les compétences détenues et requises / planification de la carrière
Répertoire des compétences	
Inventaire des savoirs, savoir-faire et savoir-être pour exercer un emploi en général ou un emploi dans un poste en particulier, compte tenu des spécifications de ce poste de travail	Identifier les actions de développement des compétences / planification de la carrière
Répertoire des employés	
Base de données relative au dossier de chaque employé	Suivre l'évolution professionnelle des employés (bilans-profil d'employés)
Bilan des compétences	
Outil d'analyse des compétences professionnelles et personnelles des employés ainsi que de leurs aptitudes et motivations	Définir un projet professionnel et, le cas échéant, un projet de formation
Entretien annuel d'évaluation	
Entretien de fin d'année entre le responsable et ses collaborateurs	Evaluer les compétences professionnelles de l'employé, identifier ses points forts et ceux à améliorer et fixer des objectifs pour l'année à venir et obtenir des feed-back de la part de ses collaborateurs
Tableau de bord GPEC	
Outil fondamental de collecte de l'information chiffrée sur les RH (nombre d'embauches, de départs, etc.)	Calculer des indicateurs RH pour aider à la prise de décision : formation, satisfaction au travail, maintien de l'effectif, etc
Plan de GRH	
Etablit des diagnostics pour permettre à l'organisation d'atteindre ses objectifs sur un horizon temporel spécifié en cohérence avec sa vision et sa stratégie	Anticiper des changements, des difficultés et des pénuries en mettant l'accent sur des orientations jugées prioritaires (telle que l'équité en emploi)

Source : Auteur, 2024

Grâce à ces outils (tableau 3), la GPEEC vise à articuler la gestion des compétences avec la stratégie d'évolution de la structure sur le moyen et le long terme. Elle permet d'effectuer des diagnostics des évolutions des métiers, des ressources de l'organisation et d'avoir une vision prospective nécessaire à l'anticipation des enjeux tant économiques, que technologiques, sociaux ou démographiques. Comme outil fondateur de la GPEC, la mise en place de REC dans les grands ministères au Gabon sert de base à une réforme de grande envergure des politiques de gestion de la fonction publique ainsi que des perspectives de sa gestion au quotidien par les responsables: analyse des emplois, recrutement, mobilité, promotion, formation continue, évaluation de la performance, développement des compétences des agents en fonction de l'emploi actuellement détenu et soutien continu dans leur cheminement de carrière.

2.2.3. La GPEEC, un catalyseur des pratiques de GRH

Les avantages de la GPEEC pour les RH sont nombreux puisque cette pratique pivot de la GRH permet (Sekiou et al, 2001) : d'accroître l'apport des RH à la réussite de l'organisation ; d'associer le plus efficacement possible les activités de la GRH et les objectifs de l'organisation ; d'obtenir davantage d'informations sur les RH ; d'agencer adéquatement les différents programmes de GRH ; d'améliorer la productivité et, par le fait même, la rentabilité de l'organisation ; une meilleure utilisation des potentialités des RH ; d'anticiper adéquatement la relève ; d'attirer des RH de qualité ; de rendre la GRH dans sa globalité plus adéquate. Ainsi, les organisations qui ont fait l'expérience de la GPEEC constatent une amélioration notable au niveau des activités de GRH. De plus, la GPEEC peut influencer les prises de décision de l'organisation, donner des

renseignements pertinents sur la composition de sa main d'œuvre, permettre l'élaboration de prévisions liées aux impacts des changements environnementaux et permettre de réagir à temps dans la croissance de l'organisation.

En anticipant les déséquilibres de main d'œuvre, la GPEEC profite aux différentes pratiques de GRH par la mise en place de plans d'action aptes à satisfaire les besoins réels de l'organisation en emplois et en compétences. Ces programmes sont entre autres :

1/ Le recrutement : si les postes disponibles excèdent les effectifs en place, l'organisation veillera à effectuer du recrutement à l'interne ou à l'externe de personnes ayant les compétences qui correspondent à son plan de développement. Dans le cadre de la fonction publique, le recrutement interne peut prendre différentes formes : mobilité, mutation, mise à disposition ou promotion. La mobilité implique un changement d'affectation et se réalise de plusieurs façons : mutation, réaffectation, détachement, mise à disposition ou encore la promotion qui s'appuie surtout sur deux critères : le mérite et l'ancienneté des agents. Le recours au recrutement externe est surtout intéressant lorsque le développement interne des compétences requises s'avère long et coûteux. Chaque décision de recrutement doit être l'occasion d'une analyse fine des besoins de l'organisation, des enjeux particuliers du poste, et du profil de remplacement (Bélanger et al, 1988). Elle est l'occasion d'une actualisation de la fiche de poste ou de la suppression de certains postes qui deviennent vacants, par souci de maîtrise de la masse salariale. Certes, la problématique du suivi des entrées et des sorties revêt une importance majeure dans une démarche de GPEEC. L'anticipation des sorties de l'effectif relève principalement des départs en retraite, et par conséquent d'une analyse de la pyramide des âges qui s'avère essentielle d'un point de vue macro-économique. En outre, en conformité avec l'esprit de la GPEEC et son référentiel de compétences requises de l'emploi, le succès du recrutement dépend en grande partie du dispositif d'insertion des nouvelles recrues qui facilite leur intégration et socialisation.

2/ La sélection : une vision réaliste des emplois et des compétences permet d'élargir les critères de sélection (Lemieux, 2007). Le recrutement initial, survenant à l'entrée dans la fonction publique laisse peu de place à la sélection car on estime que près de 90% des agents sont recrutés sur concours et font ensuite l'objet d'un stage d'une année en vue de leur titularisation (Banque mondiale, 2008). Ces affectations en stages ne font pas l'objet de processus de sélection. Le recrutement sur d'autres postes en cours de carrière crée des occasions de mobilité interne par exemple et peut être opéré par un processus de sélection. Enfin le recrutement des contractuels reste très ouvert et repose généralement sur un processus de sélection.

3/ La formation : plusieurs études du marché du travail affirment que la formation continue, le perfectionnement ou le recyclage, en emploi ou hors emploi, constituent une condition essentielle pour les employés qui veulent éviter la désuétude de leurs connaissances. Dans le cadre de l'administration publique, la participation régulière de l'ensemble des agents à des actions de formation permet de maintenir leurs compétences sur le poste, d'en développer de nouvelles, d'acquérir une expertise. Le plan individuel de formation procure une plus grande flexibilité à la gestion des affectations et des mouvements internes : mobilité, évolution ou reconversion. Il doit être valorisé comme un acte de management fort en termes de reconnaissance et d'investissement de l'employeur dans le développement de ses ressources humaines. Suite aux départs massifs à la retraite, la formation représente également un bon moyen de développer des habiletés de direction chez les personnes qui prendront la relève (St Onge et al, 2009 ; Bower, 2007).

4/ La gestion de carrière : disposer d'une bonne connaissance des caractéristiques de chacun des postes de l'organisation figure parmi les objectifs de la GPEEC. Elle permet ainsi d'asseoir un cadre objectif, qui prévoit pour chaque cas, le grade maximum qu'un agent peut atteindre sur le poste. L'administration se dote ainsi d'une référence commune et partagée pour justifier les propositions d'avancement et de promotion interne, favoriser les parcours individuels, la prise de responsabilité ou le développement des compétences.

5/ L'évaluation de la performance : est à la base de l'évaluation des compétences des employés lors notamment des entretiens annuels d'évaluation.

D'un point de vue théorique, identifier les liens entre la GPEEC et les activités de GRH montre que la planification des emplois et des compétences représente un socle des plus solides pour l'amélioration des pratiques de GRH notamment dans l'administration publique. Reste à confirmer ou à infirmer ce constat sur le plan empirique.

3. Méthodologie

Notre étude empirique exposera d'une part la méthodologie poursuivie pour répondre à notre problématique centrale à savoir la valeur ajoutée qu'apporte la GPEEC aux pratiques de la GRH dans la fonction publique. Elle sera suivie de l'exposé et de la discussion des principaux résultats qui découlent de notre enquête sur le terrain.

Dans la mesure où notre objectif de recherche vise à explorer l'impact de la GPEEC sur la gestion des ressources humaines dans le contexte de la fonction publique, nous nous sommes appuyés sur le cadre épistémologique socioconstructiviste de Vygotsky (1978) et opté pour une approche qualitative de type exploratoire (Miles et Huberman, 2003 ; Strauss et Corbin, 2004). Nous avons eu recours à un échantillon de 10 responsables des départements ministériels, plus particulièrement de directeurs RH qui ont contribué à la mise en place d'une GPEEC au sein de leurs directions ou tout au moins ont été amenés à se poser un certain nombre de questions autour de l'intérêt de se lancer dans une telle démarche.

Le tableau 4 : Synthèse de l'information relative à notre échantillon :

Départements ministériels	Statut des personnes interviewées	Nombre
Education Nationale	DRCH Chef du Personnel	2
Santé	DCRH Chef du personnel	2
Enseignement Supérieur	DCRH	2
Fonction publique	DCRH1 DCRH2	2
Economie et Finance	DCRH Chef du personnel	2

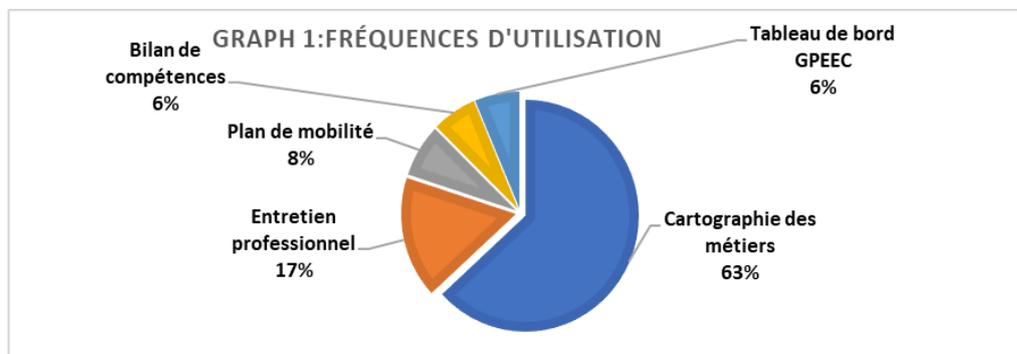
Source : Auteur, 2024

Le questionnaire a été monté autour de trois axes majeurs : (1) la démarche poursuivie pour la mise en œuvre de la GPEEC ; (2) la contribution de la GPEEC à l'amélioration des pratiques de GRH ; et (3) les contraintes qui handicapent la réussite de la GPEEC. Pour l'analyse des données issues du questionnaire, nous avons privilégié deux démarches : • pour les données qualitatives, nous avons procédé à une analyse de contenu basée sur le codage ouvert de Strauss et Corbin (2004). • pour les données quantitatives, une analyse univariée a permis de ressortir les principales statistiques descriptives relatives aux axes étudiés. Le dépouillement des données a été fait par le logiciel « Sphinx ».

4. Résultats et discussions

4.1. Le processus de la GPEEC

Tous les ministères à l'étude disposent d'un département ou d'un service dédié à la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Par ailleurs, 80% des services RH (soit 3 départements ministériels) ont mis en place des outils de GPEEC contre 20% qui craignent le changement de leurs modes de travail conformément aux exigences de la nouvelle approche de planification des RH fondée sur l'exploitation des données issues des REC. Le graphique 1 ci-après résume les principaux outils de GPEEC mobilisés dans les différentes directions RH.



Source : Auteur, 2024

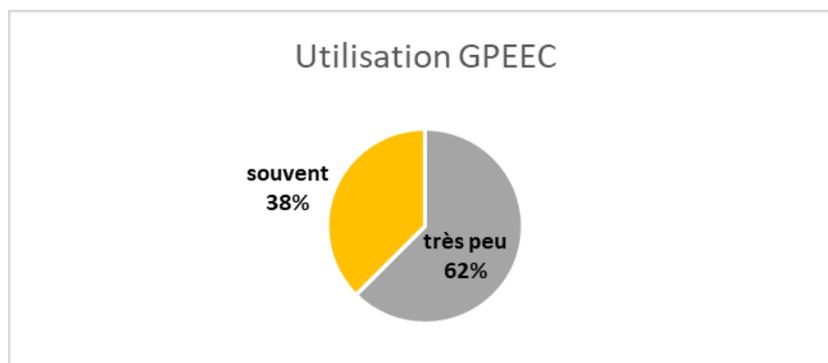
Les outils GPEEC les plus utilisés par les directions RH sont par ordre d'importance : le référentiel des emplois et des compétences (REC) avec le recours de 3 répondants à cet outil de base de la GPEEC (soit un pourcentage de 80% des interviewées) ; le plan de recrutement basé sur les données du REC et la cartographie des métiers avec des pourcentages de 67% ; et le plan de mobilité et l'entretien professionnel sont exploités par plus de la moitié des répondants (soit un pourcentage de 53%). A l'inverse, nous notons un recours moindre à d'autres outils aussi stratégiques pour la GPEEC tels que les bilans de compétences, les tableaux de bord sociaux et le plan de relève. Et en dépit des efforts déployés par l'administration publique dans le domaine des technologies de l'information et des communications, l'utilisation des logiciels de gestion des compétences s'avère des plus faibles avec un pourcentage qui ne dépasse pas 27%.

Nous pouvons ainsi déduire que d'après les responsables RH, doter l'administration publique de REC doit se faire essentiellement à la faveur de la professionnalisation du processus de recrutement pour maximiser les chances d'une adéquation parfaite entre le poste à pourvoir et le profil des candidats (Petit et al, 1988 ; Sekiou et al, 2001 ; Banque Mondiale, 2008) et éviter de dilapider les deniers publics par l'échec du processus de dotation (recrutement, sélection et intégration). En effet, quatre raisons principales motivent la professionnalisation du processus de recrutement dans la fonction publique (Petit et al, 1988) : 1/ le coût ; 2/ l'irrévocabilité de l'engagement 3/le respect des dispositions statutaires et 4/les exigences des usagers relatives à la qualité du service public. La professionnalisation des recrutements dans la fonction publique devrait viser prioritairement la promotion d'une évaluation plus complète des compétences des candidats, et ce, dans le respect du principe du concours. Le recrutement devrait faire partie d'un processus en chaîne comprenant la préparation et la réussite au concours, la période du stage probatoire, la nomination, la titularisation, et enfin la formation initiale et continue des fonctionnaires. A cet égard, une collaboration étroite entre les services organisateurs des concours et ceux chargés de la nomination et de la gestion ultérieure des candidats admis est vivement recommandée. Afin de garantir l'efficacité du processus de GPEEC, celui-ci doit suivre trois étapes successives : 1/ l'analyse de la situation et identification des besoins, 2/l'élaboration des plans d'action et 3/la mise en œuvre et suivi de ces plans. La quasi-totalité des cadres RH sont bien

informés sur le profil des employés sous leur supervision. Les directeurs RH et les responsables GPEEC sont particulièrement attentifs au problème de vieillissement de la population qui touche le personnel de la fonction publique surtout pour les postes cadres.

En effet, au titre de l'année 2015, 59% des fonctionnaires ont un âge compris entre 41 et 60 ans¹⁴ ce qui annonce des départs massifs à la retraite durant les prochaines années. Or, l'élaboration de plans de relève demeure très insuffisante pour anticiper ce déséquilibre en exploitant les données issues du REC. Seulement, 33% des répondants déclarent y avoir recours et envisagent le départ volontaire à la retraite comme solution au vieillissement de la population active sans penser à de véritables balises qui permettront le remplacement des employés au niveau des postes clés et aux niveaux hiérarchiques les plus élevés dans l'organisation (transfert des connaissances, mentorat, etc.). En effet, les plans de relève visent de plus en plus de postes et d'employés et peuvent être utilisés conjointement avec les répertoires des compétences afin de considérer simultanément les compétences et les réalisations des employés, de même que les exigences des postes à pourvoir et prévoir le cas échéant des mesures de développement (St Onge et al, 2009 ; Bower, 2007).

Pour les besoins en RH, les cadres RH considèrent que le recrutement interne via le redéploiement des effectifs demeure la solution la plus pertinente en raison essentiellement de la rareté des postes budgétaires et de la volonté affichée des pouvoirs publics de rationaliser les dépenses relatives à la masse salariale. Pour l'élaboration des plans d'action, 67% des responsables RH (soit 10 répondants) affirment adopter un plan d'action GPEEC pour corriger les déséquilibres au niveau des emplois et des compétences. Seulement 20% d'entre eux (au nombre de 3) considèrent que c'est une procédure facultative et 13% (soit 2 répondants) ont déclaré avoir un plan d'action mais qui n'est pas formalisé. Toutefois, l'analyse des scores concernant le dépouillement du contenu du plan d'action montre que l'importance accordée par les responsables RH à ses différentes rubriques (objectifs, actions correctives, moyens mobilisés, calendrier de réalisation, résultats attendus, indicateurs de résultat et difficultés observées) est inégale et ne franchit pas le seuil de 60% dans le meilleur des cas (quand il s'agit de la fixation des objectifs) et reste en deçà de 50% pour les autres rubriques. Ces constats montrent que les responsables RH doivent davantage formaliser les plans d'action GPEEC, sinon le processus n'atteindra jamais sa pleine performance soit par manque de qualification ou de motivation. S'agissant du suivi de la démarche GPEEC, 75% des répondants réalisent un suivi régulier de la démarche. Toutefois, 25% avouent omettre cette phase essentielle du processus de GPEEC. L'évaluation de cette démarche se ferait essentiellement grâce aux tableaux de bord d'après les responsables interrogés. Or, d'après les scores décrits dans le graphique 1, seulement 40% des répondants (soit 6 cadres RH) déclarent avoir recours aux tableaux de bord de la GPEC. Ce qui dénote leur méconnaissance de cet outil de GRH, une méconnaissance confirmée par les scores obtenus au niveau des indicateurs de résultats utilisés pour l'évaluation de la démarche de GPEC comme le montre le graphique 2 ci-après :



Source : Auteur, 2024

La lecture des scores obtenus qui ne dépassent pas les 33% dans le meilleur des cas révèle un niveau d'assimilation faible de la démarche globale de la GPEEC surtout que seulement deux responsables considèrent que l'évolution des compétences constitue un indicateur pertinent pour mesurer le degré de réussite de toute la démarche de planification des ressources humaines. Or, parmi les premières finalités de la GPEEC doit figurer le développement des emplois et des compétences.

Pour les responsables interrogés, optimiser le processus GPEEC passe nécessairement par une étroite collaboration de tous les acteurs qui y sont impliqués : direction, managers, employés et représentants syndicaux. En effet, le principal obstacle qui va à l'encontre de la mise en place efficace de la GPEEC réside dans le manque de motivation et d'implication des différents collaborateurs qui ne perçoivent pas l'utilité de la démarche et des managers (au niveau du gouvernement) qui sont démotivés et ne facilitent pas non plus le travail des responsables RH. Le processus est coûteux et complexe et la communication est défaillante ce qui multiplie les occasions de conflits non seulement au niveau des ministères, mais aussi vis-à-vis des représentants syndicaux, qui reprochent au ministre de la modernisation de les exclure des ateliers de modernisation de la fonction publique.

4.2. L'apport de la GPEEC aux pratiques de GRH

La majorité des responsables (80%) affirment que la GPEEC est très importante pour la modernisation de la GRH dans la fonction publique et est essentielle pour la pérennité de leur organisation. Par contre, 20% pensent que la GPEEC, telle qu'elle est menée dans leurs administrations est relativement importante. Pour eux, elle est surtout déployée pour faciliter la négociation des postes budgétaires avec le ministère des finances. Les tableaux de bord de la GPEEC fournissent une preuve concrète du besoin en RH. Par ailleurs, si les cadres pensent à l'unanimité que la rigueur de la démarche garantit l'efficacité des pratiques de GRH ; ils rattachent toutefois la sous-performance de celles-ci à des facteurs exogènes autres que la GPEEC

telle que la tutelle exercée par le ministère de la modernisation de la Fonction publique sur les autres départements ministériels et la centralisation du pouvoir de décision. Le resserrement des finances publiques a également une incidence négative sur le processus de dotation en raison de la rareté des postes budgétaires

La GPEEC permettrait en premier lieu d'assurer l'efficacité du processus de recrutement et de consentir moins de ressources et d'énergie pour former les nouvelles recrues en garantissant la cohérence des plans de formation avec la stratégie nationale et organisationnelle de formation continue. Grâce aux REC, la définition des objectifs de formation rend davantage compte de l'analyse pour un métier, des compétences, des capacités, des savoirs et des attitudes nécessaires. Ensuite, la planification des effectifs permet de consolider la politique de gestion des carrières en facilitant la mobilité interne et la préparation des fonctionnaires aux évolutions des métiers et des emplois. Toutefois, cette mobilité n'est pas conditionnée exclusivement par la GPEEC pour le tiers des responsables RH. Pour la majorité des cadres RH, le système d'évaluation est désormais basé sur les données issues du REC ce qui permet de définir ses objectifs par référence aux compétences. Cependant, beaucoup d'indicateurs témoignent que cette démarche peine encore à se concrétiser et à atteindre les objectifs escomptés (Rafai, 2011).

Les REC tels qu'ils sont construits aujourd'hui ne permettent pas, par leurs différences et incohérences, de couvrir convenablement toutes leurs utilisations dans la GRH, et a fortiori l'évaluation de la performance, telles que recherchées par le ministère de la Fonction publique et la modernisation de l'administration (Aallali et Fargani, 2015). L'administration gabonaise ne dispose pas d'un système d'évaluation du rendement mais d'un simple système de notation pour gérer les avancements et les promotions.

4.3. Les contraintes de mise en œuvre de la GPEEC

En dépit de l'approche managériale de la GPEEC, les interventions de GRH dans le cadre de la fonction publique, se déroulent dans un cadre statutaire lourd et contingent : la constitution, les lois organiques, les lois particulières, les règlements, les décrets, les circulaires, les directives ministérielles, les décrets, les politiques et programmes gouvernementaux touchant la gestion des ressources humaines ainsi que certains domaines connexes qui ont des effets sur la GRH telle que la politique de déconcentration. L'obligation de respecter tout cet arsenal juridique a certes un effet négatif sur l'opérationnalisation du processus de la GPEEC, effet accentué par la complexité et la lenteur des procédures administratives et la centralisation des décisions. De plus, la gestion des ressources humaines reste entravée par de nombreux dysfonctionnements : 1/ l'inadéquation des organigrammes ; 2/ la mauvaise répartition des tâches et des responsabilités au sein des unités administratives ; 3/ les chevauchements des attributions entre les départements et les services ; et 4/ le manque de communication. Comme objet et support de la GPEEC, le management des ressources humaines dans le système administratif est marqué par d'autres insuffisances qui limitent l'efficacité de la planification des ressources humaines. Rafai (2014) cite entre autres : 1/ une grande distance hiérarchique qui sépare les supérieurs de leurs subordonnés ; 2/ une gestion de la répartition des effectifs inadaptée à une stratégie de long terme. La mobilité n'y suit pas une logique de réallocation puisqu'elle est réalisée de manière quasi arbitraire ; un constat confirmé par les responsables RH ayant participé à notre enquête ; et 3/ une organisation du travail qui ne favorise pas le rendement et l'engagement surtout dans le cas des nouvelles recrues qui sont classifiées de manière totalement aléatoire. Même si la GPEEC améliore le processus de recrutement, l'efficacité de celui-ci est freinée par : l'inexistence d'une programmation à moyen terme des besoins en recrutement au niveau de la majorité des ministères ; la forte centralisation du processus qui dans son ensemble est pris en charge par l'administration centrale ; la faible maîtrise des techniques de recrutement et l'insuffisance des programmes d'accueil et d'intégration qui peut engendrer des phénomènes de repli sur soi-même ou même de rejet.

5. Conclusion

Les conclusions de notre étude empirique tranchent globalement en faveur de ce constat. Toutefois, l'administration devrait se donner comme priorité de préparer la relève surtout dans un contexte de départs massifs à la retraite et d'arrivée sur le marché du travail d'une nouvelle génération avec de nouvelles attentes et aspirations. La gestion de la diversité représente ainsi une autre pratique de GRH que la GPEEC est amenée à consolider d'autant plus que les dispositions de la nouvelle constitution ont été renforcées par l'instauration des principes de l'égalité entre les citoyennes et les citoyens ainsi que leur participation à la vie politique, économique, sociale et culturelle et notamment en matière d'égalité des chances pour l'accès aux emplois publics. Le statut de la fonction publique, l'organisation bureaucratique et la lourdeur des procédures administratives limitent l'impact positif de la planification des ressources humaines sur la modernisation de la GRH. Toutefois, l'harmonisation de la GPEEC à la planification stratégique de l'administration doit être poursuivie pour garantir l'adhésion du personnel aux plans de ressources humaines qui s'exprime par une volonté de mobilité et de développement des compétences. La flexibilité de l'administration est de mise surtout dans un contexte de forte incertitude.

6. Bibliographie indicative.

1. Aallali R. et Fargani M. (2015). L'évaluation de la performance dans l'administration publique marocaine. *Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement*, no 122- 123, mai-août, pp.137-149. Anderson M.W (2004). The metrics of workforce planning. *Public Personnel Management*, vol.33, no 4, pp. 363-378.
2. Allard-Poesi F. & Marechal C.G., (2003), « Construction de l'objet de la recherche », in Thiéart R.A. et coll., *Méthodes de recherche en management*, Paris, Dunod, Chapitre 2, p. 34-56.
3. Allouche. J, Charpentier. M et Guillot C. (2003) « Performances de l'entreprise et GRH », *Entreprise et Personnel*, n° 238. Autissier D. Et Wacheux F., (2006), « Manager par le sens. Les clés de l'implication au travail », Les Éditions d'Organisation.

4. Akrich, M., Callon, M. et Latour, B. (1988a), "A quoi tient le succès des innovations. Premier épisode : l'art de l'intéressement, Deuxième épisode : l'art de choisir les bons porte-parole.", *Gérer et comprendre, Annale des Mines.*, vol. 11&12, p.4-17 et 14-29
5. Arnaud, N., Fauvy, S. et Nekka, H. (2013), "La difficile institutionnalisation d'une GRH territoriale. Une étude de cas exploratoire", *Revue Française de Gestion*, vol. 2, n°231.
6. Balhadj S. (2008). *Manager la ressource humaine : enjeux, tendances et pratiques actuelles*. Collection Sciences Sociales, Fès, 180 pages.
7. Bourbonnais J.P. et Gosselin A. (1988). Les défis de la gestion des ressources humaines pour les années 90 : un tour d'horizon. *Gestion*, vol. 13, no 1, février 1988, pp.23-29.
8. Bower J.L.(2007). *The CEO within: Why Inside Outsiders are the Key to Succession Planning* Boston. Harvard Business School Press.
9. Dejoux C. (2008). *Gestion des compétences et GPEC*. Paris, Dunod, 128pages.
10. El Haiba B. (2010). *Le management des ressources humaines dans la fonction publique : du laxisme à la performance*. Mémoire de fin d'étude, cycle supérieur, ENA, p.55. Game A.M. (2007). *Workplace boredom coping: health, safety, and HR implications*. *Personal Review*, vol.36, no 5, pp. 701-721. 129 Guerin G.,
11. Frimousse S. Et Peretti J.M (2020), « Réduire les coûts cachés : l'importance du serial learner » EMS Editions, 2021.
12. Le Louarn J.Y. et Wils T. (1988). L'intégration des ressources humaines à la planification d'entreprise : une justification et un cadre conceptuel. *Gestion*, vol. 13, no 4, novembre 1988, pp. 23-33.
13. Gilbert P. (1999).La gestion prévisionnelle des ressources humaines: histoire et perspectives. *Revue Française de gestion*, Juin-Juillet-Août, pp.66-75
14. Lawrance J.R. (1980). *Manpower and personnel models in Britain*, article publié dans *Corporate Manpower Planning*, A.R. Smith (dir.), Teakfield (G.B.), Gower Press, p.18.
15. Ledoux J.P. (2008). *La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences*. Paris, Afnor,