La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à l'épreuve des faits

Si l'on s'en refère aux textes du Ministère du Travail, la Gestion Prévisionnelle des Emplois (GPE) - certains ajoutent et des Compétences (GPEC) - *"est d'abord un acte de gestion qui permet à l'entreprise d'accroître ses compétences, sa réactivité et son adaptabilité aux fluctuations de son environnement, par une analyse sur le contenu des métiers, l'évolution des qualifications en relation avec l'organisation du travail, la valorisation de la compétence et du potentiel individuel et collectif du personnel"*(1). L'article L.132-27 du Code du Travail traite de la négociation annuelle sur les salaires, la durée du travail, et précise : *"cette négociation est l'occasion d'un examen par les parties de l'évolution de l'emploi dans l'entreprise,... ainsi que des prévisions annuelles ou pluri-annuelles d'emploi établies dans l'entreprise"*. Depuis la loi du 2 août 1990 sur la prévention des licenciements, et la création d'une aide spécifique, la GPE est devenue un instrument de la politique du Ministère en direction des entreprises. **Travail et Emploi** a publié au début de 1992 un article faisant état des premiers enseignements qu'on pouvait tirer de cette expérience (2). Le présent dossier ouvre à nouveau le débat sur la GPE, vue sous l'angle des pratiques des entreprises qui y recourent.

La GPE est née dans l'interface entre consultants spécialisés, entreprises de pointe et centres de recherche publics, donc à la frange des administrations. L'article de M. ROUSSEAU le montre bien. Ce n'est que plus tard que l'Etat en a fait l'un des pivots de sa politique en direction des entreprises, ce dont témoignent les textes cités ci-dessus. Dans son article, M. ROUSSEAU met en perspective l'évolution des pratiques des entreprises en la matière, au regard de l'évolution du contexte économique. C'est la réflexion d'un consultant, praticien de la GPE depuis de nombreuses années. De fait, les méthodes les plus récentes qu'il décrit sont en avance sur l'évolution des pratiques. Les trois articles de M. BURDILLAT, L. MERLIN et C. GAVINI portent sur des expériences de GPE dans de grandes entreprises. Leurs analyses et leurs conclusions s'entrecroisent. Leurs observations font ressortir les difficultés de la mise en oeuvre de la GPE. L'article de M. BURDILLAT se centre sur le travail des directions d'entreprise en amont des accords, et sur les conceptions de l'emploi qui sous-tendent les démarches de GPE. L. MERLIN situe son article dans le cadre d'une réflexion plus générale sur l'évolution des relations professionnelles en France. C. GAVINI examine les conditions d'application des accords de GPE

(1) Gestion prévisionnelle des emplois, repères pour l'action des services, Délégation à l'Emploi, juillet 1991.

(2) "L'apprentissage par l'entreprise de la gestion prévisionnelle de l'emploi", M. GADILLE, *Travail et Emploi n° 51*, 1992.

conclus dans la sidérurgie (3). L'univers des petites et moyennes entreprises est concerné également par la GPE, comme le montrent H. BERTRAND, J-L. LAMOUREUX et N. VERMEL, qui ont mené une enquête auprès de PME ayant eu recours à cet outil.

Un contexte économique peu porteur

L'impression générale qui se dégage de ce dossier est l'extrême difficulté à sortir la GPE de l'ornière dans laquelle la récession actuelle la plonge. De façon flagrante, avec le retournement de conjoncture, l'emploi est demeuré une "variable d'ajustement". Les visions de la GPE comme un outil pour empêcher les licenciements se sont révélées utopiques. Orientée vers les changements technologiques, la GPE anticipe et donc évite, en principe, les licenciements "de modernisation", mais pas ceux liés à la chute de la demande. Quand les entreprises passent d'une conjoncture "normale" à une conjoncture franchement mauvaise, les mécanismes d'ajustement de l'emploi réapparaissent brutalement.

Historiquement, la GPE était apparue, justement, comme une tentative de réponse au problème des "sureffectifs" : un effort de prévision, pensait-on, aurait permis de les éviter. Pourtant, le contexte d'aujourd'hui est marqué par une récession économique, qui conduit à l'élaboration de plans sociaux massifs. Dans les entreprises les plus touchées, comme le montre M. BURDILLAT, la GPE reste un cadre qui permet aux orientations stratégiques de se traduire en terme d'emplois (reclassement, mobilité, formation). Dans la sidérurgie, les accords, élaborés pendant une période de croissance, sont entrés en vigueur alors que la crise touchait à nouveau brutalement le secteur. D'où les dysfonctionnements qu'observe C. GAVINI : la mobilité volontaire est moins forte que prévue ; les emplois proposés au titre du reclassement en cas de suppression de poste ne respectent pas, à la lettre, les termes de la convention ; les plans triennaux sur l'emploi sont assimilés aux plans sociaux par les salariés, ce qui nuit à l'image de la GPE.

En l'absence de difficultés liées à l'emploi, c'est pour réorienter les activités que les entreprises mettent en place une prévision de l'emploi. Améliorer la qualité de la main-d'œuvre accroît la compétitivité, et la démarche prévisionnelle éclaire les moyens d'y parvenir. Dans les PME, les causes du recours à la GPE sont souvent liées à des contraintes d'organisation (meilleur management de la ressource humaine, réorganisation de l'entreprise), moins souvent à la pression de la concurrence (H. BERTRAND).

La politique de l'entreprise et la gestion des ressources humaines

Dans les entreprises où elle est mise en œuvre, la GPE est l'un des outils de la fonction "ressources humaines". Elle est associée à l'évolution des fonctions et titres de "chef du personnel" vers celui de "Directeur des Ressources Humaines" (DRH). Et l'instauration d'une GPE renforce le poids de ces responsables par rapport aux autres acteurs de l'entreprise. En effet, optimiser l'usage de la main-d'oeuvre par la recherche du meilleur emploi pour tous permet, à moyen terme, des économies. En outre, mieux gérer l'emploi doit motiver les salariés, éviter le coulage ou le freinage, permettre des relations sociales harmonieuses, et, en fin de compte, améliorer la productivité et la qualité des produits. Dans ce cadre, la main-d'oeuvre devient une ressource et non un coût ; c'est à ce renversement de problématique que les DRH tentent, avec la GPE, de faire adhérer leurs collègues des état-majors.

Le rôle des DRH est donc central ; les cinq articles le soulignent. Dans les PME, l'implication personnelle du Directeur joue aussi un rôle majeur. Les DRH sont dans l'ensemble plutôt satisfaits de la GPE. Ils se professionnalisent et prennent une part active au changement. La GPE permet une clarification des enjeux liés à l'emploi. Dans les entreprises observées par M. BURDILLAT s'opère une certaine centralisation des décisions en matière d'emploi. La gestion des ressources humaines devient un lieu de décisions "politiques" ; la direction de l'entreprise y est impliquée.

L. MERLIN montre bien qu'en signant des accords de GPE, les syndicats acceptent de s'engager, eux aussi, dans ce dispositif "politique". Ces accords témoignent d'un certain consensus sur les enjeux, maintien de l'emploi, développement de carrières, amélioration de l'organisation du travail, place des syndicats dans la régulation sociale. Face à ces enjeux, les partenaires sociaux apparaissent solidaires.

Les stratégies des autres acteurs (salariés, encadrement, syndicats, ...)

Les auteurs de ce dossier s'accordent également pour donner aux stratégies des acteurs une place essentielle. Le succès de la GPE s'explique surtout par l'engagement des salariés et de l'encadrement ; leur résistance, ou même seulement leur passivité, conduit à l'échec.

(3) Deux accords novateurs ont été signés dans la sidérurgie, la Convention sur l'emploi et Acap 2000 (accord sur la conduite de l'activité professionnelle dans les entreprises sidérurgiques).

Ainsi, dans la sidérurgie, les accords sont négociés au plus haut niveau, celui de la branche ou du groupe (Usinor-Sacilor). Ensuite ils sont appliqués localement, dans chaque établissement. Et d'importantes différences entre les sites subsistent. Cette observation de C. GAVINI recoupe celle de L. MERLIN : il existe un déphasage entre les interlocuteurs au sommet et leurs bases opérationnelles respectives. De ce fait, explique-t-elle, les accords de GPE ne sont vraiment bien appliqués que dans les sites déjà acquis au changement.

Dans les PME, les salariés semblent peu impliqués par la GPE. Les plus anciens craignent que leurs compétences soient mal prises en compte, ou même d'être licenciés. Les plus jeunes en attendent une meilleure reconnaissance de leurs compétences. L'encadrement est en général méfiant, les représentants syndicaux -quand il y en a- mal à l'aise (H. BERTRAND). Dans les grandes entreprises, le passage à la nouvelle logique fondée sur les compétences rencontre des résistances, particulièrement celle de l'encadrement qui y perd une partie de son pouvoir : *"en formalisant certaines pratiques, l'accord réduit les prérogatives de la maîtrise à l'application de procédures"* (C. GAVINI). Dans la sidérurgie, les accords comportaient un volet sur l'organisation du travail. Mais, devant les problèmes aigus de reclassement, il n'est pas apparu prioritaire. Déjà dans les années 1982-1986, la GPE butait sur l'absence de prise en compte des interactions avec l'organisation du travail. Aujourd'hui encore, malgré les intentions explicites des promoteurs de la GPE, l'organisation du travail n'est pas modifiée.

L'un des atouts de la GPE, selon ses partisans, est de permettre à tous d'accéder à une "carrière". Aux yeux des salariés, ce n'est pas toujours le cas. Ainsi l'application d'Acap 2000 coïncide avec un ralentissement des promotions dû à l'abandon des départs systématiques à 50 ans (ce que C. GAVINI appelle l'arrêt de l'«effet de cheminée»). Et les salariés rendent la GPE responsable de ce blocage. Dans les PME, les limites du marché interne, et donc de l'espace de promotion, apparaissent vite. Insidieusement, la GPE pourrait être utilisée comme un outil de sélection "scientifique", les moins compétents, repérés par le mécanisme de mise à plat des compétences de chaque salarié, étant alors les premiers licenciés en cas de difficultés économiques. D'après H. BERTRAND, la GPE accroîtrait ainsi les risques d'exclusion.

Comme le montre L. MERLIN, les positions des syndicats ne sont pas homogènes : participation active d'équipes syndicales compétentes et innovantes, souvent affiliées à la CFDT, qui courent le risque de s'éloigner de leur base sociale ; passivité et méfiance de syndicalistes qui signent pour exercer un contre-pouvoir, mais sont sans illusions quant à leur rôle ; opposition totale de certains syndicats, dont la CGT. Il existe, avec les organisations signataires, un certain consensus sur les enjeux : maintien de l'emploi (éviter les licenciements de substitution en accroissant les compétences des salariés en place, donc leur employabilité), développement de carrières professionnelles (pour améliorer la motivation), amélioration de l'organisation du travail (critique de relations excessivement hiérarchiques), régulation sociale (place des syndicats eux-mêmes, interlocuteurs de la direction pour gérer les transformations, mais à l'écoute de leur base). Pourtant, face aux organisations syndicales représentées dans l'entreprise, les directions restent souvent méfiantes : la place du partenaire syndical oscille entre l'information, la consultation et la négociation.

Dans l'application des accords, les organisations syndicales signataires s'appuient sur des règles de droit pour défendre au mieux les salariés. La logique des compétences, plus individualiste que les anciennes classifications, rend cette défense difficile. D'autant que les normes négociées ont cédé la place à des accords-cadre, plus généraux. L. MERLIN s'est interrogée sur cet affaiblissement des règles. Pourquoi les accords sont-ils si peu créateurs de règles juridiques ? Cette situation traduit-elle pour partie la faiblesse des syndicats par rapport aux directions ? Dans les négociations, les directions auraient ainsi un rôle d'initiative prépondérant face à des syndicats souvent désunis, et l'atténuation du rôle du droit en découlerait.

Des outils éclatés

La GPE est un outil formalisé de gestion de l'emploi. Il devrait servir à prévoir non seulement l'évolution des effectifs, mais aussi celle des qualifications et des structures par âge, donc les ressources humaines futures de l'entreprise. Grâce à elle, il deviendrait possible de détecter par avance les pénuries en main-d'oeuvre sur certaines compétences, les excédents, les problèmes de concurrence face à la promotion. Outil formalisé, c'est un instrument de la logique "industrielle" (4). Il prend sens dans les entreprises à marché interne. Outil industriel, mais flexible, la GPE devrait donner à l'entreprise une plus grande "réactivité" face aux défis du marché.

Pour M. ROUSSEAU, les outils disponibles ont beaucoup évolué. Du milieu des années soixante-dix au début des années quatre-vingt, la GPE avait utilisé des outils comme les emplois-types et les

(4) Dans les entreprises qui coordonnent leur activité selon un mode "industriel" (F. EYMARD-DUVERNAY, *Les entreprises et leurs modèles,* cahiers du CEE n° 30, 1987), la main-d'œuvre tend à être gérée comme un capital ; les postes sont précisément définis. Plus que les autres, ces entreprises vont recourir à la gestion prévisionnelle des emplois, considérée comme un investissement immatériel ayant pour but d'assurer la régulation de la production.

cartes des emplois. Le rôle du CEREQ, celui des consultants spécialisés a été important dans leur diffusion. Dans les années 1982-1986, la GPE s'est mal adaptée aux pratiques réelles de production, à cause de l'uniformité de ses méthodes. Les années suivantes, apparaissent des méthodes plus dynamiques, davantage centrées sur les itinéraires et les projets des salariés, et visant moins le repérage d'écarts entre compétences disponibles et compétences souhaitées, que la formation des acteurs, dans le cadre d'évolutions des organisations du travail vers des modèles plus qualifiants.

En réalité, les entreprises étudiées n'utilisent guère ces dernières méthodes. Seule l'ANPE, d'après M. BURDILLAT, part des compétences actuelles des salariés, et les transformations envisagées y visent plus l'organisation du travail que des modifications des compétences individuelles. Dans les autres cas, la démarche est plus classique. Dans la sidérurgie, le passage de la logique des postes de travail à la logique de "compétences" s'effectue en trois phases : analyse des compétences requises, évaluation des compétences acquises, examen de l'écart entre les deux. Dans les PME, la démarche suivie est également très traditionnelle : les compétences nécessaires sont déduites des exigences techniques des postes. D'où une détection des écarts avec les capacités des personnes, et des mesures correctrices, formation ou mobilité.

Néanmoins, comme l'explique M. BURDILLAT, la gestion de l'emploi s'unifie entre établissements, entre services. Des références communes sont adoptées pour l'ensemble des salariés. Par exemple, l'évaluation individuelle, avec des procédures codifiées qui relaient l'appréciation de la hiérarchie directe, et établissent entre le salarié et son supérieur une sorte de contrat. Par exemple aussi la promotion de la mobilité interne et l'identification de carrières possibles. A l'inverse, le poste ou la tâche ne suffisent plus à définir l'emploi. Et c'est le "métier" qui fédère désormais les tâches, selon une catégorisation nouvelle.

La GPE repose sur des prévisions. Même dans les grandes entreprises, anticiper l'emploi est difficile. Dès les années 1982-1986, le manque de caractère vraiment prévisionnel de la GPE représentait un obstacle à son développement. Dans les PME, c'est encore plus délicat : *"on sait faire la photo des emplois, on ne sait pas animer le film"* (H. BERTRAND).

Prévoir l'emploi suppose une anticipation de l'évolution économique d'ensemble. Or l'origine des démarches "anticipation des qualifications" dans les entreprises vient des travaux du Plan, notamment des prévisions d'emploi par professions (5). Ce que l'Etat cherchait alors à faire, une meilleure adéquation emploi-formation, la GPE le transpose aux entreprises. Mais les prévisions des diverses entreprises n'ont pas de cohérence entre elles : le marché du travail éclate en autant de sous-marchés qu'il y a d'entreprises, ou tout au moins d'approches différentes des compétences. La nécessité d'une certaine cohérence macro-économique demeure ; elle n'est pas aujourd'hui satisfaite. N'aurait-on pas à réinventer le Plan, réducteur d'incertitude ?

Fonctionnement du marché du travail, et gestion de l'emploi dans le seul cadre de l'entreprise

M. ROUSSEAU cite des cas d'extension de la GPE hors de l'entreprise : des transferts de compétences ont lieu par mobilité externe, au sein de marchés du travail locaux. Hormis ces expériences assez rares, la GPE accentue le morcellement du marché du travail, puisque chaque entreprise se dote d'un système propre de repérage des compétences.

Dans les relations marché interne/marché externe, la GPE joue le marché interne. Elle favorise, de façon explicite et voulue, les salariés en place. L'embauche n'est admise que pour faire face à des besoins non couverts en interne. N'y a-t-il pas là un comportement malthusien, rendant encore plus difficile l'insertion des jeunes et des chômeurs ?

Et pourtant, la GPE reste une grande ambition, dont on ne peut sans doute se passer pour impulser des formes plus satisfaisantes de gestion des ressources humaines y compris dans la Fonction publique, où les idées de base de la GPE, transposées, pourraient contribuer à la "modernisation du service public". ■

Michel Cézard
DARES

(5) Voir L. THEVENOT, "Les disponibilités en main-d'œuvre par profession", *Economie et Statistique n° 81-82*, octobre 1976.