

NOTE METHODOLOGIQUE

REDIGER LES LIGNES DIRECTRICES DE GESTION

TEXTES DE REFERENCE

- Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique
- Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière
- Décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires
- Décret n° 2020-719 du 12 juin 2020 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de la fonction publique hospitalière
- Décret n° 2017-1419 du 28 septembre 2017 relatif aux garanties accordées aux agents publics exerçant une activité syndicale
- Note FHF « Lignes directrices de gestion et attributions des CAP », du 2 décembre 2019

ELEMENTS DE CONTEXTE

L'article 30 de la loi de transformation de la fonction publique prévoit la définition de lignes directrices de gestion (LDG) déterminant la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, c'est-à-dire :

- Les orientations et critères en matière de promotions de corps de grade,
- Les mesures favorisant l'évolution professionnelle des agents et leur accès à des responsabilités supérieures,
- les modalités de prise en compte de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents,
- l'adaptation des compétences aux évolutions des missions et des métiers,
- la valorisation de la diversité des profils et des parcours professionnels
- la promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Les LDG sont publiques et doivent être communiquées aux agents. Leur mise en œuvre s'apprécie sans préjudice du pouvoir d'appréciation de l'autorité investie du pouvoir de nomination en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général.

L'instauration des LDG s'inscrit dans le contexte de la refonte des compétences des CAP désormais recentrées sur les décisions individuelles faisant grief. Dès lors, il n'y a plus lieu de réunir les CAP en matière d'avancement.

ELABORATION DES LIGNES DIRECTRICES DE GESTION – IDENTIFIER LES ENJEUX

1. A quoi servent les lignes directrices de gestion ?

Les lignes directrices de gestion (LDG) portent et traduisent la stratégie RH de l'établissement, notamment définie dans le projet d'établissement. Il convient donc de mesurer l'opportunité stratégique que représente leur élaboration au regard de cette stratégie RH, de l'avancement de la

mise en œuvre du projet social ou, à l'inverse, de la réflexion et des travaux en cours en vue de son renouvellement.

Pluriannuelles, elles ont vocation à s'étaler sur la durée du projet d'établissement, mais sont révisables en cours de période. En ce sens, leur élaboration d'ici au 31 décembre 2020 peut aussi s'accompagner d'un calendrier d'approfondissement de certains sujets si les délais d'élaboration ne l'ont pas permis.

Comme leur nom l'indique, les LDG constituent des orientations et non des règles d'application mécanique. La détermination de « *critères généraux* », en matière de promotion et de valorisation des parcours, octroie une certaine liberté à l'AIPN. Elles doivent cependant permettre aux professionnels de connaître, de comprendre et d'interroger si nécessaire les critères qui guident la politique RH de l'établissement et président aux décisions individuelles. Elles pourront ainsi être invoquées par les professionnels en cas de recours.

Déterminées par l'AIPN, les LDG reflètent la politique RH de l'établissement et leur élaboration invite donc à prendre en compte :

- L'environnement de l'établissement et l'opportunité de travailler à certaines orientations en lien avec les autres établissements du territoire ou dans le cadre du GHT.
- Le nombre d'agents de l'établissement, la structure d'emplois en termes de métiers et de statuts.
- Le fonctionnement actuel des CAP et l'existence ou non de critères d'avancement dans les règlements intérieurs des CAP.
- La politique actuelle de l'établissement en matière d'égalité professionnelle. Cet enjeu est prégnant dans le décret et doit être investi à tout niveau, qu'il s'agisse du recrutement, de la promotion ou de l'avancement.
- La politique actuelle de l'établissement en matière de recrutement et les besoins identifiés notamment liés à l'activité de la structure, la démographie des professionnels et aux spécificités du territoire.

Les LDG peuvent comporter des orientations qui sont propres à certaines missions, certaines structures internes ou certains corps ou ensemble de corps. Leur structuration, y compris en matière d'avancement, n'est donc pas nécessairement celle des CAP actuelles.

Une attention particulière doit être apportée à l'enjeu d'égalité professionnelle, objectif qui doit irriguer à la fois la stratégie RH, la politique de recrutement et d'avancement. Cet enjeu peut faire l'objet de LDG dédiées mais peut aussi être traité au fil des différentes LDG.

Les documents ressources dans l'élaboration des lignes directrices de gestion

- Projet d'établissement, projet social, projet managérial/charte managériale,
- Bilan social, pyramides des âges
- Plan de formation, politique de promotion professionnelle, accompagnement aux fonctions supérieures, cartographie des métiers réalisées en lien avec l'ANFH
- Organigrammes de l'établissement, des directions fonctionnelles et des services, schéma d'encadrement
- Statuts particuliers et règles d'avancement réglementaire, règlements intérieurs de CAP
- Plan d'actions à l'égalité professionnelle, dispositif de signalement des violences sexistes et sexuelles
- Document formalisant la politique handicap, convention FIPHFP
- Documents, guides, voire accords relatifs à la gestion des agents contractuels au sein de l'établissement

2. Quels sont les agents concernés ?

A la lecture de l'article 26 de la loi du 9 janvier 1986 ainsi que du décret du 29 novembre 1989, les lignes directrices concernent tous les agents titulaires et non titulaires. Les agents contractuels sont bien concernés par ce nouveau dispositif.

Concrètement, certaines LDG peuvent ne s'appliquer qu'aux fonctionnaires, notamment celles prévues fixant en matière de promotion et de valorisation des parcours « *les orientations et les critères généraux à prendre en compte pour les promotions de corps et de grade réalisées par la voie du choix* ».

A l'inverse, les agents contractuels peuvent également avoir des LDG spécifiques. En cas de préexistence de documents, guides, voire accords relatifs à la gestion des agents contractuels au sein de l'établissement, ils peuvent être repris ou annexés aux LDG.

3. Comment structurer les lignes directrices de gestion en matière d'avancement ?

C'est en matière de politique de promotion et d'avancement que l'élaboration des lignes directrices de gestion représente l'enjeu stratégique et le plus pressant. L'article 30 de la loi de transformation de la fonction publique prévoit la suppression de l'avis de la CAP en matière de promotion interne et d'avancement. Il est dès lors important de rendre lisible la politique d'avancement et de tenir compte de la capacité d'appropriation des critères définis.

La réflexion sur la promotion et l'avancement doit partir d'une analyse de la politique d'avancement actuelle et de la marge d'évolution souhaitée par rapport à l'existant : l'élaboration des lignes directrices de gestion est une opportunité de faire évoluer la structuration de la politique d'avancement, jusqu'à présent conditionnée par les CAP, et les critères en place.

La structuration des LDG en matière d'avancement peut être librement déterminée par l'AIPN et ne rejoint pas nécessairement la structuration des CAP. Certains critères d'avancement peuvent aussi être communs à l'ensemble des professionnels. La structuration des LDG peut, par exemple, s'articuler autour des :

- catégories A, B, C
- filières professionnelles
- certains corps et métiers (AMA, sages-femmes, psychologues, attachés d'administration...)
- certaines missions (encadrement...)

Comment déterminer les critères d'examen des professionnels promouvables ?

1. Les critères peuvent être définis pour l'ensemble des professionnels, par catégorie professionnelle, par filière professionnelle, par corps, par mission...
2. Les critères doivent être « mesurables », il est important de prendre en compte la capacité de l'établissement à évaluer les situations à partir de ces critères.
3. Les critères ne doivent pas entraîner de politiques assimilées à de la discrimination.
4. Les critères d'avancement prennent en compte la valeur professionnelle mais ne constituent pas les critères d'évaluation de la valeur professionnelle.
→ Quel lien établir avec le compte-rendu d'évaluation annuelle ?
5. Les critères peuvent être pondérés et/ou priorisés les uns par rapport aux autres.
→ L'établissement peut ainsi créer plusieurs voies de promotion en fonction des critères (X% de promus à l'ancienneté, Y% de promus en fonction des évaluations, Z% de promus en

fonction d'un engagement particulier...) ou diversifier les critères pris en compte dans une voie unique de promotion.

6. Les critères doivent intégrer la notion d'égalité professionnelle.

→ Il peut être opportun d'introduire une évaluation dans le temps (par exemple sur trois ans) du respect du principe d'égalité pour des cohortes de professionnels peu nombreuses.

CAP départementales :

Comme c'est actuellement le cas, ce n'est pas à l'établissement gestionnaire/support des CAPD de rédiger les LDG mais bien à chaque établissement de produire les siennes.

Exemples de critères d'avancement

Ancienneté	<ul style="list-style-type: none"> • Ancienneté dans le grade • Ancienneté dans le corps • Ancienneté dans l'établissement
Formation	<ul style="list-style-type: none"> • Valorisation de tout diplôme ou formation qualifiante • Valorisation des diplômes et formations qualifiantes en lien avec les fonctions exercées : Doctorat, Master, Licence, diplôme universitaire • Valorisation des formations réalisées • Inscription dans un parcours de VAE
Valeur professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Note • Appréciation générale sur l'évaluation annuelle • Items particuliers de l'évaluation professionnelle (manière de servir, capacité) • Évaluation ad hoc à l'occasion du passage du grade
Conduite de projet	<ul style="list-style-type: none"> • Participation à un groupe de travail • Engagement dans un projet reconnu au titre de l'intéressement collectif
Expertise	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctions d'enseignement • Fonctions d'encadrement de stagiaire / tutorat • Fonctions de référent • Participation à des travaux de recherche
Encadrement	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de professionnels encadrés • Encadrement d'une équipe jour/nuit • Ancienneté dans la fonction d'encadrement
Parcours professionnel	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de mobilités fonctionnelles au cours des X dernières années • Exercice de nuit pendant au moins X années • Exercice dans les services Y et Z pendant au moins X années

Précision des critères et risques juridiques

L'élaboration des critères d'avancement et plus largement des LDG doit prendre en compte les risques contentieux inhérents aux décisions d'avancement, notamment en lien avec le niveau de précision de ces critères :

- des critères très précis peuvent « enfermer » l'établissement dans des règles mécaniques laissant peu de place à l'appréciation du chef d'établissement,
- des critères généralistes laissent une marge d'appréciation importante à l'AIPN mais peuvent aussi conduire à des interprétations divergentes par l'encadrement et les professionnels

Remarque :

Il convient de noter le manque de recul actuel attendant aux contentieux en matière de LDG. Toutefois, un arrêt récent du Conseil d'Etat 12 juin 2020, *GISTI*, n° 418142 précise que les lignes directrices émanant d'autorités publiques font parties des actes attaquables si les lignes directrices :

- fixent une règle nouvelle entachée d'incompétence,
- si leur interprétation méconnaît le sens et la portée du droit positif,
- ou si elles sont prises en vue de la mise en œuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure.

Dans ces cas, le Conseil d'Etat considère que « *les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices* ».

Organisation d'une procédure simplifiée de recours gracieux

Les décisions d'avancement sont susceptibles de recours. En vue de simplifier et de centraliser les recours gracieux d'une part, et d'autre part de limiter les recours contentieux, une procédure simplifiée de recours gracieux peut être élaborée.

La procédure type peut ainsi prévoir :

- Les éléments demandés à l'agent pour motiver sa demande
- Un examen administratif de la demande
- Un examen de la demande par le N+1
- Si nécessaire, l'organisation d'un entretien individuel
- Décision du chef d'établissement

En fonction du calendrier d'avancement, la date limite de recours gracieux peut être précisée :

- Deux mois à compter de la date de notification en cas de décision individuelle
- Deux mois à partir de la date de notification des décisions individuelles d'avancement lorsque le recours porte justement sur l'absence de décision d'avancement

4. Comment élaborer les lignes directrices de gestion en matière de politique de recrutement ?

A ce jour, la politique de recrutement d'un établissement n'est pas nécessairement explicitée, bien que de nombreux établissements définissent des stratégies, règles et procédures à cet effet.

Conformément au décret, les LDG doivent synthétiser la politique de recrutement et notamment la mettre en relation avec une démarche de GPMC, c'est-à-dire : « *l'adaptation des compétences aux évolutions des missions et des métiers, la diversité des profils et des parcours professionnels et l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes* ».

La rédaction des LDG appelle à formaliser les travaux et documents de GPMC, notamment :

- En matière de formation : stratégie de formation et de développement des compétences, politique de promotion professionnelle, l'accompagnement aux fonctions supérieures,
- Quant aux métiers en tension : identification d'éventuelles difficultés de recrutement, pyramides des âges, cartographie des métiers réalisées en lien avec l'ANFH.

Par ailleurs, il peut être utile de recenser l'ensemble des pratiques et stratégies de recrutement mises en œuvre par l'établissement en fonction des métiers ciblés mais aussi des directions et services recruteurs.

C'est sur le fondement de cet état des lieux et des objectifs généraux identifiés que les LDG en matière de recrutement peuvent définir une stratégie d'ensemble et préciser ses modalités de mise en œuvre, par exemple :

- Identifier les priorités de recrutement (par métier, par période de l'année, par activité...)
- Formaliser, harmoniser et sécuriser la procédure de recrutement (publication de l'offre, délais de réponse, modalités d'entretien...)
- Préciser la politique d'accueil et d'intégration des nouveaux arrivants
- Recenser les outils développés (élaboration d'une banque de CV, formation au recrutement, livret d'accueil...)

Les enjeux liés à la formation d'adaptation à l'emploi sont également à explorer dans le cadre des LDG.

ELABORATION DES LIGNES DIRECTRICES DE GESTION – ASSOCIER LES PARTENAIRES SOCIAUX

Le principe du paritarisme qui régit le fonctionnement des CAP permet actuellement d'associer les organisations syndicales aux décisions d'avancement et de promotion des agents sur un pied d'égalité avec les représentants de l'administration.

La refonte des compétences des CAP et le principe de promotions fondées sur les LDG vient repositionner les organisations syndicales. Leur implication dans l'élaboration des LDG devient le principal vecteur d'association à la politique d'avancement. Les modalités de cette association peuvent donc en tant que telles faire l'objet d'une discussion.

Il convient de préciser que la réglementation ne prévoit pas de négociation en la matière et que les modalités d'association des partenaires sociaux à l'élaboration des LDG relèvent de l'appréciation du chef d'établissement.

Les modalités de cette association doivent se construire en fonction :

- Du dialogue social local : les organisations syndicales représentatives souhaitent-elle être associées ? Selon quelles modalités le cas échéant (réunions multilatérales ou bilatérales, série de réunions thématiques...) ? Ont-elles déjà des questionnements à remonter ?
- De la structuration souhaitée des LDG : selon que l'établissement souhaite définir des LDG en tenant compte de la structuration actuelle des CAP, le travail peut être conduit avec chaque CAP ou collectivement sur l'ensemble des LDG.
→ Identification au sein de CAP existantes de métiers/filières nécessitant des LDG dédiées : psychologues, filière rééducation, attachés d'administration hospitalière...
- Du calendrier des instances et date prévisionnelle de présentation des LDG en CTE

L'opportunité d'associer directement des professionnels

L'établissement peut identifier des professionnels volontaires et/ou constituer un panel représentatif pour les associer aux travaux d'élaboration des lignes directrices de gestion. En matière d'avancement, cela pourrait par exemple permettre une adaptation des critères aux spécificités de certains métiers. En matière de recrutement, cela pourrait permettre d'enrichir les stratégies de recrutement.

L'opportunité d'un protocole d'accord

L'article 8 bis de la loi du 13 juillet 1983 prévoit la possibilité de négocier, au niveau local, sur :

- le déroulement des carrières et à la promotion professionnelle ;
- la formation professionnelle et continue ;
- l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

Les LDG étant directement en lien avec ces thématiques, leur élaboration peut se prêter à la rédaction d'un protocole d'accord.

ELABORATION DES LDG – CALENDRIER ET RECAPITULATIF DES ETAPES D'ELABORATION DES LIGNES DIRECTRICES DE GESTION

1. Recueillir les données nécessaires à l'élaboration des LDG

Le projet social ou le bilan social sont des éléments clés sur lesquels les établissements peuvent s'appuyer.

2. Élaboration des LDG en association avec les partenaires sociaux

3. Avis des instances

Le CSE est consulté sur les projets de LDG, ainsi que sur leur révision. Jusqu'au renouvellement général des instances, la consultation du CSE est exercée par le CTE.

→ Une information aux CAP peut également être opportune

4. Communication des lignes directrices de gestion

Les agents doivent avoir accès aux LDG par voie numérique, ou par tout autre moyen. Cela peut aussi prendre la forme d'une note d'information ou d'une réunion d'information. Les LDG étant un nouvel outil et un changement notable en matière d'avancement, il est opportun de prévoir des modalités d'information des agents.

Le calendrier d'avancement, de promotion et de recrutement

Afficher un calendrier d'avancement peut être un outil de communication. Ce calendrier peut être modulé en fonction du calendrier d'évaluation de chaque établissement et en cohérence avec les critères retenus dans les politiques qu'il porte.