

Centre de référence et de confiance

Dans un monde territorial qui bouge

Garant d'expertise



La mise en œuvre des Lignes Directrices de Gestion par les collectivités de la Haute-Savoie



SOMMAIRE

1^{ère} partie

<u>Le cadre juridique d'élaboration des lignes directrices de gestion</u>	p 4
<u>Les enjeux liés à la politique RH</u>	p 6
<u>Présentation du contexte national en matière de ressources humaines</u>	p 7
<u>Présentation de l'évolution des ressources humaines dans la collectivité ou l'établissement</u>	p 10

2^{ème} partie

<u>Proposition des orientations RH pour les collectivités pour 2020-2026</u>	p 11
<i>1. <u>La réflexion stratégique sur la GPEEC</u></i>	p 12
<i>2. <u>Le plan d'actions en faveur de l'égalité femmes/hommes</u></i>	p 13
<i>3. <u>La politique de recrutement</u></i>	p 13
<i>4. <u>L'élaboration de la politique d'avancement</u></i>	p 14
<i>5. <u>Les autres éléments de la politique RH sur lesquels les collectivités peuvent définir des LDG</u></i>	p 15

Préambule

L'une des innovations de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 dite de transformation de la fonction publique consiste en l'obligation pour toutes les collectivités territoriales de définir des lignes directrices de gestion.

Ces lignes sont arrêtées par l'autorité territoriale, après avis du comité technique puis à compter de 2023 du comité social territorial.

Les lignes directrices de gestion sont prévues à l'article 33-5 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984. **Les modalités de mise en œuvre de ce nouvel outil de GRH sont définies par le décret n°2019-1265 du 29 novembre 2019.**

Les lignes directrices de gestion poursuivent deux objectifs :

- ① déterminer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, notamment en matière de GPEEC
- ② fixer des orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels. En effet, les CAP n'examineront plus les décisions en matière d'avancement et de promotion à compter du 1^{er} janvier 2021.

Les lignes directrices de gestion intéressent l'ensemble des agents de la collectivité ou de l'établissement. Elles constituent une source d'information pour tous les agents, leurs supérieurs hiérarchiques, les encadrants et responsables de service, les organisations syndicales qui souhaitent connaître les modalités de gestion des ressources humaines et plus particulièrement en matière de recrutement, d'affectation, d'évolution des carrières, de mobilité, d'égalité professionnelle... Elles constituent le document de référence pour la GRH de la collectivité ou de l'établissement.

L'élaboration de lignes directrices s'inscrit dans l'esprit du législateur autour de cinq objectifs :

- Renouveler l'organisation du dialogue social en passant d'une approche individuelle à une approche plus collective
- Développer les leviers managériaux pour une action publique plus réactive et plus efficace
- Simplifier et garantir la transparence et l'équité du cadre de gestion des agents publics
- Favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles des agents publics dans la fonction publique et le secteur privé
- Renforcer l'égalité professionnelle dans la fonction publique.

A RETENIR :

- **Chaque collectivité, y compris celles de moins de 50 agents, doit rédiger ses propres LDG relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, après s'être approprié les données figurant dans la présente note, et présenter ces dernières au comité technique dont elle relève (voir la partie 2).**
- **Les LDG en matière de promotion interne sont établies par le CDG, mais chaque collectivité de plus de 50 agents devra présenter le projet de LDG à son propre comité technique dans un délai de 2 mois après leur transmission par le CDG.**



1ère partie

Le cadre juridique d'élaboration des lignes directrices de gestion

L'article 33-5 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée par la loi de transformation de la fonction publique n°2019-828 du 6 août 2019 prévoit que :

« Dans chaque collectivité et établissement public, des lignes directrices de gestion sont arrêtées par l'autorité territoriale, après avis du comité social territorial. Les lignes directrices de gestion déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines dans chaque collectivité et établissement public, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Les lignes directrices de gestion fixent, sans préjudice du pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général, les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours. L'autorité territoriale communique ces lignes directrices de gestion aux agents.

S'agissant des lignes directrices de gestion relatives à la promotion interne, le président du centre de gestion définit un projet qu'il transmet, après avis de son propre comité social territorial, aux collectivités et établissements obligatoirement affiliés employant au moins cinquante agents ainsi qu'aux collectivités et établissements volontairement affiliés qui ont confié au centre de gestion l'établissement des listes d'aptitude, pour consultation de leur comité social territorial dans le délai fixé par voie réglementaire. A défaut de transmission d'avis au président du centre de gestion dans le délai imparti, les comités sociaux territoriaux sont réputés avoir émis un avis favorable. A l'issue de cette consultation, le président du centre de gestion arrête les lignes directrices de gestion. Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent alinéa. »

Les modalités de mise en œuvre de ce nouvel outil de GRH sont définies par les articles 13 à 20 du décret n°2019-1265 du 29 novembre 2019.

Définition des lignes directrices de gestion

Les lignes directrices de gestion poursuivent deux objectifs :

- ① déterminer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, notamment en matière de GPEEC
- ② fixer des orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels. En effet, les CAP n'examineront plus les décisions en matière d'avancement et de promotion à compter du 1^{er} janvier 2021.

L'article 18 du décret **n°2019-1265 du 29 novembre 2019 définit** la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines comme les enjeux et les objectifs de la politique de ressources humaines à conduire au sein de la collectivité territoriale ou de l'établissement public, compte tenu des politiques publiques mises en œuvre et de la situation des effectifs, des métiers et des compétences.

1° Les orientations et les critères généraux à prendre en compte pour les promotions au choix dans les grades et cadres d'emplois

2° Les mesures favorisant l'évolution professionnelle des agents et leur accès à des responsabilités supérieures.

L'article 19 du **décret du 29 novembre 2019** précise que les lignes directrices visent en particulier :

- à préciser les modalités de prise en compte de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents, notamment à travers la diversité du parcours et des fonctions exercées, les formations suivies, les conditions particulières d'exercice, attestant de l'engagement professionnel, de la capacité d'adaptation et, le cas échéant, de l'aptitude à l'encadrement d'équipes

- à assurer l'égalité entre les femmes et les hommes dans les procédures de promotion en tenant compte de la part respective des femmes et des hommes dans les cadres d'emplois et grades concernés

- à favoriser, en matière de recrutement, l'adaptation des compétences à l'évolution des missions et des métiers, la diversité des profils et la valorisation des parcours professionnels ainsi que l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

L'élaboration des lignes directrices de gestion

Les lignes directrices de gestion sont établies par l'autorité territoriale. Elles peuvent comporter des orientations qui sont propres à certains services, cadres d'emplois ou catégories et être communes ou distinctes.

Elles sont établies pour une durée pluriannuelle qui ne peut excéder six années. Elles peuvent faire l'objet, en tout ou partie, d'une révision en cours de période selon la même procédure.

Le comité technique puis, à compter du prochain renouvellement des instances paritaires, le comité social territorial est consulté sur les projets des lignes directrices de gestion ainsi que sur leur révision.

S'agissant des lignes directrices de gestion relatives à la promotion interne, la loi n°2019-828 du 6 août 2019 prévoit que le président du centre de gestion définit un projet qu'il transmet, après avis de son propre comité social territorial, aux collectivités et établissements obligatoirement affiliés employant au moins cinquante agents ainsi qu'aux collectivités et établissements volontairement affiliés qui ont confié au centre de gestion l'établissement des listes d'aptitude, pour consultation de leur comité social territorial dans un délai de deux mois.

Le délai de deux mois court à compter de la date de transmission du projet à la collectivité ou l'établissement par le président du centre de gestion.

À défaut de transmission d'avis au président du centre de gestion dans ce délai, les comités sociaux territoriaux sont réputés avoir émis un avis favorable. À l'issue de cette consultation, le président du centre de gestion arrête les lignes directrices de gestion.

L'autorité territoriale communique les lignes directrices de gestion aux agents.

En cas de recours devant le juge administratif contre une décision individuelle, celles-ci sont invocables par l'agent.

Les collectivités ne peuvent pas aborder l'élaboration de leurs lignes directrices de gestion de manière identique. Tout dépend du contexte local (taille de la commune, missions exercées en propre, transférées ou déléguées, projets de service, évolution des effectifs...) et la proposition est adaptée à chaque territoire.

Ce préambule sera également l'occasion de rappeler la méthode de travail adoptée pour l'élaboration du projet de lignes directrices de gestion : concertation, travaux en commission, calendrier et mode d'élaboration essentiellement.

Pour l'élaboration et la mise en œuvre des lignes directrices de gestion, la conduite en mode projet doit être favorisée avec une définition d'objectifs, d'un mode opératoire, un dialogue avec les élus, les représentants du personnel et les encadrants...

Le suivi des lignes directrices de gestion

Un bilan de la mise en œuvre des lignes directrices de gestion en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels est établi annuellement, sur la base des décisions individuelles et en tenant compte des données issues du rapport social unique. Il est présenté au comité technique puis au comité social territorial compétent.

Les enjeux liés à la politique RH

La Direction générale des collectivités locales (DGCL) a publié en juin 2019 la 29^{ème} édition de son ouvrage « *Les collectivités locales en chiffres* ».

Les troisième et quatrième chapitres du rapport portent sur les finances des administrations publiques locales et des collectivités territoriales.

Il ressort du rapport que les dépenses de fonctionnement des collectivités locales repartent à la hausse en 2017 (+2%) après une baisse en 2016 (-0,1%) ; la moitié de la hausse de 2017 s'explique par les frais de personnel.

Les recettes de fonctionnement des collectivités locales progressent elles aussi (+2,3%), grâce notamment au dynamisme des recettes fiscales.

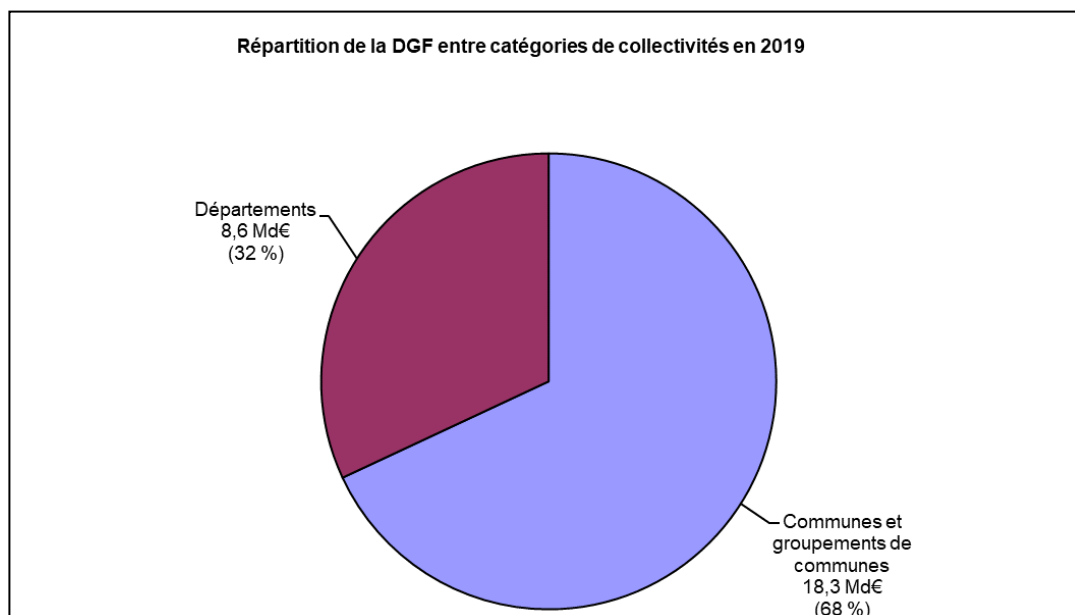
Les recettes progressant plus que les dépenses, l'épargne brute des collectivités locales augmente (+4,3%).

Après trois années de baisse, les dépenses d'investissement renouent avec la croissance (+6,2%), en particulier dans le bloc communal.

Les collectivités locales dégagent de nouveau en 2017 une capacité de financement (+0,9 Md€).

Toutefois, même pour des communes de tailles semblables, il subsiste d'importantes disparités dans les dépenses de fonctionnement par habitant. D'autres facteurs que la taille des communes interviennent, notamment l'effet des charges auxquelles elles sont soumises. Les dépenses de fonctionnement par « *habitant DGF* » sont, en moyenne, plus élevées pour les communes touristiques de montagne que pour les autres communes. Leurs dépenses d'entretien (des routes, des monuments, des réseaux d'eau et d'électricité, des bois et forêts, etc.) sont plus importantes que pour les autres communes.

Les dotations et subventions de fonctionnement atteignent 27,5 Md€. Le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est de 26,95 Md€. Cette dotation est stable par rapport à 2018.



Présentation du contexte national en matière de ressources humaines

L'évolution des effectifs territoriaux

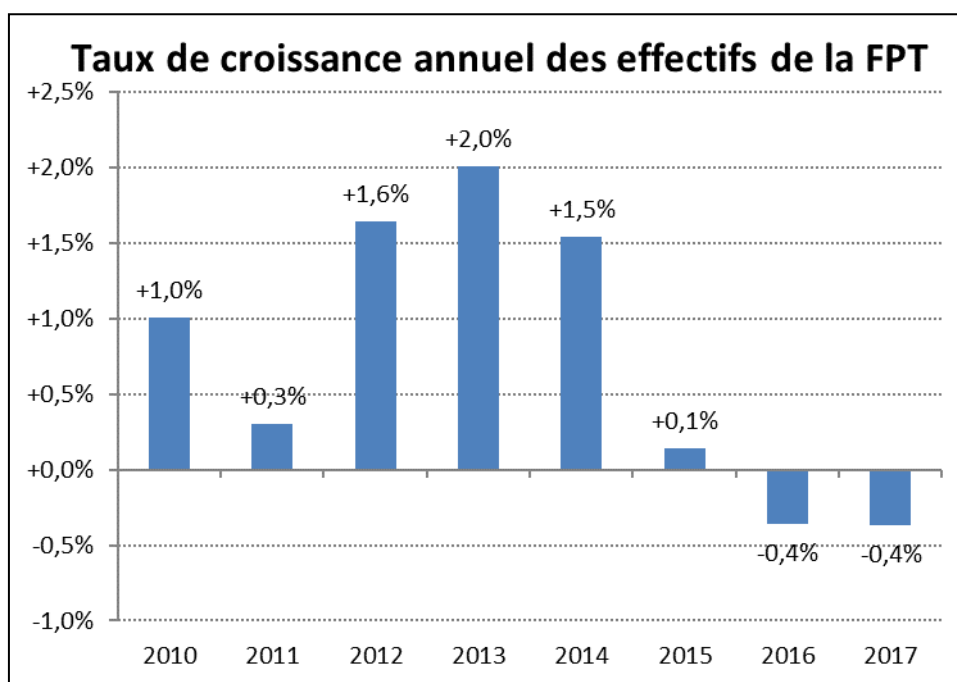
Le rapport de la DGCL sur les collectivités territoriales de juin 2019 précise qu'au 31 décembre 2017, la fonction publique territoriale (FPT) compte 1 970 000 agents rémunérés sur emploi principal.

Parmi eux, 1 467 800 agents sont fonctionnaires, 376 100 sont contractuels, 67 800 agents bénéficient de contrats aidés et 58 300 relèvent d'autres statuts (assistants maternels et familiaux, apprentis, collaborateurs de cabinet). Par ailleurs, 46 000 agents occupent des postes dits secondaires, c'est-à-dire des postes occupés par des agents ayant déjà une activité principale dans la fonction publique.

En 2017, les effectifs de la FPT diminuent de -0,4% (y compris bénéficiaires de contrats aidés), comme en 2016. Le nombre de contrats aidés diminue de -25,8%. Hors contrats aidés, les effectifs augmentent de +0,9%, après une baisse de -0,2% en 2016.

Les effectifs de la FPT diminuent dans les organismes départementaux et dans les organismes communaux (-0,2%) tandis qu'ils sont encore très dynamiques au sein des EPCI à fiscalité propre (+6,9%).

Les mouvements de personnels des organismes communaux (communes et établissements communaux) vers les EPCI à fiscalité propre expliquent en grande partie ces évolutions : + 13 600 agents en faveur des EPCI à fiscalité propre.



Le nombre de fonctionnaires baisse (-0,1%) tandis que le nombre de contractuels augmente (+5,4%). Les organismes communaux et intercommunaux concentrent plus des trois quarts des effectifs de la FPT et les organismes départementaux près de 20%.

Par rapport aux deux autres versants de la fonction publique, la FPT se caractérise par une forte proportion d'agents de catégorie C (76%) et une faible proportion d'agents de catégorie A (9%).

Les agents de la FPT sont, en moyenne, plus âgés que dans les deux autres versants : 40% ont 50 ans ou plus, contre seulement 33% dans la fonction publique d'État et 30% dans la fonction publique hospitalière. Les fonctionnaires sont plus âgés que les contractuels.

Dans la FPT, plus de trois agents sur cinq sont des femmes. Elles sont davantage présentes dans les organismes communaux.



La filière technique et la filière administrative regroupent près de 70% des effectifs territoriaux. La répartition des emplois par filière varie fortement selon le niveau et la taille de la collectivité : dans les communes de moins de 100 habitants, la filière technique et la filière administrative regroupent 97% des agents, contre seulement 62% au sein des communes de 100 000 habitants et plus.

La mise en œuvre de la réforme de la fonction publique

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique s'organise autour de cinq titres qui recouvrent les objectifs que s'était assigné le Gouvernement lors de la présentation du projet en conseil des ministres :

- Promouvoir un dialogue social plus stratégique et efficace dans le respect des garanties des agents publics
- Transformer et simplifier la gestion des ressources humaines
- Simplifier le cadre de gestion des agents publics
- Favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles des agents publics
- Renforcer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes comme vis-à-vis des personnes en situation de handicap.

Ce texte modifie de nombreuses dispositions du statut de la fonction publique territoriale : évolution des instances de dialogue social, élargissement du recours aux contractuels, évolution de la déontologie des agents publics, modification des modalités de recrutement et d'évolution des carrières, égalité professionnelle femmes/hommes, instauration de la rupture conventionnelle...

La gestion des ressources humaines dans l'ensemble des collectivités territoriales a, dès le dernier trimestre 2019, été impactée par ces nouvelles mesures législatives. En effet, outre la formalisation des politiques RH, une modification substantielle du cadre d'exercice du dialogue social, de nombreuses collectivités ont d'ores et déjà engagé une réflexion sur la mise en œuvre des contrats de projet ou répondu à des demandes de rupture conventionnelle.

Toutefois, cette loi ne constitue qu'une première étape dans la réforme de la fonction publique.

En effet, en sus des dispositions déjà contenues dans la loi, le Gouvernement a reçu du Parlement l'autorisation de légiférer, par ordonnances, dans des domaines importants : les modalités de recrutement au sein des corps et cadres d'emplois de catégorie A, la formation des agents publics, les règles de négociation dans la fonction publique, la protection sociale, la santé au travail, la gestion de l'inaptitude...

Le projet de réforme des retraites

Si un régime de retraite universel est mis en œuvre, cela nécessitera une anticipation de ses impacts au sein de chaque collectivité, alors même que 45% des effectifs territoriaux atteindront l'âge légal de départ à la retraite avant l'horizon 2030.

La réforme, telle qu'elle est envisagée à ce stade, devrait avoir des conséquences sur les finances publiques locales :

- Une augmentation de la part de cotisations employeurs du fait de l'intégration notamment du régime indemnitaire et d'une modification de la répartition entre employeurs et agents conduisant les employeurs à augmenter la part prise en charge afin d'éviter des baisses de salaire net des fonctionnaires.
- Un recul de l'âge de départ, qui amènerait les employeurs territoriaux à assumer une charge salariale de fin carrière supplémentaire par rapport au système actuel
- La prise en compte, le cas échéant, de nouvelles mesures en matière de pénibilité, invalidité, surcotisations (pour les policiers municipaux notamment), etc.

En décembre 2019, l'étude du Ministère du travail sur les expositions aux risques professionnels dans la fonction publique et le secteur privé a ainsi mis en lumière des taux de pénibilité dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière supérieurs en moyenne au secteur privé et très supérieur à la

fonction publique d'Etat. Cette spécificité s'explique par la nature des missions de service publique assumées par les collectivités territoriales.

Le maintien prolongé en activité du fait de la suppression de la catégorie active et de la retraite pour invalidité aurait des répercussions de plusieurs ordres sur les finances publiques et notamment :

- une augmentation de la masse salariale. Le report de plusieurs années des départs à la retraite implique le non remplacement d'un agent senior par un agent jeune. Or les fonctionnaires en fin de carrière ont une rémunération moyenne plus élevée que ceux en début de carrière
- des charges liées aux absences pour maladie d'agents en situation d'inaptitude qui devront être remplacés.

Par ailleurs, la retraite pour invalidité était prise en charge par la CNRACL ; il serait donc impératif de clarifier et d'évaluer l'impact financier pour les collectivités en cas d'extension aux fonctionnaires territoriaux de la pension d'invalidité.

Les tendances en matière de recrutement

74 626 offres d'emploi ont été publiées par les Centres de gestion durant l'année 2017. 17% sont des offres sur emploi non permanent et 40% des offres sur emploi permanent de catégorie C.

Depuis 2014, est constatée (panoramas de l'emploi territorial publiés par la FNCDG et l'ANDCDG chaque année) une légère diminution constante des offres publiées par les communes au profit des métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomérations et communautés de communes. Avec 21% des offres d'emploi diffusées, le dynamisme des structures intercommunales se confirme.

Le recrutement direct d'agents de catégorie C reste le premier motif de recrutement. Arrivent ensuite les mobilités externes et internes.

Les promotions internes ainsi que les nominations suite à un concours marquent un recul entre 2014 et 2017.

Entre 2014 et 2017, a été constatée une hausse constante du poids des recrutements pour les métiers « *Interventions techniques* » et « *Sécurité* ».

Les recrutements dans les métiers des « *Services à la population* » diminuent de 2,4%, tandis que ceux effectués dans les familles de métiers « *Pilotage, Management et Gestion des ressources* » et « *Politiques publiques d'aménagement et de développement territorial* » sont à l'équilibre.

L'émergence de nouveaux métiers

Les fonctions des agents territoriaux ont été amenées à évoluer vers un rôle renforcé de conseil ou de contrôle interne en lien avec les nouvelles obligations pesant sur les collectivités en matière de commande publique, de déontologie ou de protection des données. Parallèlement, le législateur a modifié le champ de compétences des collectivités comme en matière d'urbanisme ce qui a entraîné l'émergence de nouveaux métiers.

Dans la 4^{ème} édition du répertoire des métiers, le CNFPT en a identifié 19 nouveaux dont ceux de référent déontologue, de délégué à la protection des données, d'instructeur des autorisations d'urbanisme, de gestionnaire de l'aire d'accueil des publics itinérants, de responsable qualité, d'auditeur interne, de conseiller en mobilité, d'ergonome, d'acheteur public.

L'émergence de nouveaux métiers entraîne différentes incidences en matière de ressources humaines : l'adaptation des agents dans les fonctions originelles ont évolué, le recrutement de profils spécifiques, l'attractivité des collectivités pour attirer des personnels experts, la nécessité de mutualiser certains services.

En effet, les collectivités les plus petites n'ont pas les moyens de recruter de profils spécialisés et se pose alors la question de la mutualisation des postes comme ceux de délégué à la protection des données qui peuvent être mis en œuvre au niveau de l'intercommunalité ou du CDG.

La problématique de la formation professionnelle est sensible également, notamment pour les métiers qui ont évolué comme celui de gestionnaire des marchés publics qui est devenu celui d'acheteur public. Cette fonction a fait l'objet d'une évolution ces dernières années du fait de différents facteurs comme l'environnement économique et les contraintes budgétaires et financières, la mise en œuvre d'un code de la commande publique, de l'instauration des démarches numériques, de la prise en compte du développement durable...

Ces facteurs ont rendu la fonction d'acheteur public de plus en plus complexe ce qui nécessite une mise à jour constante de l'expertise juridique.

Présentation de l'évolution des ressources humaines dans la collectivité ou l'établissement

La définition des lignes directrices de gestion s'accompagnera au préalable de l'élaboration d'un état des lieux des ressources humaines disponibles au sein de l'organisation.

Le diagnostic préalable permet d'avoir une vision globale de l'organisation, de son fonctionnement.

En effet, l'objectif du diagnostic préalable est d'identifier les principales composantes des effectifs et d'initier des indicateurs, jusque-là absents ou partiellement mis en œuvre :

- évolution de la masse salariale et part des dépenses de personnel
- rémunérations et régimes indemnitaires
- temps de travail
- répartition statutaire
- affectation des agents...

Le diagnostic comprend plusieurs éléments :

- ✓ une réflexion globale sur la collectivité :
 - Son projet, sa stratégie
 - ses services et compétences
 - Ses relations avec les satellites, l'intercommunalité...
 - Son organisation, ses métiers
 - Son management
 - Ses ressources humaines

- ✓ L'identification des principales unités de travail : en fonction des spécificités de la collectivité et de ses problématiques

- ✓ L'état des lieux par service ou unité, à partir des :
 - Conditions d'emploi : statuts, durée du travail, niveau de qualification, classifications, rémunérations, niveau de formation initiale...
 - Pratiques de GRH : recrutement, formation professionnelle (plan de formation, connaissance et utilisation des différents dispositifs), promotion, mobilité interne...
 - Management et relations de travail
 - Métiers : activité, compétences mobilisées, environnement de travail ...
 - Conditions de travail : Contraintes liées à l'environnement de la collectivité et à l'organisation du travail, pénibilité et usure professionnelle, évolution du contenu des emplois...
 - Indicateurs liés à la santé et à l'emploi des agents : pyramide des âges, ancienneté dans la collectivité et dans le poste, absentéisme, accidents du travail, maladies professionnelles, inaptitudes, turn-over...

Le diagnostic ne se limite pas aux moyens humains. En effet, il convient également de s'interroger sur les pratiques de coopération, mais également sur les modes de gestion des services.

Le diagnostic sert à définir, en fonction de la vision de la collectivité, les objectifs à atteindre, le plan d'actions à mettre en place, la gestion de projet ainsi que les actions de conduite du changement nécessaires.

L'état des lieux RH s'appuiera utilement sur l'analyse des données sociales.

La synthèse du bilan social se présente généralement sous la forme d'un rapport ou d'une fiche reprenant les principaux indicateurs sociaux issus du Bilan: statut des effectifs, catégorie, genre, filière, cadre d'emplois, âge, temps de travail des agents, mouvements dans la collectivité ou l'établissement, masse salariale, formation, action sociale, conditions de travail, handicap, absentéisme...

2ème partie

Proposition des orientations RH pour les collectivités pour 2020-2026

L'objectif premier de l'élaboration des lignes directrices de gestion est de formaliser la politique RH de la collectivité, de favoriser certaines orientations, de les afficher et d'anticiper les impacts prévisibles ou potentiels des mesures envisagées.

Cette formalisation se traduit par la mise en œuvre d'une démarche de GPEEC, la définition d'un plan d'actions en faveur de l'égalité professionnelle, la définition d'une politique de santé et de sécurité au travail, mais également la rédaction d'un guide des procédures de recrutement, de notes sur l'évaluation professionnelle et la promotion, d'un guide sur les règles de mobilité, l'élaboration d'un règlement intérieur reprenant les règles de mobilité, les modalités liées aux congés et autorisations d'absence, les modalités de modulation du régime indemnitaire, l'élaboration d'un plan de formation...

Le contexte territorial incite à aller vers des dispositifs d'anticipation et de perspectives : contraintes budgétaires, nombreuses modifications législatives et réglementaires en matière de FPT, accélération des évolutions technologiques, développement de nouveaux métiers, accroissement des besoins et des exigences du public, recomposition de la carte territoriale, départs massifs à la retraite dans les années à venir, vieillissement des agents...

L'obligation légale de mettre en œuvre des lignes directrices de gestion correspond à une volonté exprimée par le législateur de voir formalisées les politiques RH de toutes les collectivités territoriales.

Trois types de facteurs justifient une démarche de gestion prévisionnelle et de définition d'un plan d'actions RH dans les collectivités :

- Les mutations structurelles : besoins nouveaux d'expertise et de pilotage ; évolutions d'organisation et de gestion (protection des données, numérisation, mutualisation, internalisation de certaines prestations...)
- Des évolutions conjoncturelles : Transfert de personnels ; transformation de la structure des effectifs ; Réformes et mesures faisant apparaître des besoins d'évolution des qualifications et des compétences individuelles et collectives ; Contraintes budgétaires en regard du poids et de la progression de la masse salariale
- Des problématiques de ressources humaines en tant que telles : Pénibilité au travail, allongement des carrières, diminution des recrutements externes, démographie des effectifs et gestion des départs en retraite...

A partir de l'état des lieux des ressources humaines de la collectivité, afin de définir son plan d'actions, la collectivité doit s'interroger notamment sur :



- Les lois et règlements récents ou à venir (mise en œuvre des nouvelles dispositions prévues par la loi de transformation de la fonction publique, future réforme 3D et évolution des compétences des collectivités, future réforme des retraites...)
- La part plus ou moins importante d'agents qui vont partir en retraite dans les prochaines années
- La nécessité de professionnaliser les services
- Les demandes des usagers : ont-elles évolué et requièrent-elles une adaptation des pratiques professionnelles ?
- L'attractivité de la collectivité
- Le mode de gestion des services publics
- Le développement des compétences et de l'encadrement
- La mise en œuvre des projets de service : les services doivent-ils se réorganiser (pour une meilleure répartition du travail, pour des changements d'activité...)?
- La gestion des inaptitudes et de l'usure professionnelle...

L'élaboration des lignes directrices de gestion s'effectuera à partir d'une analyse en trois axes :

- **les orientations stratégiques de la collectivité**
- **les changements organisationnels programmés**
- **les dysfonctionnements éventuellement constatés dans la collectivité.**

1. La réflexion stratégique sur la GPEEC

La GPEEC se caractérise par une grande diversité d'outils : pyramide des âges, tableau prévisionnel d'effectif, analyse des emplois susceptibles d'évoluer, mise en place d'un plan de formation, intégration d'objectifs dans les guides des entretiens annuels d'évaluation...

Plus qu'une question d'outils, la Gestion Prévisionnelle des Emplois, des Effectifs, des Compétences repose avant tout sur une volonté d'anticiper et de se préparer aux changements. C'est une démarche initiée pour faire évoluer les organisations avec leurs acteurs.

La GPEEC doit s'articuler avec le **projet politique** de la collectivité. Une politique de gestion des ressources humaines se déduit toujours de la stratégie souhaitée par les élus pour développer les services à destination des administrés.

Il convient de s'interroger sur comment définir et rendre applicable une méthode et des procédures pour connaître et anticiper les besoins de la collectivité à court, moyen et long terme, et les mettre en adéquation avec les ressources humaines internes à identifier et à développer (mobilité interne, aspirations et motivation des agents). Au-delà des éléments basiques de la définition même de la GPEEC, l'objectif stratégique et structurel est de contribuer à insuffler une culture de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences aux encadrants.

En termes de méthodologie, la démarche de GPEEC se prête à une conduite en « *mode projet* »: définition des objectifs, identification des ressources nécessaires, planification des actions, contrôle et validation des phases, évaluation des résultats.

Ainsi, la mise en place d'une GPEEC repose sur un certain nombre d'étapes :

- Le lancement du projet
- La mobilisation des acteurs
- L'identification des objectifs stratégiques de la collectivité
- La réalisation d'un diagnostic territorial
- l'élaboration de **prospectives** et de **scénarios** quant à l'évolution des besoins des services en matière d'effectifs et de compétences
- la mise en place **d'outils** tels que des référentiels de compétences, fiches de postes, fiches métiers, l'identification des écarts entre les besoins et la situation actuelle de la collectivité
- la mise en place de **plans d'actions** visant à résorber ces **écarts**

- la mesure des **résultats obtenus** par toutes ces démarches.

2. Le plan d'actions en faveur de l'égalité femmes/hommes

Depuis le 1^{er} janvier 2016, les collectivités territoriales et les EPCI de plus de 20 000 habitants doivent présenter un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

La loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique renforce les obligations des collectivités territoriales en matière d'égalité professionnelle femmes/hommes. Ces dispositions reprennent des axes de l'accord du 30 novembre 2018, devenu majoritaire à la suite des élections professionnelles et la signature de sept organisations syndicales représentatives et l'ensemble des représentants des employeurs publics.

Ce plan d'actions, rendu obligatoire pour les collectivités territoriales et les EPCI de plus de 20 000 habitants, doit être élaboré au plus tard au 31 décembre 2020. La durée de ce plan ne peut excéder trois ans renouvelables.

Le plan d'action comporte des mesures visant à évaluer, prévenir et traiter les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes.

Il a vocation également à garantir l'égal accès des femmes et des hommes aux corps, cadres d'emplois, grades et emplois de la fonction publique.

Aussi, lorsque la part des femmes ou des hommes dans le grade d'avancement est inférieure à cette même part dans le vivier des agents promouvables, le plan d'action précise les actions mises en œuvre pour garantir l'égal accès à ces nominations.

Le plan d'action favorise l'articulation entre vie professionnelle et vie personnelle et prévient les discriminations, les actes de violence, de harcèlement moral ou sexuel ainsi que les agissements sexistes.

Ce plan d'actions peut prévoir notamment :

- La désignation d'un élu et d'un agent référent en charge de l'égalité
- L'élaboration d'un plan de formation spécifique
- L'analyse de données par sexe sur les politiques engagées par la collectivité
- L'analyse des contraintes professionnelles et personnelles pouvant s'opposer aux nominations, à la valorisation des parcours professionnels, à la formation et la définition de mesures spécifiques comme la mise en place d'e-learning...

3. La politique de recrutement

Le décret n°2019-1265 du 29 novembre 2019 prévoit que les lignes directrices de gestion visent à favoriser, en matière de recrutement, l'adaptation des compétences à :

- l'évolution des missions et des métiers
- la diversité des profils
- la valorisation des parcours professionnels
- l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Pour définir sa politique de recrutement, la collectivité doit tenir compte de plusieurs facteurs :

- La projection des départs connus ou prévisibles (retraite, démission, détachement, disponibilité, congé parental, transferts de compétences, rupture conventionnelle...)
- La projection des entrants (retours de détachement, de mise à disposition, congé parental, disponibilité)
- Les besoins futurs (créations de poste, évolution des métiers et des compétences...).

Quel que soit le type de collectivité, la maîtrise de la masse salariale constitue la première priorité en matière de gestion des ressources humaines. Cela se traduit par une réflexion sur l'optimisation des

effectifs en fonction de la nature des projets de la collectivité : par exemple, comment faire évoluer les mouvements internes ou est-il justifié de remplacements tous les départs notamment les temporaires ?

Les lignes directrices seront l'occasion également de formaliser les procédures en matière de recrutement, dans un contexte de mise en œuvre du décret **n°2019-1414 du 19 décembre 2019**.

4. L'élaboration de la politique d'avancement

Les lignes directrices de gestion comprennent une formalisation de la politique d'avancements définis et mise en œuvre par la collectivité.

Au travers de l'adoption des lignes directrices, seront décrites les étapes de définition de la politique d'avancement :

- Définir le poids des postes dans la collectivité
- Définir les critères d'avancement

Quelques exemples de critères :

- ✓ Ancienneté
 - ✓ Durée entre 2 avancements/promotion
 - ✓ Obtention d'un examen professionnel
 - ✓ Adéquation grade/fonction/organigramme
 - ✓ Compétences
 - ✓ Effort de formation
 - ✓ Investissement-motivation
 - ✓ Capacités financières de la collectivité
 - ✓ Nominations équilibrées F/H...
- Déterminer la procédure de décision
 - Informer et associer les représentants du personnel
 - Informer les responsables de service et les agents.

La procédure de promotion interne (fait par le CDG pour les collectivités de – 50 agents)

S'agissant des lignes directrices de gestion relatives à la promotion interne, la loi n°2019-828 du 6 août 2019 prévoit que le président du centre de gestion définit un projet qu'il transmet, après avis de son propre comité social territorial, aux collectivités et établissements obligatoirement affiliés employant au moins cinquante agents ainsi qu'aux collectivités et établissements volontairement affiliés qui ont confié au centre de gestion l'établissement des listes d'aptitude, pour consultation de leur comité social territorial dans un délai de deux mois.

Le délai de deux mois court à compter de la date de transmission du projet à la collectivité ou l'établissement par le président du centre de gestion.

À défaut de transmission d'avis au président du centre de gestion dans ce délai, les comités sociaux territoriaux sont réputés avoir émis un avis favorable. À l'issue de cette consultation, le président du centre de gestion arrête les lignes directrices de gestion.

L'article 19 du décret n°2019-1265 du 29 novembre 2019 définit les éléments à prendre en compte pour rédiger cette partie des lignes directrices de gestion relative à la promotion interne et à la valorisation des parcours :

«Les lignes directrices de gestion fixent, en matière de promotion et de valorisation des parcours :
1° Les orientations et les critères généraux à prendre en compte pour les promotions au choix dans les grades et cadres d'emplois ;
2° Les mesures favorisant l'évolution professionnelle des agents et leur accès à des responsabilités supérieures.

II. - Les lignes directrices [...] visent en particulier :

1° A préciser les modalités de prise en compte de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents, notamment à travers la diversité du parcours et des fonctions exercées, les formations suivies, les conditions particulières d'exercice, attestant de l'engagement professionnel, de la capacité d'adaptation et, le cas échéant, de l'aptitude à l'encadrement d'équipes.

Ces modalités permettent de prendre en compte les activités professionnelles exercées par les agents, y compris celles intervenant dans le cadre d'une activité syndicale et celles exercées à l'extérieur de l'administration d'origine, dans une autre administration [...], dans le secteur privé, notamment dans le secteur associatif, ou dans une organisation européenne ou internationale ;

2° A assurer l'égalité entre les femmes et les hommes dans les procédures de promotion en tenant compte de la part respective des femmes et des hommes dans les cadres d'emplois et grades concernés. »

5. Les autres éléments de la politique RH sur lesquels les collectivités peuvent définir des LDG

La loi du 6 août 2019 prévoit que les lignes directrices de gestion sont établies en tenant compte des données du Rapport Social Unique (RSU), à savoir :

- la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
- les parcours professionnels
- les recrutements
- la formation
- les avancements et la promotion interne
- la mobilité
- la rémunération
- la santé et la sécurité au travail, incluant les aides à la protection sociale complémentaire
- l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes
- la diversité et la lutte contre les discriminations
- le handicap
- l'amélioration des conditions et de la qualité de vie au travail.

Aussi, les lignes directrices de gestion doivent également définir toutes les autres politiques RH de la collectivité :

- le plan santé et prévention des risques professionnels
- la définition du temps de travail et le règlement des congés et des autorisations d'absence
- le règlement du régime indemnitaire
- la définition des critères d'évaluation des agents
- l'accompagnement des mobilités quelles soient subies ou choisies
- la mise en œuvre d'accords collectifs...