



EHESP

**Directeur d'établissement sanitaire,
social et médico-social**

Promotion : **2020-2021**

Date du Jury : **novembre 2021**

**Les lignes directrices de gestion
comme outil stratégique de pilotage
des ressources humaines**

Maurine BROUARD

Remerciements

Je remercie mon maître de stage, chef d'établissement, pour la confiance qu'il m'a accordée dans les projets menés à l'occasion de mes missions de stage.

Je remercie également le responsable des ressources humaines de l'établissement, pour son attachement profond aux valeurs du service public hospitalier.

Je tiens à remercier l'ensemble de l'équipe de direction, de m'avoir fait bénéficier de son expérience et de m'avoir si bien accueillie.

Je remercie enfin les organisations syndicales du centre hospitalier et de l'EHPAD, pour nos échanges enrichissants, les partages d'expériences et les apports qu'ils ont permis dans le cadre de ce travail de mémoire.

Sommaire

Introduction	1
1 L'élaboration des lignes directrices de gestion : méthode, association des organisations syndicales et communication, facteurs clés de la réussite du projet .	7
1.1 Les caractéristiques de l'établissement et les travaux préparatoires de la direction des ressources humaines permettent l'élaboration de la stratégie pluriannuelle des ressources humaines	7
1.1.1 Les lignes directrices de gestion, un document de référence pour la gestion des ressources humaines.....	7
1.1.2 Un projet issu du contexte territorial, social et sanitaire de l'établissement	9
1.1.3 L'élaboration de la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, fruit d'un travail préparatoire adapté aux spécificités de l'établissement .	11
1.2 Fluidifier la mise en place du projet à travers l'association des organisations syndicales et l'information des agents	13
1.2.1 Les raisons et modalités d'association des organisations syndicales à la détermination de la politique d'avancement.....	13
1.2.2 Œuvrer pour une communication complète et inclusive à l'égard des organisations syndicales et des agents.....	16
2 Le contenu des lignes directrices de gestion, ou l'édiction des principes directeurs et des objectifs de la politique des ressources humaines.....	19
2.1 La politique d'avancement des agents au cœur du dispositif des lignes directrices de gestion	19
2.1.1 Les dispositions réglementaires générales et la réaffirmation de la valeur professionnelle comme critère essentiel dans la prise en compte de l'avancement .	19
2.1.2 La formalisation des critères d'avancement à travers l'élaboration des lignes directrices de gestion garante de transparence pour les carrières.....	21
2.1.3 Les échanges avec les organisations syndicales et directions fonctionnelles comme cadre de réflexion préalable à l'élaboration des critères d'avancement.....	22
2.1.4 Les orientations retenues dans la définition des critères d'avancement	23
2.2 Les premiers objectifs opérationnels de la stratégie pluriannuelle des ressources humaines	26

2.2.1	Mettre en place un plan d'action en faveur de l'égalité professionnelle femmes-hommes avant l'année 2022.....	27
2.2.2	Faire de la politique de recrutement et de la gestion des contractuels un facteur d'attractivité	28
3	Les lignes directrices de gestion : un outil de stratégie des ressources humaines, de dialogue social et de management pour le directeur	32
3.1	Un outil de conduite de la politique sociale.....	32
3.1.1	Se saisir des LDG pour explorer en profondeur les dimensions de la stratégie des ressources humaines	32
3.1.2	Redécouvrir la démarche GPMC et l'utiliser comme fondement ou vecteur de la stratégie RH.....	33
3.2	Une opportunité de renforcer le dialogue social	35
3.2.1	Saisir l'opportunité du tournant que représentent les LDG pour repartir sur de nouvelles bases avec les organisations syndicales	35
3.2.2	Dépasser les obligations légales relatives à la consultation des instances et identifier de nouvelles méthodes de travail	36
3.3	Un levier managérial.....	38
3.3.1	Le rôle des cadres et leur nécessaire impartialité	38
3.3.2	Les agents davantage acteurs de leur parcours professionnel.....	40
	Conclusion	41
	Bibliographie.....	43
	Liste des annexes.....	I

Liste des sigles utilisés

ANFH : association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier

CAP : commissions administratives paritaires

CH : centre hospitalier

CSE : comité social d'établissement

CTE : comité technique d'établissement

DRH : direction des ressources humaines

EHPAD : établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

FPH : fonction publique hospitalière

GHT : groupement hospitalier de territoire

GPMC : gestion prévisionnelle des métiers et des compétences

LDG : lignes directrices de gestion

OS : organisations syndicales

Introduction

La notion de lignes directrices de gestion (LDG) a, pour la première fois en matière de fonction publique, été utilisée par le législateur à travers la loi du 20 avril 2016, concernant la mutation de certains fonctionnaires de l'État. Les lignes directrices avaient alors pour objet de définir des critères supplémentaires en vue du classement préalable des demandes de mutation par l'administration.

La loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique généralise ces lignes directrices de gestion. En effet, l'une des innovations, prévue par son article 30, consiste en l'obligation, pour les trois fonctions publiques, et par conséquent pour les établissements de santé et les établissements sociaux et médico-sociaux de la fonction publique hospitalière (FPH), de définir des lignes directrices de gestion.

Les lignes directrices de gestion visent à déterminer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines (RH), à fixer des orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels et 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 hommes et les femmes.

L'intérêt de la démarche des lignes directrices de gestion réside dans le fait qu'elles proposent de présenter un visage complet, cohérent et unifié de la politique des ressources humaines de l'établissement, fondé sur l'identité de l'établissement et son environnement. Les LDG ont en effet vocation à regrouper l'ensemble des éléments de la politique des ressources humaines et deviennent un outil central de pilotage pluriannuel des RH.

L'élaboration des lignes directrices de gestion est en effet un exercice qui permet au directeur d'établissement, qui les établit, de mener une réflexion de fond sur la politique des ressources humaines de son établissement, d'explicitier certaines thématiques, qui n'étaient jusqu'alors pas formalisées ou peu claires, tout en associant la communauté de l'établissement : organisations syndicales (OS), équipe d'encadrement et professionnels volontaires. Les lignes directrices de gestion peuvent à ce titre se révéler être un espace ou un outil d'innovation.

Par ailleurs, l'élaboration de la première version des lignes directrices de gestion est une occasion de mettre en exergue les champs de la politique RH de l'établissement qui nécessiteront d'être travaillés et détaillés à l'occasion de leur révision, en lien avec le projet

d'établissement et le rapport social unique. L'objectif est en effet que les lignes directrices, pluriannuelles, disposent d'un calendrier identique à celui du projet d'établissement, quitte à être ajustées en cours de période, afin de constituer une feuille de route de mise en œuvre du volet ressources humaines, plus ou moins précise, de ce projet.

Les LDG présentent ainsi l'opportunité de mettre à la disposition des employeurs publics de nouveaux outils managériaux afin qu'ils puissent piloter stratégiquement les politiques de ressources humaines locales, dans le cadre d'un dialogue social rénové. En effet, l'instauration des LDG s'inscrit dans un contexte de refonte des compétences des commissions administratives paritaires (CAP), qui se recentrent désormais sur les décisions individuelles faisant grief. Dès lors, les CAP ne se réunissent plus en matière d'avancement.

À travers les lignes directrices, la loi de transformation de la fonction publique vient confirmer, pour l'employeur public, en l'occurrence hospitalier, l'équilibre entre liberté et responsabilité qu'elle ambitionne de porter. Le sujet des LDG dans le cadre de ce travail de mémoire s'est d'ailleurs révélé particulièrement intéressant à étudier car éminemment stratégique et opérationnel, à différents égards.

Il s'agit tout d'abord d'un outil stratégique et de management, propre à chaque établissement, qui peut s'inscrire dans une dynamique territoriale à travers les groupements hospitaliers de territoire (GHT). Cet outil, qui doit être élaboré par le directeur d'établissement mais qui peut être le fruit d'une démarche collective, est construit selon les besoins de l'établissement, pour les agents. Il peut ainsi permettre de dynamiser ou de restaurer le dialogue social. Par ailleurs, les LDG ont été rédigées par les établissements de santé et les établissements sociaux et médico-sociaux au cours des années 2020 et 2021, dans un contexte contraint de crise sanitaire, ce qui a conduit certains de ces établissements à prioriser leurs actions en matière de politique de ressources humaines dans le cadre de la mise en place de ce nouveau processus de gestion.

Problématique et hypothèses

Il apparaît que les lignes directrices de gestion poursuivent les cinq objectifs suivants : 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 ; et renforcer l'égalité professionnelle dans la fonction publique.

Ainsi, au regard de ces premiers éléments, dans quelle mesure les lignes directrices de gestion sont-elles un outil stratégique et opérationnel de la politique de gestion des ressources humaines d'un établissement, mobilisable par le directeur ?

La finalité de ce mémoire est professionnelle, par conséquent une attention particulière sera portée à l'analyse des leviers organisationnels et managériaux qui peuvent être mobilisés par le directeur à travers la mise en place des lignes directrices de gestion.

Il est ainsi ressorti, au regard des travaux menés, différentes questions opérationnelles qui peuvent être déclinées de la manière suivante :

- les LDG comme outil, pour quelle(s) finalité(s) ?
- dans quelle mesure les LDG permettent-elles de parvenir aux cinq avancées décrites *supra* ?
- est-il possible que les lignes directrices soient claires et détaillées, sans pour autant qu'elles ne deviennent une contrainte de gestion au quotidien pour la direction des ressources humaines (DRH) ?
- pourquoi l'élaboration des LDG d'un centre hospitalier et d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) en direction commune diffère t-elle d'un établissement à l'autre ? La culture hospitalière a t-elle eu une influence sur l'élaboration des LDG de l'EHPAD ?
- quelles ont été les conséquences de la crise sanitaire sur l'élaboration des LDG ?
- en filigrane, les LDG viennent-elles bouleverser des équilibres internes à l'établissement ?
- *in fine*, les lignes directrices de gestion constituent-elles réellement un outil de rénovation du dialogue social ? Si oui, de quelle manière ?

Ces éléments, qui ne pourront tous être développés de manière exhaustive dans le travail de mémoire, conduisent à la formulation des cinq hypothèses suivantes :

- sur le sujet de l'avancement, les lignes directrices, selon la communication qui en est faite, pourraient être gages de clarté dans le déroulé de carrière des agents, voire même un facteur de motivation ;
- les lignes directrices pourraient se révéler, par le sens qu'elles donnent aux choix faits en matière RH, être un véritable outil managérial, d'une part pour le directeur à l'égard de la communauté professionnelle de son établissement, et d'autre part pour l'équipe d'encadrement ;
- les lignes directrices pourraient permettre de restaurer le dialogue social, tout en proposant la mise en place de nouvelles méthodes de travail avec les représentants du personnel ;

- les lignes directrices de gestion, en le dotant d'un volet RH vivant, adapté et pertinent, pourraient conférer davantage de vigueur au projet d'établissement ;
- les lignes directrices de gestion, construites dans une démarche collaborative et collective, pourraient représenter un moyen de remobiliser l'équipe de la direction des ressources humaines mais également de la rendre plus accessible, démocratisant ainsi la politique RH.

Terrain de mémoire

L'établissement qui m'a accueillie en stage de professionnalisation est un centre hospitalier (CH), qui dispose de 120 places en secteur de médecine chirurgie et obstétrique et d'un secteur EHPAD de 150 lits d'hébergement médicalisé pour personnes âgées, répartis au sein de deux EHPAD. Le centre hospitalier assure également la gestion d'un EHPAD de 48 lits dans le cadre d'une convention de direction commune.

J'ai, dans le cadre de ma mission de stage, élaboré les lignes directrices de gestion du centre hospitalier, que nous appellerons « l'établissement Y », ou « le CH Y » ainsi que les lignes directrices de l'EHPAD en direction commune, qui sera nommé « l'EHPAD Z ».

Le centre hospitalier Y est un établissement dynamique et attractif, situé dans une ville côtière et assurant une mission de soins de proximité pour un territoire de 40 000 habitants répartis respectivement à l'est et à l'extrême ouest de deux départements du sud de la France. L'EHPAD Z est une structure familiale, également située dans une ville côtière, très touristique. Un projet important de reconstruction le concernant est en cours.

Par ailleurs, si les lignes directrices de gestion sont applicables aux trois fonctions publiques, l'analyse du présent travail de mémoire porte exclusivement sur la FPH et se concentre sur l'élaboration des LDG au sein de l'établissement Y et de l'EHPAD Z.

Méthodologie retenue

La méthodologie retenue pour répondre à la problématique proposée s'articule autour de trois axes. Elle s'est tout d'abord calquée sur la méthode employée dans le cadre de la gestion du projet des lignes directrices de gestion. En effet, l'élaboration des LDG au sein des établissements Y et Z a fait l'objet de quatre réunions de travail avec les organisations syndicales, de deux réunions d'information et d'échanges avec les cadres soignants, d'une réunion d'information et d'échanges avec les cadres administratifs et techniques, et de deux réunions d'échanges avec les directions fonctionnelles. La conduite de ces réunions de travail dans le cadre de mes missions de stage, en lien avec le responsable des ressources

humaines de l'établissement, m'a donné un matériau exploitable pour la rédaction de ce travail de mémoire.

Ces réunions de travail se sont révélées être, parfois, des espaces d'échanges plus informels très éclairants, qui m'ont permis d'interroger les professionnels présents et de colliger les propos retenus dans un journal de terrain. Je retiens également, du fait de mes missions de stage, de nombreux temps d'observation participante, qui ont alimenté mon journal de terrain et ainsi nourri mon travail de mémoire.

Enfin, les lignes directrices de gestion sont un sujet nouveau. Pour cette raison, les ressources bibliographiques proposées ne sont pas pléthoriques. Des articles, plus que des ouvrages, ont servi d'appui à mes travaux. Par ailleurs, de nombreux éléments d'actualité et de méthode ont été récoltés à travers les informations et formations communiquées par l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) ainsi que via la Fédération hospitalière de France.

*
* *

La réflexion développée dans ce mémoire suivra trois temps. Je présenterai en premier lieu la méthode d'élaboration des lignes directrices de gestion retenue au sein de l'établissement Y et la nécessaire association des organisations syndicales dans ce processus, comme facteurs clé de la réussite du projet.

Je poursuivrai ensuite sur le contenu même des lignes directrices de gestion, comme miroir de la stratégie des ressources humaines et des orientations retenues par l'établissement Y en matière d'avancement, qui révèle quels ont été les points d'attention principaux des représentants des personnels.

Enfin, la dernière partie s'attachera à analyser comment et pourquoi les lignes directrices de gestion peuvent être un outil stratégique à la disposition du directeur, à travers l'exploration de trois leviers d'action : la conduite de la politique sociale, le renforcement du dialogue social, et enfin les possibilités que cet outil offre d'un point de vue managérial.

1 L'élaboration des lignes directrices de gestion : méthode, association des organisations syndicales et communication, facteurs clés de la réussite du projet

Les lignes directrices de gestion sont un dispositif encadré, qui laisse néanmoins une grande liberté aux établissements dans leur élaboration.

Les lignes directrices de gestion sont en effet élaborées selon le contexte et les spécificités propres à chaque établissement. De ces caractéristiques naissent une méthodologie de gestion de projet adaptée à l'établissement, qui permet de créer un terrain favorable à la détermination de la stratégie pluriannuelle des ressources humaines d'une part (1.1) et à la définition des critères d'avancement qui seront applicables au sein de l'établissement Y d'autre part (1.2). *In fine*, il y a autour du projet de lignes directrices de gestion un enjeu global d'association des organisations syndicales et de communication.

1.1 Les caractéristiques de l'établissement et les travaux préparatoires de la direction des ressources humaines permettent l'élaboration de la stratégie pluriannuelle des ressources humaines

1.1.1 Les lignes directrices de gestion, un document de référence pour la gestion des ressources humaines

L'article 30¹ de la loi de transformation de la fonction publique définit les lignes directrices de gestion. Les lignes directrices de gestion portent et traduisent la stratégie pluriannuelle des ressources humaines d'un établissement, qui s'appuie elle-même notamment sur le projet d'établissement et le projet social. Les LDG revêtent à ce titre une dimension stratégique importante pour un établissement et sa direction des ressources humaines car elles permettent de définir la stratégie RH et ses évolutions, la politique d'avancement ou encore les modalités de mise en œuvre du projet social.

Les LDG constituent ainsi les orientations générales en matière de ressources humaines qu'un établissement entend favoriser. Ces orientations peuvent porter sur certaines missions, structures internes ou certains corps ou ensemble de corps². Elles permettent également de déterminer des critères généraux concernant la promotion et la valorisation des parcours des agents, mais ne sont pas pour autant des critères d'application

¹ Article 30 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

² Article 22 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires

mécanique, l'autorité investie du pouvoir de nomination disposant ainsi sur ce sujet d'une marge de manœuvre.

Les lignes directrices de gestion autres que celles qui concernent les personnels de direction sont d'ailleurs établies par le chef d'établissement³. En effet, le directeur, autorité investie du pouvoir de nomination, met en œuvre les orientations en matière de promotion et de valorisation des parcours « sans préjudice de son pouvoir d'appréciation » en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général.

En outre, les lignes directrices de gestion sont pluriannuelles, établies pour une durée de cinq années au plus⁴. Au sein de l'établissement Y, les lignes directrices de gestion ont été validées en comité technique d'établissement (CTE) au mois de juin. Le projet d'établissement devrait quant à lui être finalisé au mois de décembre 2021. Les lignes directrices de gestion peuvent également être révisées en cours de période.

Elles s'adressent à l'ensemble des personnels non médicaux, fonctionnaires ou contractuels. En pratique en effet, les lignes directrices de gestion qui sont prévues en matière de promotion et de valorisation des parcours et fixent les orientations et critères généraux à prendre en compte en vue des promotions de corps et de grade réalisées par la voie du choix ne peuvent s'appliquer qu'aux agents fonctionnaires. Les agents contractuels peuvent toutefois faire l'objet de lignes directrices spécifiques ou intégrées à des LDG globales. Cette dernière option est celle retenue par l'établissement Y qui a fait le choix d'ajouter une partie dédiée à la politique de gestion des contractuels dans ses LDG.

L'établissement, via notamment sa direction des ressources humaines, communique par voie numérique⁵ ou par tout moyen les lignes directrices de gestion aux agents. L'un des objets des LDG est de permettre aux professionnels de connaître, comprendre et questionner si nécessaire les critères qui guident la politique RH de l'établissement ainsi que ceux qui président aux décisions individuelles. Elles peuvent ainsi être invoquées par les professionnels en cas de recours.

S'agissant en effet de la portée juridique des LDG, un agent peut invoquer les lignes directrices de gestion en cas de recours devant le tribunal administratif contre une décision individuelle prise en matière d'avancement, de promotion ou de mutation qui ne lui serait

³ Article 22 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires

⁴ Article 23 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires

⁵ Article 25 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires

pas favorable. L'agent peut également faire appel à un représentant syndical, désigné par l'organisation représentative de son choix (siégeant au comité technique d'établissement) afin de l'assister dans l'exercice de ce recours administratif. À cet égard, le comité social d'établissement (CSE) est consulté sur le projet de LDG, ainsi que sur sa révision. La consultation du CSE est exercée par le CTE jusqu'au renouvellement général des instances.

Enfin, comme évoqué *supra*, le décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires, précise les modalités de mise en œuvre de ces dernières et supprime la référence à la consultation des commissions administratives paritaires en matière de mobilité, de promotion et d'avancement au sein des textes réglementaires applicables. Par conséquent, les commissions administratives paritaires n'examinent plus les décisions en matière d'avancement et de promotion à compter du 1^{er} janvier 2021.

1.1.2 Un projet issu du contexte territorial, social et sanitaire de l'établissement

La rédaction des lignes directrices de gestion de l'établissement Y s'est inscrite dans le cadre de réflexion proposé par le groupement hospitalier de territoire.

En effet, les référents des directions des ressources humaines du GHT se sont réunis, en amont de la rédaction des LDG de chacun de leurs établissements, afin d'effectuer des travaux préalables et de proposer un document ressource concernant les LDG du GHT, qui puisse être une trame accessible à tous, permettant de travailler sur des bases communes. Ce séminaire, d'une durée de deux jours, a été organisé en lien avec l'ANFH.

Les directions des ressources humaines des établissements de santé du GHT se sont ainsi entendues sur des valeurs et principes communs dans le cadre de l'élaboration des LDG, n'obérant pas la déclinaison de LDG propres à chaque établissement, conformément à leur autonomie de gestion.

Les grandes valeurs du GHT portent sur la transparence, particulièrement sur les critères d'avancement, de promotion et de mobilité du personnel hospitalier, mais également sur la lisibilité et l'opérationnalité pour tous les agents de la fonction publique hospitalière. Par ailleurs, les LDG du GHT s'engagent à veiller au respect du principe d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Elles seront actualisées à minima tous les cinq ans afin d'assurer aux établissements une certaine flexibilité et une évolutivité au regard du contexte de chacun, et seront applicables à tous les corps de métiers de la FPH

et adaptées aux spécificités démographiques, territoriales, sociales ou financières de chacun des établissements.

La rédaction des lignes directrices de l'établissement Y s'est pleinement inscrite dans la dynamique du GHT. L'établissement Y s'est en effet appuyé sur la trame de LDG proposée par le GHT pour construire les siennes. L'élaboration des LDG de l'EHPAD Z a, s'agissant de son calendrier, suivi de près celle de l'établissement, son contenu étant toutefois adapté aux spécificités du secteur médico-social et plus particulièrement aux métiers du grand âge.

Enfin, le climat social entourant les LDG a été favorable, bien qu'à l'occasion des premières réunions de travail avec les syndicats, ces derniers ont fait part à l'équipe de direction du fait qu'ils voteraient contre le projet de LDG qui serait proposé en CTE au mois de juin, précisément parce que celui-ci serait issu d'une dynamique de GHT. Ils craignaient en effet que le projet de LDG de l'établissement Y soit une reproduction des LDG du GHT.

Cependant, les réunions de travail avec les organisations syndicales ont permis de détailler le document, au plus près de leurs attentes et d'en faire ainsi un projet adapté aux spécificités et enjeux de l'établissement Y. Cela s'est traduit lors de la présentation du projet final, au cours de laquelle les syndicats ont reconnu que le dialogue social dans le cadre de la rédaction des LDG avait été « apaisé⁶ ».

À cet égard, le climat social au sein de l'établissement Y ne s'est adouci que très récemment, du fait de l'arrivée d'un nouveau chef d'établissement. En effet, l'établissement Y a connu au cours des cinq dernières années une succession de directeurs d'établissement et d'intérim de direction. De plus, l'établissement avait été désigné par l'ARS pour porter la mise en place d'une direction commune avec un CH du territoire, mais celle-ci a échoué. Ces différents facteurs ont profondément tendu le dialogue social.

Enfin, le contexte de crise sanitaire n'a pas facilité la rédaction du projet de LDG. En effet, si l'élaboration d'une stratégie de gestion des ressources humaines requiert du temps et de la réflexion, la nécessité de faire fonctionner un établissement en temps de crise sanitaire a impliqué d'avancer tout en faisant des choix.

⁶ Réunion de travail avec les organisations syndicales, tenue au sein du CH Y le 20/05/2021

1.1.3 L'élaboration de la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, fruit d'un travail préparatoire adapté aux spécificités de l'établissement

La stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines ou, en d'autres termes, les enjeux et objectifs de la politique RH de l'établissement, répondent à ses spécificités, compte tenu d'une part des missions qui lui sont confiées, notamment dans le cadre de « la mise en œuvre du projet médical et soignant, de son insertion territoriale et des politiques publiques qu'il met en œuvre », et d'autre part « [...] de la situation de ses effectifs, métiers et compétences⁷ ».

La rédaction des LDG invite en effet la direction des ressources humaines à prendre en compte l'environnement de l'établissement et, à titre d'exemple, les établissements de son territoire. L'opportunité de travailler à certaines orientations découle ainsi de ces éléments de contexte.

Il s'agit par ailleurs pour la direction des ressources humaines de prendre en considération la politique préexistante menée en matière d'égalité professionnelle ainsi que le fonctionnement des CAP et la présence ou non de critères d'avancement dans leurs règlements intérieurs, étant entendu que la structuration des LDG ne correspond pas nécessairement à celle des CAP qui existaient au sein de l'établissement.

Enfin, les LDG sont l'occasion d'effectuer un travail d'identification des pratiques RH et des ressources, mais aussi de mesure des besoins. À ce titre, différentes actions peuvent être entreprises : une cartographie des métiers de l'établissement peut être réalisée ; la politique de recrutement de l'établissement peut être interrogée, notamment au sujet des besoins qui ont été identifiés, liés par exemple à l'activité de la structure ; enfin, la démographie des professionnels peut également être questionnée, en lien avec les spécificités du territoire.

Par conséquent, un travail préparatoire à l'élaboration du projet de LDG a été effectué par la direction des ressources humaines de l'établissement Y. Un état des lieux de la situation des effectifs a également été réalisé, proposant une répartition par filière et par statut ainsi qu'une pyramide des âges, comme en témoigne l'annexe 2.

L'établissement Y comptait ainsi au 31/12/2020 519 agents (effectifs physiques), dont 417 fonctionnaires et stagiaires (80%), 24 agents en contrat à durée indéterminée (5%) et 78

⁷ Article 26 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires

agents en contrat à durée déterminée (15%). Concernant la répartition des effectifs par filière professionnelle, l'établissement Y dispose notamment de 352 personnels issus des services de soins, 70 personnels techniques et ouvriers, et 62 personnels administratifs et de direction.

Ces constats permettent d'affiner et d'adapter la politique de ressources humaines d'un établissement. En effet, s'agissant de la répartition femmes-hommes des effectifs de l'établissement Y, l'analyse de la pyramide des âges fait état d'une surreprésentation des femmes (74%) comparativement aux hommes (26% du total des effectifs). En outre, elle met en évidence une importante proportion des agents dont l'âge est supérieur à 60 ans et invite par conséquent à anticiper d'une part leur cessation de fonctions à venir et d'autre part à prévoir de mettre en place des dispositifs spécifiques permettant leur maintien dans l'emploi, avec à titre d'exemple le recours à un ergonome afin d'adapter leur poste de travail.

L'analyse s'est poursuivie avec la recherche des points de fragilité de l'établissement. Deux axes principaux ont été identifiés. Le premier axe porte sur le renforcement de la politique d'attractivité et de fidélisation, avec des actions à entreprendre concernant certains corps de métiers en tension de recrutement : masseurs-kinésithérapeutes, infirmiers diplômés d'État pour les effectifs de nuit, et aides-soignants, particulièrement en EHPAD. Un travail est également à entreprendre s'agissant de la fidélisation des métiers de la filière gériatrique et plus globalement concernant l'attractivité des EHPAD à long terme. Actuellement, l'attractivité des EHPAD du CH pour les personnels soignants repose essentiellement sur le fait que l'établissement Y propose aux agents, lors du recrutement, la perspective d'intégrer après trois à cinq années d'activité un service de l'hôpital.

Le deuxième axe concerne la politique d'établissement à mettre en œuvre afin de lutter contre l'absentéisme. Il est à ce stade peu développé.

Ces différents données et caractéristiques, véritables carte d'identité de l'établissement Y, ont ainsi permis à la direction des ressources humaines de construire sa stratégie pluriannuelle de ressources humaines, qui s'articule autour de quatre thématiques et s'inscrit dans les axes stratégiques retenus par le GHT. Celle-ci consiste tout d'abord à développer une stratégie d'attractivité et de fidélisation des agents, ciblée sur les métiers en tension, à promouvoir ensuite la qualité de vie au travail, puis à définir une stratégie de recrutement spécifique aux agents contractuels, et enfin à renforcer le développement des compétences et la promotion de la diversité des parcours. Les LDG de l'EHPAD Z ont retenu des principes d'action identiques.

Du mois de janvier au mois de juin 2021, la direction des ressources humaines de l'établissement Y n'a pu se consacrer uniquement à la rédaction des lignes directrices de gestion. Des aléas, liés pour certains à la gestion de la crise sanitaire, ont contraint l'établissement Y à resserrer son calendrier de rédaction, ne permettant ainsi pas de développer des objectifs et pistes d'action pour chaque axe initialement retenu du plan de la stratégie pluriannuelle des ressources humaines.

C'est pour cette raison qu'un nombre restreint d'axes stratégiques et plus particulièrement d'objectifs opérationnels a été sélectionné et développé au titre de la stratégie pluriannuelle des ressources humaines des lignes directrices de gestion de l'établissement Y. À ce titre, trois principaux axes ont été retenus : l'égalité professionnelle femmes-hommes, la politique de recrutement et la gestion des agents contractuels.

Ces axes s'inscrivent dans le cadre de la stratégie du GHT, répondent à un besoin de l'établissement Y, et pourront aisément être travaillés au cours du premier mandat des LDG.

Cette stratégie pluriannuelle a été validée par les organisations syndicales.

1.2 Fluidifier la mise en place du projet à travers l'association des organisations syndicales et l'information des agents

1.2.1 Les raisons et modalités d'association des organisations syndicales à la détermination de la politique d'avancement

Comme le rappelle Amélie Roux⁸, l'objectif des lignes directrices de gestion est d'instaurer des règles d'avancement suffisamment claires. Elle précise également que les LDG ne constituent pas un règlement intérieur de CAP.

Les lignes directrices de gestion interviennent en effet dans un contexte de disparition de certaines compétences des commissions administratives paritaires, particulièrement en matière d'avancement. L'un des enjeux des LDG est donc de faire évoluer les critères d'avancement, qui étaient souvent fondés sur l'ancienneté. Ainsi, l'ancienneté n'est désormais plus un critère discriminant, mais un critère secondaire.

Par ailleurs, Amélie Roux précise que « du fait du principe du paritarisme, qui régit le fonctionnement des CAP, les organisations syndicales et les représentants de l'administration étaient sur un pied d'égalité dans le cadre de la prise de décision relative

⁸ Réunion du département ressources humaines de la Fédération hospitalière de France, le 19/05/2021

aux avancements et promotions des agents ». Or la refonte des compétences des CAP et le principe de promotions désormais fondées sur les LDG « repositionne les organisations syndicales », faisant de leur implication dans l'élaboration des lignes directrices de gestion le principal vecteur de leur association à la politique d'avancement ». À ce titre, elle ajoute que « ce changement concernant les règles d'avancement représente pour les établissements une opportunité qu'il importe de saisir⁹ ».

Les modalités de l'association des organisations syndicales à l'élaboration du projet de LDG peuvent faire l'objet d'une discussion, étant entendu qu'elles relèvent de l'appréciation du chef d'établissement. En effet, aucune négociation en la matière n'est prévue par la loi.

L'établissement Y a choisi, de surcroît dans un contexte de crise sanitaire, d'associer les organisations syndicales à l'élaboration du projet de LDG, particulièrement s'agissant de la détermination des orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours, conformément à leur souhait.

En pratique, le projet de LDG a été rédigé pendant plusieurs mois par la direction des ressources humaines, se basant sur un parangonnage de LDG réalisées par d'autres établissements de santé, et sur l'état des lieux des ressources et besoins de l'établissement Y qui a été réalisé, comme indiqué *supra*. L'objectif était, dans ce calendrier contraint, de proposer aux OS un document complet qui puisse servir de base à leur réflexion sur le sujet de la stratégie pluriannuelle des ressources humaines et sur celui de la promotion et de la valorisation des parcours.

Le projet de LDG a été présenté aux organisations syndicales lors d'une réunion de présentation. Celle-ci a permis à la direction des ressources humaines de présenter aux syndicats les enjeux des lignes directrices de gestion et un état des lieux de l'existant s'agissant de la politique des ressources humaines de l'établissement Y. Cette réunion a également eu pour objectif d'expliquer aux organisations syndicales comment l'établissement Y souhaitait mettre en place les lignes directrices de gestion, la méthode qu'il souhaitait retenir, et de proposer un calendrier, comme en témoigne l'annexe 1.

Pour la direction des ressources humaines de l'établissement Y, la méthode était partie intégrante de sa stratégie de gestion du projet LDG, et devait associer les organisations syndicales pour une meilleure réussite. La direction était en effet convaincue que les OS viendraient enrichir le document, et que l'acceptation sociale du projet serait conditionnée par sa validation en CTE par les syndicats. En effet, « au regard de l'évolution des

⁹ Réunion du département ressources humaines de la Fédération hospitalière de France, le 19/05/2021

compétences des commissions administratives paritaires, les travaux de préparation des LDG en matière d'avancement revêtent une dimension d'autant plus stratégique que les avancements, proprement dits, ne seront plus, dans le détail, connus des partenaires sociaux » (Roux, 2020).

Trois réunions de travail ont suivi. L'ordre du jour de ces réunions de travail ainsi que les thématiques que la direction des ressources humaines souhaitait voir abordées avaient été communiqués en amont aux syndicats.

L'objectif était d'échanger avec les OS autour de thématiques précises : à titre d'exemple, la définition des modalités de prise en compte de la valeur professionnelle, la détermination des critères de promotion professionnelle, ou encore de réfléchir collectivement aux orientations en matière de promotion de l'égalité professionnelle femmes-hommes. Chacune des remarques des syndicats était débattue en temps réel et pouvait faire l'objet d'un ajustement immédiat sur le projet de document, ou était proposée au chef d'établissement pour arbitrage et intégrée ultérieurement ou non au projet de LDG. La version actualisée du projet de LDG était transmise aux syndicats à l'issue des réunions, de même qu'il leur était indiqué qu'ils étaient vivement invités à faire part, d'ici la réunion de travail suivante, de toute modification complémentaire qu'ils souhaiteraient apporter au document. L'un des syndicats a d'ailleurs procédé ainsi, ses remarques et demandes de compléments ayant alors constitué l'essentiel des discussions de l'une des réunions de travail.

En outre, des réunions de travail avaient dans le même temps été organisées avec les directions fonctionnelles afin de recueillir leurs souhaits d'évolution du document et d'intégrer leurs propositions d'ajustement.

Il n'existe pas une seule méthode de gestion de projet pour mettre en place les LDG. Au sein de l'établissement Y, la méthode aurait certainement été différente si le calendrier avait été plus étendu, ou s'il avait été moins tendu du fait de la crise sanitaire. En effet, davantage de réunions de travail auraient pu être organisées, laissant ainsi un temps de maturation du projet plus important aux organisations syndicales. Par ailleurs, des groupes de travail thématiques auraient pu être mis en place, associant les représentants du personnel mais également des cadres volontaires, les directions fonctionnelles, voire même des agents.

Ces idées pourront être retenues à l'occasion de la révision du projet de lignes directrices de l'établissement Y. À cet égard d'ailleurs, l'établissement Y souhaite d'ores et déjà organiser, en vue de la révision du projet, des groupes de travail métiers ayant pour objet

la formalisation d'un recueil d'objectifs pour chaque métier. Ce recueil permettrait ainsi à chaque cadre d'y puiser, lors des évaluations annuelles et si besoin, des objectifs, de surcroît harmonisés à l'échelle de l'établissement Y.

En effet, dans le cadre d'échanges autour des LDG, certains responsables de services ont exprimé une crainte s'agissant de l'attribution d'objectifs à leurs agents. À titre d'exemple, le responsable des secteurs blanchisserie et restauration de l'établissement Y et de l'EHPAD Z a indiqué qu'il serait difficile de fixer trois objectifs à ses plongeurs lors de leur évaluation annuelle. Dans le même esprit, des objectifs de pôles, de services, ou des objectifs individuels pourraient être proposés dans le cadre d'un recueil constitué à l'occasion de groupes de travail.

Il ressort ainsi qu'une participation plus large des acteurs de l'établissement, favorisant l'appropriation du projet par les agents, peut être un facteur de réussite du projet LDG.

Enfin, les lignes directrices de gestion sont pluriannuelles et la réglementation prévoit leur caractère révisable¹⁰. Par conséquent, la première version des LDG n'est pas une version définitivement stabilisée, elle peut ainsi être expérimentée avant d'être amendée à l'occasion d'une révision. En ce sens, les LDG peuvent s'accompagner d'un calendrier d'approfondissement de certaines thématiques si les délais d'élaboration n'ont pas permis une réflexion aboutie. Cet élément a permis de rassurer les syndicats, mais également la direction des ressources humaines.

Le comité technique d'établissement du mois de juin a vu le projet des lignes directrices de l'établissement Y validé à l'unanimité par les deux organisations syndicales. Quelques jours plus tard, le projet était également validé à l'unanimité lors du CTE de l'EHPAD Z.

1.2.2 Œuvrer pour une communication complète et inclusive à l'égard des organisations syndicales et des agents

Les lignes directrices de gestion ont fait l'objet d'une communication en amont de la mise en place du projet et pendant sa phase de rédaction. La communication a été réalisée auprès des organisations syndicales, des directions fonctionnelles et des cadres. Par ailleurs, le projet a été présenté à l'occasion de toutes les instances, de manière à ce que chaque professionnel comprenne la finalité des LDG : CHSCT, CME, directoire, conseil de surveillance, et conseil d'administration de l'EHPAD Z.

¹⁰ Article 23 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires

L'élaboration des lignes directrices de gestion a nécessité lors de la phase de rédaction un travail de pédagogie auprès des syndicats de la part de la direction des ressources humaines. Les interrogations des syndicats portaient sur différents sujets : la manière dont le directeur peut prendre la décision d'ouvrir un poste et les conditions afférentes, la fixation des objectifs par le cadre, ou encore l'explication de ce qu'est la manière de servir et la définition de la notion d'expert. Pour davantage de clarté, certains de ces éléments ont fait l'objet d'une annexe explicative en fin de document LDG. Lors d'une réunion de travail tenue à l'EHPAD Z¹¹, les syndicats ont indiqué être satisfaits du document proposé et du fait que les éléments qui nécessitaient des éclaircissements y aient été précisés.

La réglementation¹² prévoit la mise à disposition du document formel aux agents. Ainsi, dès validation du projet en CTE, celui-ci a fait l'objet d'une communication par la direction des ressources humaines aux agents, à laquelle les organisations syndicales ont été associées. Une note d'information ayant pour objectif d'expliquer le dispositif des LDG ainsi que ses finalités a été adressée aux agents. Elle précise notamment que le document sera disponible sur l'espace informatique partagé, accessible à tous. La note précise également que la direction des ressources humaines peut être contactée pour toute demande de précision.

Cependant, comme l'indique Lucie Ligier, directrice des ressources humaines au sein du centre hospitalier universitaire Dijon-Bourgogne, « Il apparaît indispensable d'aller au-delà [d'une simple communication formelle du document] et d'identifier des outils pédagogiques, voire de vulgarisation. Cette communication doit permettre de comprendre non seulement les éléments techniques du document mais surtout la politique de gestion des ressources humaines qu'il sous-tend. À ce stade, la page est encore blanche » (Roux, 2020).

Par ailleurs, Amélie Roux ajoute que « Cela passe bien sûr par l'accès au document. Mais un effort de diffusion peut être réalisé avec [...] l'organisation de réunion(s) d'information. Là où le fonctionnement des commissions administratives paritaires pouvait paraître éloigné des préoccupations quotidiennes des professionnels, malgré les garanties offertes par ces instances, les LDG peuvent revêtir une dimension pédagogique. Cet enjeu est particulièrement important en matière d'avancement : à défaut d'une bonne appropriation des critères par les professionnels, le nombre de recours pourrait fortement augmenter » (Roux, 2020).

¹¹ Réunion de travail avec les organisations syndicales, tenue au sein de l'EHPAD Z le 26/05/2021

¹² Article 25 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires

Les travaux menés dans le cadre du GHT avaient d'ailleurs insisté sur la nécessité de canaliser le risque contentieux par un travail à effectuer sur la communication autour du projet. À l'occasion du CTE ayant donné lieu à la validation du projet, les syndicats avaient d'ailleurs affirmé qu'« Il faudra faire beaucoup de communication pour que les agents comprennent le document¹³ ».

À cet égard, et pour éviter un risque de reproche d'opacité de la part des agents et des organisations syndicales, la confection d'un tableau des agents pouvant être promus et comprenant les critères d'avancement peut être un outil de communication. En effet, les critères d'avancement peuvent, selon les établissements, être complexes, or c'est essentiellement le résultat des avancements qui intéresse les agents. Une vigilance est néanmoins à conserver s'agissant des modalités d'avancement et plus précisément des quotations qui conduisent aux avancements, les syndicats ayant d'ailleurs énoncé lors d'une réunion de travail l'assertion suivante : « Quelle transparence pour les agents s'agissant des quotations ?¹⁴ ». Pour exemple, le détail des quotations est précisé en annexe 3.

À l'occasion d'une réunion de travail¹⁵, les syndicats ont indiqué que « C'est [les lignes directrices de gestion] plus de travail pour la direction que pour nous. Nous, nous ne voyons plus rien. Nous aurions voulu, comme avant, participer aux négociations sur les avancements ». C'est dans ce cadre que l'établissement Y a pris la décision de transmettre aux organisations syndicales les tableaux des agents promouvables et les tableaux d'avancement des agents promus.

Outre la méthode utilisée pour leur élaboration, c'est le contenu des lignes directrices de gestion qui détermine leur caractère stratégique et leur portée au sein de l'établissement.

¹³ Comité technique d'établissement, tenu au sein de l'établissement Y le 22/06/2021

¹⁴ Réunion de travail avec les organisations syndicales, tenue au sein du CH Y le 06/05/2021

¹⁵ Réunion de travail avec les organisations syndicales, tenue au sein du CH Y le 31/05/2021

2 Le contenu des lignes directrices de gestion, ou l'édition des principes directeurs et des objectifs de la politique des ressources humaines

Les lignes directrices de gestion de l'établissement Y ont été élaborées à travers un double prisme : la détermination des orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours tout d'abord (2.1), puis l'élaboration de la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines (2.2).

En effet, l'établissement Y s'est tout d'abord attaché à déterminer des critères objectifs et opposables d'avancement, répondant ainsi à une demande des syndicats mais également au caractère d'urgence, compte tenu de la réduction du champ d'intervention des CAP à compter du 1^{er} janvier 2021 et de la nécessité de garantir des possibilités d'avancement aux personnels, de surcroît dans un contexte contraint du fait de la crise sanitaire.

Dans un deuxième temps, et faisant suite à un travail d'analyse du bilan social, d'analyse des ressources et besoins de l'établissement, de sa cartographie des métiers, et de l'objectivation de ses pratiques en matière de ressources humaines, des axes prioritaires ont émergé. Ils ont permis de construire la stratégie pluriannuelle des ressources humaines de l'établissement Y, sous un prisme restreint, qui gagnera à être développé à l'occasion de la révision des LDG.

2.1 La politique d'avancement des agents au cœur du dispositif des lignes directrices de gestion

2.1.1 Les dispositions réglementaires générales et la réaffirmation de la valeur professionnelle comme critère essentiel dans la prise en compte de l'avancement

L'étude d'impact du projet de loi de transformation de la fonction publique affirme que les lignes directrices de gestion constituent la « doctrine de gestion¹⁶ » en matière de promotions. En effet, en vertu de l'article 27 du décret 2019-1265¹⁷ relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires, « Les LDG fixent, en matière de promotion et de valorisation des parcours, les

¹⁶ Étude d'impact du projet de loi de transformation de la fonction publique : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b1802_etude-impact.pdf

¹⁷ Article 65 de la loi 86-33 du 9 janvier 1986 modifié par l'article 27 de la loi 2019-828 portant transformation de la fonction publique

orientations et les critères généraux à prendre en compte pour les promotions de corps et de grade réalisées par la voie du choix et les mesures favorisant l'évolution professionnelle des agents et leur accès à des responsabilités supérieures ».

La loi de transformation de la fonction publique n°2019-828 du 6 août 2019 ne modifie pas les éléments qui doivent être pris en compte pour le classement des agents promouvables. En effet, conformément à l'article 69 de la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, « [...] l'avancement de grade a lieu [...] notamment, au choix, par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement établi par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents ». Ainsi, les lignes directrices de gestion visent à définir « de façon plus ou moins précise » les modalités de prise en compte de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents (Le Fraper du Hellen et Fizelier, 2021).

L'avancement des agents s'appuie par conséquent sur l'évaluation de la valeur professionnelle. À ce titre, l'entretien professionnel annuel doit permettre de mesurer l'atteinte des objectifs des agents, le niveau des compétences métier et des connaissances professionnelles ou encore leur manière de servir. De même, les acquis de l'expérience sont également pris en considération dans le cadre de la promotion et de la valorisation du parcours des agents. Ils doivent être entendus comme l'ensemble des savoirs, compétences et aptitudes professionnelles que l'agent a acquis dans l'exercice d'une activité au sein des administrations mentionnées à l'article 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Par conséquent, depuis le 1^{er} janvier 2021, l'inscription sur les tableaux d'avancement ne sera plus réalisée après avis de la CAP mais directement par l'employeur qui devra tenir compte des lignes directrices de gestion dans ce processus, sans renoncer à son pouvoir d'appréciation.

Deux grands types de promotion, hors concours et examen professionnel, sont possibles et relèvent désormais de l'application des LDG. L'avancement de grade d'une part, sur la base d'un tableau d'avancement annuel, selon des conditions définies par les statuts particuliers, et des proportions ou ratios définis nationalement par arrêtés. D'autre part, la promotion interne par liste d'aptitude, possible pour certains grades seulement, dont le statut particulier le précise. Comme indiqué *supra*, ces deux voies de promotion sont réalisées par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents.

2.1.2 La formalisation des critères d'avancement à travers l'élaboration des lignes directrices de gestion garante de transparence pour les carrières

Les modalités d'avancement et de promotion interne au sein d'un établissement peuvent manquer de clarté. L'une des réunions de travail menée avec les OS dans le cadre de l'élaboration des LDG a d'ailleurs fait émerger l'assertion suivante de la part de l'un des représentants du personnel : « J'ai vu des agents qui ont pris deux points en deux ans [dans le cadre de la notation et de l'entretien annuel d'évaluation], et après, vous voulez que l'on soit convaincu que cela [la mise en place des LDG] va être bénéfique ?¹⁸ ».

À cet égard, les commissions administratives paritaires ne seront dorénavant plus saisies que pour les décisions individuelles faisant grief aux agents. À titre d'exemple, les avancements d'échelons et listes d'aptitude ne passeront plus devant les CAP. Or si l'avis de la CAP ne liait pas l'autorité investie du pouvoir de nomination, il était souvent suivi. Ce bouleversement peut donner aux organisations syndicales le sentiment que la transparence concernant l'avancement et la promotion sera amoindrie.

C'est ici que l'enjeu le plus prégnant pour les lignes directrices se situe en matière de promotion et d'avancement. Les lignes directrices permettent en effet d'une part aux établissements une « formalisation de la gestion des carrières », qui fait elle-même partie d'une « démarche globale de gestion des ressources humaines » (Vaissière, 2019).

D'autre part, les LDG sont gages de clarté et de transparence pour la politique des ressources humaines d'un établissement car elles permettent de définir et de formaliser des critères d'avancement de grade connus de tous et opposables. En effet, outre les critères réglementaires définis dans les statuts particuliers qui donnent la possibilité de changer de grade, les établissements disposent désormais de la liberté de définir des critères de promotion. Ils peuvent ainsi innover et « valoriser certaines dimensions de l'exercice professionnel jusqu'à présent difficiles à intégrer, telles que la conduite de projet, la mobilité et le parcours professionnel » (Roux, 2020) dans l'avancement et les carrières.

L'une des réunions de travail ayant eu lieu au sein de l'EHPAD Z¹⁹ a d'ailleurs permis de rappeler aux organisations syndicales que les lignes directrices de gestion sont l'occasion de corriger les biais et de valoriser les agents qui s'investissent, l'objectif étant d'individualiser l'avancement des agents en fonction de leurs compétences. Ainsi, en ce sens, et conformément à l'esprit de la loi de transformation de la fonction publique, les

¹⁸ Réunion de travail avec les organisations syndicales, tenue au sein du CH Y le 31/05/2021

¹⁹ Réunion de travail avec les organisations syndicales, tenue au sein de l'EHPAD Z le 26/05/2021

lignes directrices de gestion « donnent des marges de manœuvre à l'établissement et constituent un levier managérial important » (Roux, 2020).

2.1.3 Les échanges avec les organisations syndicales et directions fonctionnelles comme cadre de réflexion préalable à l'élaboration des critères d'avancement

Les échanges menés avec les OS dans le cadre des réunions de travail autour de l'élaboration des LDG ont permis de mettre en lumière les thématiques qu'ils souhaitent voir évoluer dans le document proposé, puis de les adapter afin de parvenir à un consensus. Leur attention principale a porté sur la définition des critères d'avancement.

L'un des syndicats a tout d'abord fait part²⁰ de son souhait que l'ancienneté reste l'un des critères majoritaires pour l'avancement. Sur ce sujet, parmi les critères établis proposés dans la première version du document communiquée aux OS, sur un total de 200 points, la répartition entre la valeur professionnelle et les acquis de l'expérience dans la prise en compte de l'avancement s'élevait à 30% pour les acquis de l'expérience et 50% pour la valeur professionnelle, les 20% restants étant partagés entre les compétences particulières des agents, l'investissement et la formation.

Emmanuelle Marc rappelle au sujet des acquis de l'expérience que cette notion peut permettre de conférer une priorité supplémentaire au fonctionnaire ayant exercé ses fonctions pendant une durée minimale dans un territoire ou dans une zone rencontrant des difficultés particulières de recrutement » (Marc, 2019). À titre d'exemple également, un établissement peut faire le choix, à travers le critère des acquis de l'expérience, de valoriser les agents ayant exercé pendant une durée minimale dans un secteur en tension.

Sur ce sujet, l'établissement Y n'a, à dessein, pas donné de définition précise des acquis de l'expérience, de sorte que cette notion telle que proposée dans les critères d'avancement de l'établissement Y puisse d'une certaine manière se confondre avec la notion d'ancienneté et satisfaire ainsi la demande des syndicats. Il est néanmoins important de rappeler que l'ancienneté n'est règlementairement pas prise en compte pour apprécier la valeur professionnelle des agents. Le Conseil d'État considère d'ailleurs que l'ancienneté n'entre en ligne de compte qu'à égalité de mérite entre deux candidats (Conseil d'État, n°84868, 10 février 1978).

Concernant la formation, le document des LDG communiqué aux OS proposait de prendre en compte les demandes de formation dans le cadre de l'avancement. Le critère

²⁰ Réunion de travail avec les organisations syndicales, tenue au sein du CH Y le 29/04/2021

« Formation » était alors fixé à 20 points, soit une part de 10% dans le calcul de l'avancement. Ce sujet a cependant suscité des débats, les syndicats appelant à la vigilance concernant le fait que ce critère pourrait être discriminant puisqu'il ne serait pas possible « d'envoyer tout le monde en formation », ajoutant que « des agents vont toujours être ciblés pour se rendre en formation et pas d'autres, selon les projets en cours au sein des services. Il devra alors être fait appel à la responsabilité du cadre. Les agents de catégorie C ne devront par ailleurs pas être oubliés²¹ ». À l'issue des échanges, le critère de la formation a été retenu pour l'avancement, minoré de 10 points.

Les échanges avec les directions fonctionnelles ont également permis d'affiner les critères d'avancement. La directrice des soins a fait part²² de son souhait de ne pas favoriser dans l'avancement les agents de nuit de même que les agents ayant à plusieurs reprises changé de service, par souci d'équité entre les agents. La directrice des soins a par ailleurs insisté sur l'importance de donner dans les LDG une définition du niveau « expert » proposé dans la grille d'avancement, et s'est interrogée concernant la pertinence ou non d'intégrer la pénibilité dans les critères d'avancement.

En outre, la directrice des ressources logistiques et techniques s'est questionnée²³ quant à la pertinence de la valorisation dans les critères d'avancement de la polyvalence des tâches des agents, ou de leur disponibilité en cas de difficulté de planning dans la prise en compte de la manière de servir. Concernant la pénibilité, la manutention des gros chariots ou le transport auprès des sites extérieurs ont également fait l'objet de débats. La direction a fait le choix de ne pas faire de la pénibilité un critère d'avancement.

2.1.4 Les orientations retenues dans la définition des critères d'avancement

A) La détermination des critères d'avancement, fruit des échanges avec les syndicats

La réflexion sur la promotion et l'avancement doit être fondée sur une analyse de la politique d'avancement actuelle de l'établissement et de la marge d'évolution qu'il souhaite engager en regard de l'existant. L'élaboration des lignes directrices de gestion représente en effet l'opportunité pour un établissement de faire évoluer la structuration de sa politique d'avancement, qui était jusqu'à présent conditionnée par les critères mis en place par les CAP. Au sein de l'établissement Y, il n'existait pas de règlement intérieur de CAP.

²¹ Réunion de travail avec les organisations syndicales, tenue au sein du CH Y le 29/04/2021

²² Réunion de travail avec la direction des soins, tenue le 21/04/2021

²³ Réunion de travail avec la direction des ressources logistiques et techniques et du développement durable, tenue le 21/04/2021

Au sein de l'établissement Y, le choix a été fait, dans le cadre des LDG, de structurer les règles d'avancement par filières professionnelles : soignante, technique et administrative. Il est à noter que les critères d'avancement retenus pour les trois filières sont, dans la première version des LDG validée en CTE, sensiblement identiques. En effet, l'objectif de l'établissement était, compte tenu des délais, d'acter le principe d'un avancement par filière, dont les critères d'avancement pourront être ajustés et détaillés lors des révisions à venir des LDG.

L'établissement Y s'est engagé à ce que les critères d'avancement retenus répondent à certaines ambitions. À titre d'exemple, les critères doivent permettre de proposer des avancements de grades construits autour de la valorisation des parcours, de valoriser les objectifs atteints de l'agent, les responsabilités fonctionnelles et/ou hiérarchiques confiées à l'agent et de favoriser la formation et l'investissement institutionnel.

Sur la base des discussions ayant eu lieu avec les OS, l'établissement Y a retenu cinq groupes de critères répartis sur une quotation de 200 points. Le détail des critères retenus par l'établissement Y figure dans la grille proposée en annexe 3.

La valeur professionnelle réunit l'atteinte des objectifs fixés au cours de l'entretien d'évaluation, les compétences et connaissances métier, la manière de servir et la capacité d'encadrement (si applicable), sur un total de 100 points.

Les compétences complémentaires particulières relatives au métier exercé, sur 10 points, peuvent par exemple permettre de valoriser un agent formateur interne ou référent dans un domaine.

L'investissement institutionnel ou l'implication dans les projets institutionnels, sur 20 points, peut permettre de valoriser l'implication dans un projet de réorganisation.

La formation est quant à elle fixée à 10 points, attribués de la façon suivante : 0 point si aucune demande ou formation n'est effectuée ; 5 points si une demande est formulée mais que la formation n'est pas effectuée, et 10 points si une formation a été effectuée au cours des trois dernières années. La répartition du critère formation dans le cadre de l'avancement est passée de 10% à 5% à la suite des échanges avec les OS, témoignant ainsi du caractère participatif de l'élaboration des LDG.

Enfin, les acquis de l'expérience professionnelle ont été validés à hauteur de 60 points, passant ainsi d'une part de 20% à une part de 30% après discussion avec les organisations

syndicales. Une pondération est proposée selon l'ancienneté de l'agent dans la fonction publique. Comme évoqué *supra*, l'établissement Y a fait le choix de ne pas établir de définition précise des acquis de l'expérience afin de favoriser le consensus avec les organisations syndicales. En effet, la complexification de la prise en compte des acquis de l'expérience, avec à titre d'exemple la prise en compte de la diversité du parcours et des fonctions exercées, des formations suivies et des conditions particulières d'exercice aurait pu être un obstacle à la validation du projet LDG par les OS. Selon le contexte social de l'établissement Y, les prochaines révisions des LDG pourront permettre d'affiner la définition des acquis de l'expérience professionnelle qu'il retiendra, permettant ainsi « que la notion d'acquis ne se confonde pas avec la notion d'ancienneté » (Le Fraper du Hellen et Fizelier) et intègre l'ensemble de l'expérience professionnelle de l'agent.

La conduite des discussions et le travail de négociation des critères d'avancement ont contribué à l'approbation des LDG par les OS lors du CTE du mois de juin. Un bilan et une clause de revoyure ont toutefois été fixés avec les OS à l'issue de la première année d'application du document afin d'effectuer les réajustements nécessaires.

B) Les modalités pratiques d'application des critères d'avancement par la direction des ressources humaines

Désormais, à l'issue de l'entretien annuel de l'agent, l'examen du contenu de l'évaluation devra être réalisé par la direction des ressources humaines afin de déterminer et plus précisément d'attribuer une notation à la valeur professionnelle de l'agent. Certains facteurs peuvent amoindrir la valeur professionnelle des agents, celle-ci étant en effet également analysée au regard des absences injustifiées ou des absences justifiées mais pour lesquelles l'agent ne respecterait régulièrement pas les règles internes (envoi de l'arrêt dans les délais, etc.). Par ailleurs, si les agents en absence durable, quel que soit le motif, sont inscrits au tableau d'avancement, l'impossibilité d'évaluer leur valeur professionnelle au plus près de la décision d'avancement les place en position non prioritaire. En outre, la valeur professionnelle des agents sanctionnés dans la dernière année d'évaluation ou dans l'année en cours est amoindrie par la sanction et ne permet pas de promotion.

S'agissant des modalités de préparation des avancements de grade par la DRH pour l'année 2021, les dispositions relatives à l'appréciation de la valeur professionnelle issues de la loi de transformation de la fonction publique entrent en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021. Dès lors, l'entretien professionnel ne peut permettre de mesurer la valeur professionnelle des agents dans le cadre d'une procédure d'avancement qu'à compter de l'année 2022. Par conséquent et à titre transitoire, pour les procédures d'avancement mises

en œuvre au cours de l'année 2021, la valeur professionnelle sera étudiée au regard de la notation attribuée lors de l'entretien d'évaluation 2020. En cas d'égalité entre deux agents, il sera fait appel au critère d'ancienneté afin de les départager. Cette procédure transitoire a été inscrite dans les LDG.

À partir de l'année 2022, les tableaux d'avancement seront examinés sur la base des LDG et des critères déterminés *supra*, en référence au compte-rendu d'entretien annuel, sans préjudice du pouvoir d'appréciation du directeur.

Enfin, s'agissant de la promotion interne (les « postes au choix ») qui concerne certains grades, des critères communs de dépôt des dossiers ont été définis. Si la valeur professionnelle est l'unique critère apprécié par la direction, la technicité du métier de l'agent et les fonctions et responsabilités assumées et/ou à venir peuvent également être prises en compte dans la détermination du choix de l'agent sélectionné, de même que des critères généraux complémentaires sont valorisés (diplômes et formations qualifiantes, participation à des missions transversales au sein de l'établissement, *etc.*).

Un travail complémentaire à celui sur l'avancement a permis à la DRH d'élaborer les grands axes de sa stratégie pluriannuelle des ressources humaines.

2.2 Les premiers objectifs opérationnels de la stratégie pluriannuelle des ressources humaines

Des thématiques autres que celle de l'avancement ont retenu l'attention des syndicats et ont permis de nourrir la réflexion concernant les Lignes directrices de gestion proposées au CTE du mois de juin.

En effet, trois axes ont été retenus dans le cadre de la détermination de la stratégie pluriannuelle des ressources humaines : l'enjeu d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, la politique de recrutement et l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels.

Ces priorités ont été définies après analyse du bilan social et à l'issue de retours d'expériences effectués par les cadres et les organisations syndicales. L'établissement Y ayant rencontré des contraintes de délai lors de l'élaboration des LDG du fait de la crise sanitaire, la DRH proposera lors de la révision des LDG de nouveaux axes qui compléteront sa stratégie pluriannuelle.

2.2.1 Mettre en place un plan d'action en faveur de l'égalité professionnelle femmes-hommes avant l'année 2022

La loi de transformation de la fonction publique invite les établissements à élaborer et mettre en œuvre un plan d'action pluriannuel relatif à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. Il s'agit d'un objectif qui doit irriguer la stratégie RH, la politique de recrutement et d'avancement.

Dans l'attente de la mise en place prochaine par l'établissement Y d'un plan d'action sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, trois objectifs déclinés par des actions prioritaires en la matière ont été identifiés. L'établissement s'engage tout d'abord à favoriser la parité entre les femmes et les hommes dans l'accès aux responsabilités managériales. En parallèle, l'établissement souhaite mettre en place des actions afin de lutter contre les violences sexuelles et sexistes, le harcèlement et les discriminations, à travers par exemple l'organisation de sessions de sensibilisation au sein des équipes de travail, la mise en place d'un dispositif de signalement des violences sexistes et sexuelles sur le modèle des fiches de signalement d'évènements indésirables, ou encore à travers l'accompagnement des agents victimes de violence.

Le troisième objectif concerne le fait de favoriser le maintien des femmes enceintes dans l'emploi, retardant ainsi au maximum la position de maladie avant congé maternité, via par exemple la généralisation de l'heure de grossesse dès le 3^{ème} mois, ou dès lors que cela est possible, l'aménagement des horaires et le recours au télétravail.

Par ailleurs, l'article 85 du titre V de la loi de transformation de la fonction publique précise qu'« Il est tenu compte de la situation respective des femmes et des hommes dans les corps et grades concernés dans le cadre des LDG. Le tableau annuel d'avancement précise la part respective des femmes et des hommes dans le vivier des agents promouvables et celle parmi les agents inscrits à ce tableau qui sont susceptibles d'être promus en exécution de celui-ci ». Par conséquent, les LDG de l'établissement Y proposent de prendre en compte l'égalité femmes-hommes dans la détermination des critères d'avancement. Le critère de l'égalité femmes-hommes s'ajouterait ainsi aux critères généraux d'avancement précédemment cités, par l'identification des situations d'inadéquation entre la démographie des grades d'avancement et le vivier des agents promouvables.

En pratique, en cas de déséquilibre constaté en moyenne sur trois ans dans un grade donné, la valeur professionnelle de tous les agents promouvables du genre concerné par le déséquilibre d'accès au grade supérieur sera examinée au cours de la quatrième année,

jusqu'à effectuer un rééquilibrage, en détaillant notamment le nombre de promotion et d'avancement de grade. Le rééquilibrage ne pourra être réalisé que sous réserve de la valeur professionnelle des agents.

Au mois de juin 2021, l'établissement Y n'avait pas encore rédigé son plan d'action sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Le contexte sanitaire l'a en effet encouragé, en accord avec les organisations syndicales, à se concentrer sur la définition des critères d'avancement. Néanmoins, l'établissement s'est efforcé de proposer des axes de travail et pistes d'actions en faveur de l'égalité qui demandent à être davantage étoffés et le seront lors de l'élaboration du plan, en fin d'année.

Il peut par ailleurs être relevé que si l'égalité femmes-hommes concerne l'égal accès des femmes et des hommes aux corps, cadres d'emplois, grades et emplois de la fonction publique ou le traitement des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes, elle peut également concerner la surreprésentation des femmes dans le métier de cadre soignant, ou la surreprésentation des hommes dans la filière technique. Ces pistes de réflexion pourront également être explorées ultérieurement.

L'objectif, à travers l'élaboration du plan égalité femmes-hommes est de créer un plan d'action très structuré, qui pourrait, à titre d'exemple, s'articuler autour de quatre axes : l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois de la fonction publique ; les écarts de rémunération ; l'articulation entre activité professionnelle et vie personnelle ; ainsi que les discriminations, les actes de violence, et de harcèlement. La formalisation et la diffusion du plan permettront de témoigner du fait que cette politique en faveur de l'égalité professionnelle existe et de légitimer ainsi son application par l'établissement employeur.

L'égalité femmes-hommes est un sujet d'amélioration continue qui doit faire l'objet d'ouverture de négociations. Il s'agit également d'un objet de dialogue social pérenne et structurel. Du point de vue de la méthode, des groupes de travail pluriprofessionnels peuvent être mis en place par la direction des ressources humaines, afin de faire émerger les idées et grands axes du plan et permettre à chacun de participer à la démarche.

2.2.2 Faire de la politique de recrutement et de la gestion des contractuels un facteur d'attractivité

A) Les enjeux autour de la politique de recrutement

La politique de recrutement d'un établissement n'est à ce jour pas nécessairement détaillée et diffusée aux agents, bien que de nombreux établissements définissent des stratégies,

procédures et règles de gestion internes à cet effet. En vertu du décret du 29 novembre 2019²⁴, les LDG doivent synthétiser la politique de recrutement et notamment la mettre en relation avec une démarche de gestion prévisionnelle des métiers et des compétences (GPMC).

À cet égard, plusieurs procédures et éléments formalisés concernant le recrutement existaient au sein de l'établissement Y avant l'élaboration des LDG, mais ils n'avaient pas été rendus publics et n'étaient pour certains pas actualisés. La rédaction des LDG a en ce sens permis une avancée significative, puisque l'ensemble des documents autour du recrutement a été actualisé et qu'une synthèse en est proposée au sein des LDG. Elle est transparente, accessible aux agents et opposable à l'établissement.

Ainsi, la procédure de recrutement est explicitée dans les LDG, allant de la demande de recrutement à l'organisation d'une commission de recrutement par la DRH et la sélection du candidat. Les modalités de recrutement et de renouvellement de contrat sont également précisées.

S'agissant des conditions de recrutement sur poste de remplacement, l'établissement Y proposait dans sa version initiale de LDG des durées d'absence pour le personnel soignant et le personnel administratif et médico-technique à partir desquelles un recrutement sur poste de remplacement pouvait être demandé par un service. Les délais proposés n'ont pas été acceptés par les organisations syndicales, qui souhaitaient les voir diminuer. À titre d'exemple, il était proposé qu'un remplacement pour le personnel soignant exerçant au sein des unités de soins pouvait être demandé à compter d'une absence d'une durée supérieure à deux mois, or les syndicats souhaitaient le passage de cette durée de deux à un mois. Cette requête des syndicats a été formulée lors de la dernière réunion de travail. La date de présentation du projet LDG en CTE approchant, elle n'a pu faire l'objet de négociations entre les syndicats et l'établissement Y. La direction des ressources humaines a alors fait le choix de supprimer toute mention de délai concernant les recrutements sur poste de remplacement et de remettre cet échange à la révision du projet.

Par ailleurs, afin de fluidifier et de communiquer autour de l'organisation des concours et des examens professionnels, la DRH a établi et diffusé un calendrier prévisionnel permettant à chaque agent de connaître leur périodicité au sein de l'établissement Y.

²⁴ Article 19 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires

Le fait de colliger ces éléments et procédures dans les LDG permet de donner des repères aux agents et à la DRH, tout en posant des règles claires et uniformes de recrutement.

La révision des lignes directrices de gestion après une année d'application pourra permettre de voir certains points détaillés. En effet, la thématique « Recrutement » des LDG peut également être l'occasion pour la direction des ressources humaines de rappeler que le recrutement est effectué sur la base de critères objectifs. Par ailleurs, les lignes directrices de gestion sont l'occasion de préciser des règles de gestion internes, telles que la durée à partir de laquelle un recrutement sur poste de remplacement peut être demandé par un cadre, comme explicité *supra*.

Enfin, l'élaboration des lignes directrices de gestion peut permettre à la direction des ressources humaines de proposer des pistes d'actions et ainsi de se fixer des objectifs concernant des thématiques inexplorées ou en souffrance au sein de certains établissements, à l'instar de ce que proposent les LDG de l'établissement Y s'agissant de l'accueil, de l'intégration et de la formation des nouveaux arrivants.

B) Les enjeux autour de la politique de gestion des contractuels

L'établissement Y rappelle dans ses LDG des principes clés en matière de gestion des agents contractuels. Il s'attache en effet à garantir l'égalité, la transparence et l'ouverture dans le recrutement en favorisant l'accès des emplois publics aux contractuels afin de diversifier les compétences. Il s'attache également à garantir l'égalité dans les parcours et le développement de carrière, en prévoyant un déroulement de carrière linéaire se rapprochant de celui applicable aux titulaires. Par ailleurs, il entend favoriser l'égalité de traitement s'agissant des droits et devoirs des contractuels, ainsi que le développement de dispositifs de résorption de l'emploi précaire visant à favoriser la titularisation des contractuels qui le souhaitent.

S'agissant plus particulièrement de l'égalité de parcours et de traitement, les lignes directrices de gestion de l'établissement Y rappellent que les professionnels contractuels occupant un emploi permanent, en contrat à durée indéterminée ou en contrat à durée déterminée, doivent pouvoir prétendre à une évolution de leur parcours professionnel au sein de l'établissement, au même titre que les fonctionnaires hospitaliers.

S'agissant en outre des conditions de rémunération des agents contractuels, les LDG de l'établissement Y mentionnent que leur rémunération est fixée « par l'autorité compétente en tenant compte des fonctions exercées, de la qualification requise pour leur exercice, et

de l'expérience de ces agents. Elle peut tenir compte de leurs résultats professionnels [...]»²⁵ ». Par ailleurs, les LDG précisent que la rémunération des agents employés à durée indéterminée ou à durée déterminée pour motif permanent « fait l'objet d'une réévaluation au minimum tous les trois ans, notamment au vu des résultats de l'entretien professionnel annuel ou de l'évolution des fonctions²⁶ ».

L'inscription de ces éléments dans les LDG permet de garantir aux agents concernés que ces dispositions sont appliquées au sein de l'établissement et permettent une évolution régulière. L'évolution des agents est ainsi appréciée au regard de la durée moyenne des échelons des agents titulaires assurant des fonctions similaires, sauf si la valeur professionnelle se révèle insuffisante.

La direction des ressources humaines a également indiqué dans ses lignes directrices de gestion s'engager à informer chaque agent contractuel des conditions et motifs qui justifient de ne pas lui donner accès au statut de fonctionnaire, et de ses autres possibilités d'évolution en tant que contractuel.

En outre, les lignes directrices de gestion peuvent permettre à la direction des ressources humaines de s'engager dans une démarche de déprécarisation et de sécurisation de l'emploi des agents contractuels et de proposer des actions concrètes en ce sens. À titre d'exemple, l'établissement peut s'engager à recruter un plus grand nombre de professionnels contractuels sur des postes permanents, comme l'évolution des textes réglementaires le permet. L'établissement peut également donner des perspectives de titularisation aux agents contractuels, en créant des parcours types qui comprendraient un nombre prédéfini d'années de contractualisation à l'issue desquelles les contractuels auraient accès à un concours.

Ces éléments dévoilent les forces et faiblesses des LDG des établissements analysés et révèlent *in fine* de quelle manière cet outil peut être un appui pour le directeur, dans différents secteurs.

²⁵ Article 28 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

²⁶ Article 1-2 du décret 91-155 du 6 février 1991 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière modifié par le décret n°2015-1434 du 5 novembre 2015 portant diverses dispositions relatives aux agents non titulaires de la fonction publique hospitalière

3 Les lignes directrices de gestion : un outil de stratégie des ressources humaines, de dialogue social et de management pour le directeur

Les lignes directrices de gestion représentent à différents égards un outil performant de gestion de la politique des ressources humaines d'un établissement. En effet, les lignes directrices de gestion sont un outil de conduite de la politique sociale (3.1), un vecteur de renforcement de dialogue social voire de rénovation du dialogue social (3.2), et constituent enfin un outil managérial à la disposition du directeur et des cadres (3.3).

Ces préconisations sont issues des enseignements tirés de la mise en place des lignes directrices de gestion au sein de l'établissement Y. Il importe en effet pour le directeur d'établissement ou des ressources humaines de se saisir des lignes directrices de gestion, en lien avec son équipe, les organisations syndicales et les acteurs volontaires de l'établissement, pour en faire une démarche personnalisée, portée collectivement et bénéfique pour l'établissement.

3.1 Un outil de conduite de la politique sociale

3.1.1 Se saisir des LDG pour explorer en profondeur les dimensions de la stratégie des ressources humaines

« Les lignes directrices de gestion sont un moyen de se doter d'un cap plus clair et d'avoir une approche plus intégrée » (Parnaudeau, 2020).

Par manque de temps du fait de la crise, et hormis pour l'avancement, il ressort que la direction des ressources humaines de l'établissement Y n'a pu rédiger ses LDG de manière aussi exhaustive qu'elle l'aurait souhaité. Pourtant, les LDG constituent justement l'opportunité d'interroger en profondeur certains sujets, dans une démarche collective et participative avec les organisations syndicales, les cadres et les agents.

À titre d'exemple, la thématique de l'égalité professionnelle des LDG de l'établissement Y traite l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes mais ne développe que très succinctement l'égalité professionnelle sous un angle plus global, qui aborderait des mesures en faveur de la prise en compte du handicap ou encore la mise en place de politiques de maintien dans l'emploi. De même, la formation demeure peu abordée dans les LDG de l'établissement Y, or les lignes directrices de gestion représentent l'opportunité de mettre en place une véritable politique de formation, à travers par exemple le fait

d'informer les agents concernant leur droit à la formation, de faciliter l'accès à des préparations aux concours ou encore de diversifier l'offre de formation.

L'élaboration des lignes directrices de gestion au sein de l'établissement Y s'est tout de même révélée être un exercice de dialogue social étroitement lié aux problématiques locales de l'établissement, le document final proposé étant le reflet de sujets d'attention préexistants de l'établissement, tels que la politique de recrutement ou la gestion des contractuels. La mise en place des LDG offre en effet la possibilité de prendre le temps d'un échange structuré sur des sujets de fond, d'analyser la cohérence des processus de gestion propres aux ressources humaines, mais également de rédiger une feuille de route des dossiers qui devront être prochainement traités par la direction des ressources humaines.

Ainsi, comme l'indique Laëtitia Jehanno directrice des relations humaines au centre hospitalier universitaire de Limoges (Roux, 2020), « Au-delà d'une obligation réglementaire, les LDG constituent, pour l'établissement, un véritable document de politique sociale qui permet de définir, formaliser ou conforter certaines politiques en matière de ressources humaines. Il ne s'agit donc pas d'un simple document technique de la DRH, mais bien d'un outil de conduite de la politique sociale et de management ».

Par conséquent, la mise en place des LDG peut permettre à un directeur, s'il s'en saisit, de mener la politique des ressources humaines et de porter des changements organisationnels et stratégiques. Les LDG peuvent donc ainsi représenter une façon de mener le changement, de dissiper les doutes ou de clarifier des procédures internes.

À titre d'exemple, les LDG sont l'occasion de formaliser les règles qui président aux modalités de recrutement et de renouvellements de contrats, ou de réfléchir à mettre en place une politique de l'emploi hospitalier et de déprécarisation. De même, elles représentent la possibilité pour les établissements de formaliser leur politique d'attractivité vis-à-vis des métiers et secteurs en tension. Un lien direct peut en effet être établi entre les besoins de l'établissement et les critères d'avancement, en ce que ces derniers peuvent permettre de valoriser des métiers ou compétences plutôt que d'autres.

3.1.2 Redécouvrir la démarche GPMC et l'utiliser comme fondement ou vecteur de la stratégie RH

La gestion prévisionnelle des métiers et des compétences est une démarche qui peut être réalisée en amont de l'élaboration des LDG. Sa mise en œuvre et ses résultats participeraient alors à la structuration d'une stratégie d'ensemble des ressources humaines

et permettraient de préciser les modalités de mise en œuvre de cette stratégie. Les travaux formalisés en matière de gestion prévisionnelle pourraient s'articuler autour de différentes thématiques et secteurs RH et permettraient de dresser un état des lieux puis d'élaborer la stratégie RH.

À titre d'exemple et pour le secteur du recrutement, la GPMC peut permettre d'identifier des priorités de recrutement, selon des métiers, périodes de l'année ou selon des activités. Il est également pertinent d'effectuer un recensement des pratiques et stratégies de recrutement déployées par l'établissement, selon des métiers ciblés ou des services recruteurs, voire d'harmoniser la procédure de recrutement, à travers une uniformisation des publications d'offres, des délais de réponse aux candidats et modalités d'entretiens. Ainsi, en EHPAD, l'attractivité peut passer par le déploiement d'une politique de recrutement et de fidélisation ciblée, développée dans les LDG, sur la base des travaux de GPMC.

La GPMC peut également être réalisée en aval de l'élaboration des LDG et venir ainsi porter la mise en place de la politique déployée dans les LDG, et particulièrement les orientations retenues en matière de promotion et de valorisation des parcours.

De manière concrète, les LDG permettent d'articuler la gestion des carrières avec la gestion prévisionnelle des métiers et des compétences. Tel qu'évoqué précédemment, elles donnent aux établissements, à travers l'association des notions de métier et de grade, l'occasion d'établir un calendrier des concours ou encore de définir les critères permettant une nomination au choix ou un avancement de grade, en concertation avec les organisations syndicales. Comme l'indique Marie-Gabrielle Vaissière, « La loi, en désindividualisant le dialogue social sur la gestion des carrières, trace le chemin d'une gestion des ressources humaines davantage ciblée sur le besoin en compétences des établissements » (Vaissière, 2019).

Enfin, la démarche de GPMC, déployée au service des lignes directrices de gestion peut se transformer, à l'instar des tableaux de bord dans le cadre du contrôle de gestion, en un outil de suivi concernant l'évolution de carrière des agents et avoir ainsi une « fonction d'aide à la gestion interne des services. [...] Cette notion ne fait qu'institutionnaliser des pratiques anciennes de gestion des mutations dans les administrations, en rendant celles-ci plus transparentes » (Marc, 2019).

3.2 Une opportunité de renforcer le dialogue social

3.2.1 Saisir l'opportunité du tournant que représentent les LDG pour repartir sur de nouvelles bases avec les organisations syndicales

Les auteurs Le Pors et Aschieri affirment que « La fonction publique est depuis des années un lieu où la concertation est incessante et la négociation fréquente. Et pour peu que les responsables aient la volonté de prendre les syndicats pour ce qu'ils sont, à savoir des représentants des personnels et non des adversaires à contourner ou faire plier, ces concertations et négociations sont efficaces et permettent de mieux servir l'intérêt général ». Et d'ajouter au sujet des instances consultatives que « [...] la tentation est grande soit de les contourner, soit d'en faire des lieux de consultation purement formelle, des chambres d'enregistrement » (Le Pors et Aschieri, 2019).

Le titre I^{er} de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique s'ouvre sur la réforme du dialogue social dans la fonction publique. Avec la mise en place des lignes directrices de gestion, la stratégie des ressources humaines devient un sujet de dialogue social et d'échanges avec les organisations syndicales, dans un contexte de disparition d'espaces de dialogue institutionnels concernant les sujets de promotion et d'avancement, qui peut susciter de l'inquiétude de la part des organisations syndicales.

Marie-Gabrielle Vaissière rappelle sur ce sujet que « La participation des organisations syndicales dans la gestion des carrières était un élément majeur, tant dans la loi que dans les faits ». Or désormais, s'il est organisé par l'établissement, le dialogue social concernant les carrières sera réalisé « a priori et non plus a posteriori » (Vaissière, 2019). Les représentants du personnel participaient en effet dans le cadre des CAP à l'examen des décisions individuelles relatives aux carrières des agents. Ils sont dorénavant invités via les lignes directrices de gestion à participer à la construction des orientations en matière de politique de ressources humaines. Ainsi, « La négociation collective des LDG (et donc des choix politiques en matière d'avancement) prendra le dessus sur la négociation individuelle, que l'appartenance ou l'accointance syndicale de l'agent pouvaient orienter. C'est là que réside le vrai changement en matière de dialogue social » (Vaissière, 2019).

La mise en place des lignes directrices de gestion peut par conséquent représenter une opportunité de redynamiser le dialogue social au travers d'équilibres nouveaux et d'outils de dialogue social renouvelés. Au sein de l'établissement Y, le climat social tendu voire méfiant à l'égard de la direction s'est apaisé lorsque les organisations syndicales ont compris que le projet de LDG qui leur était présenté n'était pas exhaustif, se voulait au contraire

participatif, et que les propositions d'amendements et d'ajustements des organisations syndicales n'étaient pas simplement les bienvenues mais très attendues par la direction des ressources humaines. *In fine*, il s'agissait, à travers l'élaboration des lignes directrices de gestion, de ne pas perdre définitivement les organisations syndicales mais au contraire de retrouver une confiance perdue.

À l'issue des réunions de travail organisées avec les représentants du personnel, ceux-ci ont affirmé au sujet de la manière dont avait été mené le dialogue social dans le cadre des LDG « C'est très bien d'avoir organisé les conditions du dialogue social. Nous avons bien travaillé et nous avons été entendus. C'est bien quand ce que l'on dit ce n'est pas pris comme une attaque²⁷ ».

3.2.2 Dépasser les obligations légales relatives à la consultation des instances et identifier de nouvelles méthodes de travail

Les syndicats peuvent, à travers le dialogue social, prendre part à la mise en place d'une politique d'établissement ainsi qu'à certaines de ses déclinaisons opérationnelles ou encore aider la direction à arbitrer pour prendre ses décisions, issues du terrain. À titre d'exemple, l'un des syndicats de l'établissement Y a, lors d'une réunion de travail, plaidé pour la déprécarisation de l'emploi, arguant « Nous ne sommes pas bons dans la stratégie. Il ne faut pas que le « pas cher » nous coûte cher²⁸ », ce qui témoigne de son implication ou à minima de sa volonté de s'impliquer pour une bonne gestion de l'établissement.

Seulement, « Un dialogue social fructueux nécessite une pratique qui dispose de marges réelles de négociation et considère les représentants des personnels comme des interlocuteurs responsables, porteurs non seulement d'une expertise et de revendication mais également du sens du service public » (Le Pors et Aschieri, 2019). Sur ce sujet, Frédéric Géa ajoute que le dialogue social requiert « La transparence et la transmission des informations nécessaires aux consultations et aux négociations » (Géa, 2020).

Il précise que le dialogue social doit réunir des conditions, et affirme que « ces conditions d'égalité, de réciprocité, *etc.*, se révèlent avant tout d'ordre culturel. Le dialogue social présuppose donc, chez les acteurs qui prétendent l'incarner ou le mettre en œuvre, une certaine attitude d'esprit ». Le dialogue social nécessiterait également que ses acteurs disposent de compétences techniques qui puissent leur permettre de conduire un échange argumenté, tout en maîtrisant les cadres juridiques ou sujets complexes qui sont évoqués.

²⁷ Réunion de travail avec les organisations syndicales, tenue au sein du CH Y le 31/05/2021

²⁸ Réunion de travail avec les organisations syndicales, tenue au sein du CH Y le 31/05/2021

De surcroît, Frédéric Géa affirme que la pratique du dialogue social [...] appelle une forme d'apprentissage des stratégies de négociation comme de l'exercice délicat de rédaction d'un accord » et que « C'est la conjonction de ces différentes compétences qui conditionne la possibilité d'un dialogue social de qualité » (Géa, 2020).

À cet égard, en 2015 et 2018, deux rapports²⁹ ont souligné la nécessité de renforcer la formation des acteurs du dialogue social. Ainsi, dans le secteur privé, des formations communes forment conjointement des représentants des salariés et des employeurs, la coopération se trouvant au cœur de la formation proposée.

La formation des organisations syndicales s'est en effet révélée être un sujet dans le cadre de l'élaboration des lignes directrices de gestion au sein de l'établissement Y, et particulièrement au sein de l'EHPAD Z. Les échanges et réunions de travail avec les syndicats ont en effet mis en lumière le nécessaire rôle d'information dont est chargée la direction vis-à-vis des syndicats et la nécessité de stimuler leur réflexion afin de les aider à repérer certains enjeux. La question qui est ici sous-tendue est celle de l'information ou du niveau d'information que l'établissement souhaite communiquer aux syndicats pour permettre les conditions du « dialogue social de qualité » évoqué *supra*.

À ce jour et du fait de la crise liée au Covid-19, le contexte des établissements de santé est incertain et évolutif. Néanmoins, il est impératif pour les établissements d'assurer la continuité du dialogue social, qui est une obligation légale mais également un enjeu fondamental.

La succession de périodes de confinement et de déconfinement a conduit les établissements, au cours des derniers mois et en matière de dialogue social, à gérer l'urgence. Tous les établissements n'ont pas pu maintenir les mêmes liens et échanges avec les OS pendant la crise. Certains, à l'instar de l'établissement Y, ont tâché de maintenir des liens réguliers avec les représentants du personnel et tirent des enseignements de cette crise. En effet, il convient d'identifier ensemble les difficultés, les nouveaux sujets et éventuellement les nouvelles méthodes de travail, puis de rechercher des solutions qui pourraient être novatrices, tout en s'accordant le droit de revisiter l'existant.

Ainsi, tel que l'indique Frédéric Géa, « La condition de réussite réside dans la capacité de chaque employeur public [...] à expliquer ses choix et à concerter. Le dialogue social étant

²⁹ Rapport *La négociation collective, le travail et l'emploi* (septembre 2015) de Jean-Denis Combrexelle et *Accompagner la dynamique du Dialogue Social par la formation et la reconnaissance de ses acteurs et par la valorisation des meilleures pratiques*, de Jean-Dominique Simonpoli et Gilles Gateau (février 2018)

une composante majeure d'une gestion durable des ressources humaines, il doit, dans cette période de crise, trouver sa juste place » (Géa, 2020).

3.3 Un levier managérial

3.3.1 Le rôle des cadres et leur nécessaire impartialité

La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 ambitionne d'installer un nouveau management à travers des lignes directrices de gestion, la transformation de l'avancement et le nouvel exercice du dialogue social.

À ce titre, la réflexion autour de la mise en place des lignes directrices de gestion peut être rapprochée de celle qui concerne la mise en œuvre de l'entretien professionnel annuel³⁰ avec la suppression de la notation en 2021³¹, puisqu'elles connaissent un calendrier sensiblement identique.

La mise en œuvre de l'entretien professionnel des agents de la FPH implique que chaque professionnel évalué et chaque évaluateur, supérieur hiérarchique direct, prépare avec attention et sincérité le moment annuel privilégié que représente l'entretien d'évaluation, dans la mesure où le compte-rendu d'entretien constitue le socle de l'appréciation de la valeur professionnelle. En effet, désormais, « la valeur professionnelle des fonctionnaires se fonde sur un entretien professionnel, remplaçant ainsi la notation par l'évaluation au sein de la fonction publique hospitalière³² ».

L'évaluation professionnelle permet ainsi de doter la direction des ressources humaines d'un outil lui permettant de mesurer objectivement la valeur professionnelle des agents, leurs compétences et manières de servir, afin de remettre cette notion au centre de la gestion des carrières. Par souci d'harmonisation des critères d'appréciation de la valeur professionnelle entre les différents établissements publics de santé, l'article 5 du décret du 12 juin 2020 précise les éléments sur lesquels les critères d'évaluation se fondent : à titre d'exemple, les résultats professionnels de l'agent et la réalisation des objectifs, ses compétences et connaissances professionnelles et techniques, sa manière de servir et ses qualités relationnelles, *etc.*

³⁰ Article 10 du 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

³¹ Article 27 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

³² Note d'information n°DGOS/RH4/DGCS/2020/206 du 18 novembre 2020 relative à la mise en œuvre de l'entretien professionnel au sein de la fonction publique hospitalière

Sur cette base, l'établissement établit à travers les LDG « la teneur et la classification de ces critères qui seront colligés dans le compte-rendu d'évaluation professionnelle applicable dans l'établissement » (Berthier, 2020). Ce document sert ensuite de base pour l'avancement des agents, en lien avec les lignes directrices de gestion de l'établissement.

Par conséquent, les établissements initient à travers la mise en place de l'entretien professionnel un nouveau mode de management, qui leur permet également de mettre en regard leurs ressources et potentiels, besoins et fragilités, afin de structurer une stratégie de gestion des ressources humaines, en lien étroit avec les LDG et leur édition.

S'agissant des cadres, Céline Berthier affirme qu'il s'agit, à travers l'évaluation professionnelle, d'« instaurer un nouvel outil de gestion des ressources humaines au profit des cadres de proximité, qui tendent à devenir de véritables managers associés au parcours de leurs agents » (Berthier, 2020). Il importe par conséquent de les associer de façon étroite à la mise en place de ce nouveau processus de gestion et de les accompagner, à travers la formation à l'entretien d'évaluation professionnelle, de manière à ce qu'ils puissent adopter une « approche partagée, objective, constructive et pédagogique » (Berthier, 2020).

Le sujet de l'impartialité de l'encadrement a suscité de nombreuses discussions lors des réunions de travail menées avec les représentants du personnel dans le cadre de l'élaboration des lignes directrices de gestion. « Sera-t-il possible que l'agent, la première année, ne se retrouve pas seul avec le cadre pendant l'évaluation ?³³ », ou « Est-ce que l'on peut noter les cadres ? ». Les organisations syndicales ont par ailleurs mis en exergue le risque pour le cadre, lors de l'entretien annuel, « d'aller vers l'agent qui est le plus docile³⁴ ». Enfin, la question des absences ponctuelles d'agents « toujours présents » a été formulée : « Ces agents seront-ils pénalisés par leur hiérarchie ?³⁵ ».

La détermination d'une politique harmonisée, faisant état d'objectifs par grade et métier harmonisés à l'échelle de l'établissement apparaît ainsi primordiale. Au sein de l'établissement Y, ces travaux seront réalisés prochainement, accompagnant le déploiement des LDG, à l'occasion de groupes de travail.

Au sein de l'établissement Y, les cadres évaluateurs ont bénéficié du dispositif de formation à la conduite de l'entretien professionnel, à la fixation des objectifs et des critères d'évaluation de la valeur professionnelle dans le cadre d'un accompagnement par l'ANFH.

³³ Réunion de travail avec les organisations syndicales, tenue au sein du CH Y le 31/05/2021

³⁴ Réunion de travail avec les organisations syndicales, tenue au sein du CH Y le 20/05/2021

³⁵ Réunion de travail avec les organisations syndicales, tenue au sein du CH Y le 29/04/2021

Les organisations syndicales ont reconnu à ce sujet que « Cela [la mise en place de l'entretien professionnel] va demander un temps de travail important pour les cadres³⁶ ».

3.3.2 Les agents davantage acteurs de leur parcours professionnel

Les lignes directrices, à travers l'entretien professionnel, représentent tout d'abord une opportunité de remettre les agents au cœur de leur parcours professionnel. Il s'agit ainsi de « Reconnecter la façon de servir au quotidien à l'évolution de la carrière, dont l'avancement, qui ne se veut plus uniquement statutaire » (Berthier, 2020). Les lignes directrices de gestion impliquent d'ailleurs pour les agents - pour reprendre les termes de l'une des organisations syndicales - « de repartir à zéro chaque année³⁷ » : « Chaque agent va repartir à zéro tous les ans. Quelque part cela peut être logique ».

Sur le sujet des critères d'avancement retenus par l'établissement Y, et particulièrement du critère « Investissement », validé en CTE à hauteur de 10% du total des points, les syndicats ont souligné qu'il pouvait être difficile à atteindre. Ils ont en effet indiqué lors d'une réunion de travail qu'« On [l'établissement] n'implique pas assez les agents³⁸ », un autre syndicat ayant affirmé que « La motivation, c'est la direction qui la tue³⁹ ».

Ensuite, et dans la continuité de ce propos, les syndicats ont formulé l'interrogation suivante : « Les agents ont-ils été formés [aux lignes directrices de gestion] ?⁴⁰ ». Sans apporter de réponse à cette interrogation, les lignes directrices de gestion représentent pour l'établissement l'opportunité d'impliquer et d'associer directement les professionnels. En effet, leur mise en place est l'occasion pour l'établissement d'identifier des professionnels volontaires ou de constituer un panel représentatif afin de les associer aux travaux d'élaboration des LDG. À titre d'exemple, sur le sujet de l'avancement, l'association des agents à l'élaboration des LDG peut permettre d'adapter les critères d'avancement aux spécificités de certains métiers. Par ailleurs, sur le sujet de la politique de recrutement, faire appel aux professionnels de l'établissement lors de l'élaboration des LDG représente l'occasion d'enrichir les stratégies de recrutement, ce qui peut se révéler particulièrement utile dans le cadre de la recherche de nouveaux axes d'attractivité pour un établissement.

³⁶ Comité technique d'établissement, tenu au sein de l'établissement Y le 22/06/2021

³⁷ Réunion de travail avec les organisations syndicales, tenue au sein du CH Y le 20/05/2021

³⁸ Réunion de travail avec les organisations syndicales, tenue au sein du CH Y le 06/05/2021

³⁹ Réunion de travail avec les organisations syndicales, tenue au sein du CH Y le 06/05/2021

⁴⁰ Réunion de travail avec les organisations syndicales, tenue au sein du CH Y le 06/05/2021

Conclusion

Les LDG sont un outil vivant et mouvant, qui se doit de faire l'objet d'une réactualisation constante. Ce document, qui porte la stratégie des ressources humaines, est construit sans avoir été testé au préalable par la pratique. Par conséquent, ses imperfections ne sont pas toutes connues lors de la validation en CTE, et pourront faire l'objet d'une révision. De plus, la construction des LDG nécessite certes du temps et de l'attention, mais il s'agit d'un document qui peut convaincre les professionnels, qui permet d'expliquer, de clarifier, qui vise à favoriser la valorisation et l'évolution des professionnels, tout en offrant à l'établissement un projet de ressources humaines personnalisé et prospectif. Il doit servir d'outil de base au dialogue social, dans une démarche de co-construction.

À ce titre, l'élaboration des LDG au sein de ces deux établissements a permis d'initier une nouvelle façon d'appréhender le dialogue social, à travers l'ouverture des échanges, tout en positionnant les organisations syndicales au cœur du processus. Cette démarche a également contribué à questionner les pratiques courantes de la DRH pour les faire évoluer et esquisser ainsi une forme de changement dans la conduite des projets de ressources humaines.

Finalement, et toujours dans une optique critique du travail réalisé, les lignes directrices de gestion sont le reflet de ce que le directeur décide d'en faire. Il est possible de s'astreindre à rédiger les LDG car il s'agit d'une obligation issue de la loi, ou bien d'opter pour le choix d'en faire un outil stratégique. Cependant, si le caractère stratégique et attractif des LDG dépend de la volonté du directeur, il dépend également de l'implication et de la formation des représentants du personnel.

Ce dernier point fait écho aux limites que les LDG en tant qu'outil stratégique peuvent rencontrer, la principale étant peut-être l'appropriation de ce sujet par les acteurs de la démarche d'élaboration. En effet, les OS et l'encadrement demeurent peu formés aux compétences que requiert le dialogue social, de sorte que bien que la méthode d'élaboration des LDG proposée soit participative, il est possible que ces acteurs soient insuffisamment dans une démarche réflexive et ne puissent alors cerner l'ensemble des enjeux. Sur ce sujet, les axes de progression que peut proposer le directeur sont primordiaux. Ils participeront à créer les conditions favorables de l'élaboration des LDG.

Ainsi, le caractère stratégique des LDG se trouvera renforcé à mesure que l'appropriation de cet outil par les différents acteurs sera acquise et les rendra à même d'enrichir plus encore le document.

Bibliographie

Ouvrage

- Le Pors A et Aschieri G. *La fonction publique du XXI^{ème} siècle*. Les Éditions de l'Atelier. 2015.

Revue périodiques

- Berthier C. « De la notation à l'évaluation – La transformation du cadre d'évaluation des agents hospitaliers ». *Gestions hospitalières*. N°598. 2020.
- Géa F. « Les compétences des acteurs du dialogue social : un enjeu essentiel ». *Personnel*. N°606. 2020.
- Marc E. « Étude dialogue social : une réforme en deux temps ». *AJFP*. N°5. 2019.
- Roux A. « Lignes directrices de gestion - Formaliser, expliciter et partager la politique RH ». *Ressources humaines*. N°597. 2020.
- Vaissière MG. « Vers une « transformation » du dialogue social ? » *Gestions hospitalières*. N°589. 2019.

Rapports

- Combrexelle JD. « La négociation collective, le travail et l'emploi ». 2015. Disponible [ici](#).
- Simonpoli JD et Gateau G. « Accompagner la dynamique du Dialogue Social par la formation et la reconnaissance de ses acteurs et par la valorisation des meilleures pratiques ». 2018. Disponible [ici](#).

Références juridiques

- Décret 91-155 du 6 février 1991 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels des établissements.
- Décret n°2015-1434 du 5 novembre 2015 portant diverses dispositions relatives aux agents non titulaires de 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.
- Loi 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.
- Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

- Note n°DGOS/RH4/DGCS/2020/206 du 18 novembre 2020 relative à la mise en œuvre de l'entretien professionnel au sein de la fonction publique hospitalière. Disponible [ici](#).
- Conseil d'État, 4 / 1 SSR, du 10 février 1978, 84868, mentionné aux tables du recueil Lebon. Disponible [ici](#).

Ressources en ligne

- Assemblée nationale. « Étude d'impact. Projet de loi de transformation de la fonction publique ». 2019. Disponible [ici](#).
- FHF. « Note méthodologique ». 2020. Disponible [ici](#).
- FHF. « Note d'analyse – Décret LDG et CAP ». 2020. Disponible [ici](#).
- Le Fraper Du Hellen F, Fizelier G, SCP Michel Ledoux et associés. « Les lignes directrices de gestion dans la Fonction publique hospitalière ». 2021. Disponible [ici](#).
- Parnaudeau M. « Les lignes directrices de gestion tracent une nouvelle stratégie RH ». 2020. Disponible [ici](#).

Liste des annexes

Annexe 1 : Rétroplanning du projet de mise en place des LDG au sein de l'établissement Y

Annexe 2 : Extrait de l'état des lieux des LDG de l'établissement Y

Annexe 3 : Application des critères d'avancement au sein de l'établissement Y - Grille détaillée

Annexe 1 : Rétroplanning du projet de mise en place des LDG au sein de l'établissement Y

LIGNES DIRECTRICES DE GESTION 2021 - CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

OBJECTIFS	TACHES	ACTEURS	DÉCEMBRE	MARS	AVRIL	MAI	JUIN
Travaux préparatoires	Préparer le projet de mise en place des LDG			02/03/2021			
	Construire le calendrier prévisionnel du projet			02/03/2021			
Formalisation des indicateurs pour établir l'état des lieux	Construire la pyramide des âges / GVT			Mars			
	Construire le tableau de suivi de l'absentéisme et AT/MP						
	Etablir les indicateurs F/H						
Analyse des indicateurs et premiers constats	Faire le lien avec les documents RH existants (plan de formation, projet social)			Mars			
Présentation du projet filières adm, soignante et technique pour les éts Y et Z (directions)	Présenter LDG (projet), enjeux et retroplanning				19/04/2021		
Présentation du projet filières adm, soignante et technique pour les éts Y et Z (cadres)	Présenter LDG (projet), enjeux et retroplanning				20/04/2021		
Pré-définition des critères	Définir la durée des LDG (en lien avec le PE)		Déc 2020				
	Pré-définir les orientations générales RH du CH		Déc 2020				
	Pré-définir les critères d'avancement			Mars			
	Pré-définir la politique de recrutement (valorisation de la diversité des profils, des parcours, etc.)			Mars			
	Pré-définir les orientations en matière de promotion de l'égalité professionnelle homme/femme			Mars			
Réunions de travail filières adm, soignante et technique pour les éts Y et Z (directions)	Échanger autour des LDG et des critères d'avancement				21/04/2021		
Présentation projet OS - Réunion de travail n°1	Présenter LDG (projet), enjeux et retroplanning État des lieux et document de travail				29/04/2021		
Réunion de travail n°2 avec les OS	- Définir les modalités de prise en compte de la valeur professionnelle					06/05/2021	
	- Définir les critères de promotion professionnelle (avancement de grade/nomination au choix/concours)						
Réunion de travail n°3 avec les OS	- Définir les orientations en matière de promotion de l'égalité professionnelle homme/femme					20/05/2021	
	- Présentation de la politique de recrutement et d'évolution des contractuels (valorisation des profils, des parcours, etc.)						
Réunion de travail n°4 avec les OS	Échange autour des questions des OS et derniers ajustements du projet					31/05/2021	
Choix définitif des orientations RH de l'établissement et des critères de promotion	Phase décisionnelle de la direction au regard des éléments ressortis des groupes de travail avec les OS						Début juin
Présentation aux OS	Pré-présentation synthétique de la version finale						18/06/2021
Validation des LDG en CTE	Prévoir les LDG à l'ordre du jour du CTE						22/06/2021
Présentation au CS	Présenter les LDG à titre d'information au CS						23/06/2021
Publication des LDG	Diffuser les LDG à tous les agents de l'établissement						30/06/2021

Annexe 2 : Extrait de l'état des lieux des LDG de l'établissement Y (effectifs, emplois, compétences)

ÉTAT DES LIEUX

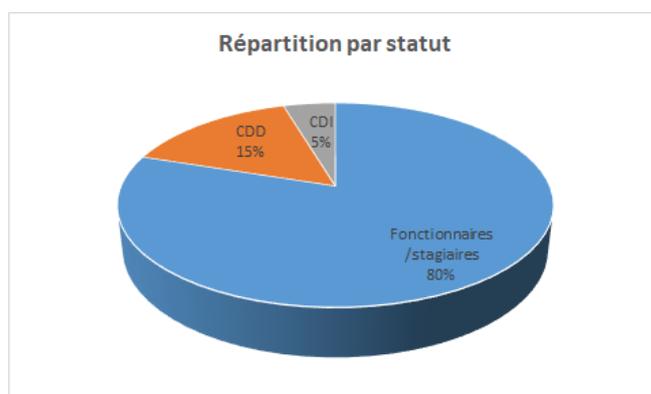
Effectifs de l'établissement au 31/12/2020

	Fonctionnaires /stagiaires	CDI	CDD	TOTAL
Effectifs physiques	417	24	78.4	521
ETPR	407	21.9	92.4	501

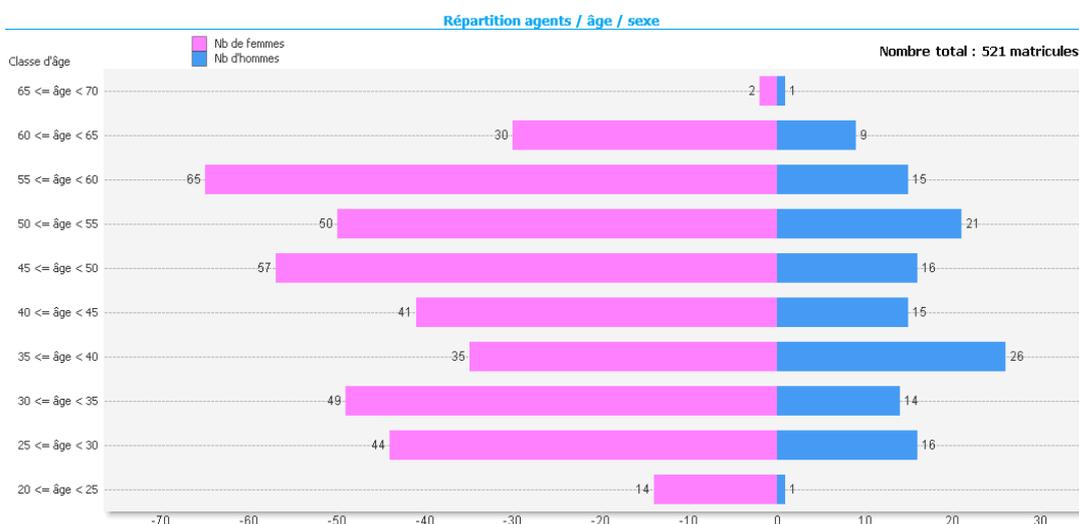
Répartition par filière et statut au 31/12/2020

Filière professionnelle	Fonctionnaires /stagiaires	CDD	CDI	TOTAL
Personnel de direction et personnel administratif	53	5	4	62
Personnel des services de soins	286	59	7	352
Personnel médico-technique	26	6		32
Personnel technique et ouvrier	50	8	12	70
Personnels éducatifs et sociaux	2	2	1	5
Total général	417	80	24	521

Répartition par statut au 31/12/2020



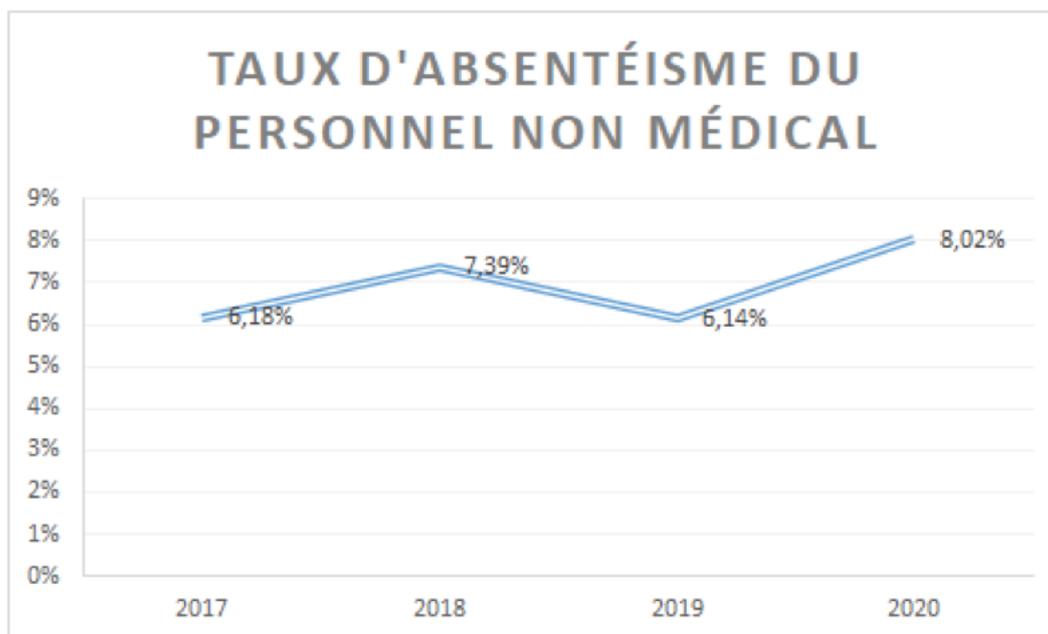
Pyramide des âges au 31/12/20



- Répartition femmes-hommes des effectifs de l'établissement au 31/12/2020

Filière professionnelle	F	M	Total	% de femmes	% d'hommes
Personnel de direction et personnel administratif	56	6	62	90%	10%
Personnel des services de soins	285	67	352	81%	19%
Personnel médicotechnique	23	9	32	72%	28%
Personnel technique et ouvrier	18	52	70	26%	74%
Personnels éducatifs et sociaux	5	0	5	100%	0%
Total général	387	134	521	74%	26%

- Taux d'absentéisme du personnel non médical au 31/12/2020



Annexe 3 : Application des critères d'avancement au sein de l'établissement Y - Grille détaillée

Valeur professionnelle et investissement	Atteinte des objectifs PAR MOYENNE Le calcul effectuera une moyenne des points par rapport aux nombres d'objectifs évalués	Devenu sans objet	Neutralisé
		Pas atteint	0
		Partiellement atteint	10
		Atteint	20
		Dépassé	30
	Compétences métier et connaissances professionnelles en adéquation avec le métier exercé PAR MOYENNE Le calcul effectuera une moyenne des points par rapport aux nombres de compétences évaluées	Non requis	Neutralisé
		À développer	10
		Pratique courante	20
		Maîtrisé	40
		Expert*	50
	Manière de servir PAR MOYENNE Le calcul effectuera une moyenne des points par rapport aux nombres de compétences évaluées	Insatisfaisant	0
		À améliorer	5
		Satisfaisant	10
		Très satisfaisant	20
	Capacité d'encadrement (en fonction du corps de métier, ne concerne que les agents en position d'encadrement. La notion est neutralisée pour les autres agents) PAR MOYENNE Le calcul effectuera une moyenne des points par rapport aux nombres de compétences évaluées	À développer*	0
		Pratique courante*	5
Maîtrisé*		10	
Expert*		15	
Compétences particulières	Compétences complémentaires / particulières relatives au métier exercé	<u>Exemple</u> : référent dans un domaine (exemple : douleur, PCR), formateur interne, obtention d'un DU dans un domaine	10
Investissement	Investissement dans la transformation, l'évolution du service/ implication dans les projets institutionnels ou en lien avec l'établissement/la vie de l'établissement	<u>Exemple</u> : implication dans un projet de réorganisation, dans les évaluations interne/externe (EHPAD), etc.	20
Formation	Formations suivies au cours des trois dernières années (hors formations individuelles)	<u>Exemple</u> : formation institutionnelle, formation en lien avec le projet de pôle/service, développement des compétences en lien avec le métier exercé, VAE <u>Pondération à utiliser</u> : 0 : ni demandes ni formations faites 5 : 1 demande mais pas de formation effectuée 10 : 1 formation faite au cours des 3 ans	10
Acquis de l'expérience professionnelle	Acquis de l'expérience professionnelle dans la fonction publique (prise en compte des années de contractuels de droit public)	<u>Pondération à utiliser</u> : 10 : entre 0 et 5 ans 20 : entre 5 et 10 ans 30 : entre 10 et 15 ans 40 : entre 15 et 20 ans 50 : entre 20 et 30 ans 60 : + de 30 ans	60

▪ **Atteinte des objectifs**

Le cadre évalue l'atteinte totale, partielle, la non-atteinte ou indique si l'objectif est devenu sans objet par rapport aux objectifs fixés lors du précédent entretien. À noter que les résultats ont pu être dépassés par rapport à ce qui était attendu. Des éléments factuels devront être apportés sur ce point par le cadre dans le compte rendu d'évaluation.

L'évaluateur s'appuie sur des critères et indicateurs objectifs.

Lors de l'entretien, l'évaluateur et l'évalué échangeront sur l'atteinte des objectifs. Il s'agit le cas échéant, de comprendre les raisons pour lesquelles les objectifs n'ont pas été (totalement) atteints. La non-atteinte ou l'atteinte partielle d'un objectif doit être expliquée de manière objective en différenciant ce qui relève de la responsabilité de l'agent et/ou de facteurs externes.

Les raisons peuvent être liées :

- à l'organisation personnelle ;
- à l'organisation du travail au sein du service ;
- à la motivation et l'implication de l'agent ;
- à des aspects réglementaires ;
- à des problèmes de matériel ou de technologie ;
- à un besoin de développer certaines compétences ;
- à des événements extérieurs à la structure ;
- au manque de moyens ;
- au management.

Points de vigilance

Dans le cadre de l'analyse des raisons permettant d'explicitier les écarts entre les résultats attendus et les résultats obtenus, le responsable hiérarchique doit veiller à adopter une posture juste, en explicitant son évaluation par des indicateurs et des faits.

Le constat relatif à l'atteinte des objectifs doit en effet être basé sur des éléments factuels. Il s'agit également de pondérer les constats et de repérer les points forts et les axes d'amélioration de l'agent pour l'année à venir.

▪ **Les compétences, connaissances professionnelles et techniques**

Il s'agit d'évaluer le niveau acquis par l'agent en lien avec ses activités, savoir-faire ou tout autre item utile figurant dans la fiche métier et au regard du niveau attendu.

* Détail des quatre niveaux :

À développer : bases de savoir-faire non encore acquis. Indique que l'expérience de l'agent en ce domaine est encore insuffisante et/ou qu'un apprentissage plus long ou un accompagnement pour l'application des savoirs en situation est nécessaire.

Pratique courante : mise en œuvre de manière efficace d'un savoir-faire de base en situation ordinaire, habituelle, courante.

Maîtrisé : mise en œuvre de manière efficace, d'un savoir-faire en toutes conditions : en situation tant quotidienne qu'inhabituelle, voire exceptionnelle. Exemple : situation de crise, de plan blanc, de sous-effectif accru, etc.

Expert : mise en œuvre en situation de travail complexe de savoir-faire maîtrisés, l'agent est en capacité de faire évoluer les processus et en capacité de former ses pairs. En tout état de cause, la notion d'expertise doit rester exceptionnelle et ne peut être attribuée qu'à un nombre limité d'agents. Elle est accordée après production d'un rapport circonstancié par le cadre et validé par le directeur référent.

Non requis : savoir-faire qui, bien que requis dans le métier exercé, ne l'est pas dans le poste occupé et ne peut donc pas être évalué.

*

* *

Lors de l'entretien, l'évaluateur et l'évalué échangent sur les items et éventuels écarts de niveaux perçus et les représentations qu'ils se font. En effet, le responsable hiérarchique et l'agent ne perçoivent pas toujours les compétences, connaissances professionnelles et techniques sous le même angle et avec les mêmes priorités.

BROUARD

Maurine

Novembre 2021

Directeur d'établissement sanitaire, social et médico-social
Promotion 2021-2021

**LES LIGNES DIRECTRICES DE GESTION COMME OUTIL
STRATÉGIQUE DE PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES**

Résumé :

L'une des innovations de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique consiste en l'obligation, pour les trois fonctions publiques, et par conséquent pour les établissements de santé et les établissements sociaux et médico-sociaux de la fonction publique hospitalière, de définir des lignes directrices de gestion (LDG).

Les LDG ont vocation à regrouper l'ensemble des éléments de la politique des ressources humaines d'un établissement et deviennent à ce titre un outil central de pilotage pluriannuel des ressources humaines.

L'analyse de l'élaboration des LDG par un établissement de santé et un EHPAD, du point de vue de la méthode employée, des modalités d'association des organisations syndicales et des professionnels, mais également du point de vue du contenu même des LDG, particulièrement concernant les orientations retenues en matière d'avancement et les caractéristiques de la stratégie pluriannuelle, met en lumière les forces de cet outil.

Les LDG se révèlent en effet être un outil stratégique dont le directeur doit s'emparer. Elles représentent un appui important pour le directeur dans la conduite de sa politique sociale, elles permettent de renforcer le dialogue social, et constituent par ailleurs un levier managérial important, qui peut motiver les agents.

En outre, l'analyse effectuée autour de la mise en place des LDG met en lumière de quelle manière leur caractère stratégique se renforcera au fil des ans, particulièrement lorsque l'appropriation de cet outil par les différents acteurs sera acquise, et les rendra à même d'enrichir plus encore son contenu. Il s'agit, là encore, d'un défi pour le directeur.

Mots clés :

Avancement, carrières, communication, dialogue social, égalité professionnelle, fonction publique, gestion prévisionnelle des métiers et des compétences, information, lignes directrices de gestion, management, organisations syndicales, parcours professionnel, projet, recrutement, ressources humaines, stratégie, valeur professionnelle.

L'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.