



Lignes directrices de gestion :

Nouveau départ pour le dialogue social ?



La réorganisation des instances de consultation des représentants du personnel dans la Fonction Publique s'accompagne de la mise en place de lignes directrices de gestion.

Soumis à concertation, ce document stratégique est censé constituer la doctrine de gestion de chaque administration et collectivité en matière de ressources humaines et particulièrement en ce qui concerne les promotions. La nouvelle donne peut-elle faire évoluer le dialogue social ?

Elles sont une des instances de représentation du personnel dans la Fonction Publique : les commissions administratives paritaires (CAP) se penchent sur les sujets relatifs aux carrières individuelles. Mais depuis le 1^{er} janvier, elles ne rendent plus d'avis plus sur les avancements et les promotions internes. La loi du 6 août 2019 de réforme de la Fonction Publique a considérablement restreint leur champ d'action. Le gouvernement prétendait vouloir « réduire la charge de travail pesant sur les directions des ressources humaines », afin de « redéployer » les emplois concernés vers « la gestion individualisée » des agents, laquelle serait donc « de plus grande qualité ».

Mais une modification sèche des attributions des CAP semblait gêner le gouvernement. Il affirmait ne vouloir ni « dégrader le dialogue social », ni « priver l'administration du regard et de l'analyse des représentants syndicaux ».

Au contraire, il entendait « préserver un niveau suffisant de garanties en matière de cohérence de traitement entre agents publics et de transparence ». C'est pourquoi, il a introduit les lignes directrices de gestion (LDG) dans la réforme, en prévoyant que le comité social d'administration – instance qui se substituera au comité technique après les élections professionnelles de 2022 - soit consulté sur leur définition.

Pour répondre à une question soulevée par le fonctionnement des instances consultatives du seul versant de l'Etat, les pouvoirs nationaux ont engagé non une réforme ciblée sur les administrations de l'Etat, mais modifiant l'organisation du dialogue social dans les trois versants de la fonction publique, regrettent les organisations syndicales. Pour qui, malheureusement, les réformes procèdent souvent de la sorte.

En matière de promotion, les CAP conservent aujourd'hui un rôle, en cas de recours d'un agent. « Si l'on pense que statutairement on aurait dû être inscrit par la collectivité sur la liste des agents promouvables et que l'on a été mis de côté pour de mauvaises raisons, on peut saisir la CAP », explique Nicolas VERHILLE, Secrétaire général du syndicat FO de la communauté urbaine de Dunkerque. En pointant les limites de cette faculté : « encore faut-il savoir que l'on a été lésé ! ».

L'examen, que la CAP réalisait au regard des textes statutaires, disparaît quant à lui. « L'instance vérifiait que les agents respectent bien les conditions pour être inscrits sur la liste des promouvables. Ceux qui par exemple

n'avaient pas suivi les formations obligatoires, étaient recalés », explique Fabrice BAUDEQUIN, Secrétaire général du syndicat FO de la ville d'Aubervilliers.

Un coup porté au dialogue social ?

Au-delà, c'est la faculté d'action des syndicats qui semble amputée. *« Lorsque les avis des représentants du personnel au sein de la CAP étaient fondés sur une véritable réflexion, les employeurs les écoutaient et suivaient souvent leurs avis »,* relate Valérie PUJOL, Secrétaire régionale FO services publics pour l'Aquitaine.

Dans les faits, les discussions entre les représentants des employeurs locaux et ceux des personnels se déroulaient parfois en amont des réunions des CAP. Lors de simples réunions qui ne faisaient pas l'objet d'un compte rendu, les partenaires se livraient à une négociation : *« c'est dans le secret du bureau qu'on avance »,* confie Stéphane MOULINIER, secrétaire du groupement départemental FO services publics de Gironde. *« C'est plus facile pour un élu de faire des concessions sur la promotion d'un agent – puisque cela ne coûte pas grand-chose - que de céder sur l'organisation générale du travail, qui impacte la collectivité à long terme. Il attend de ce geste qu'on le laisse tranquille, au moins provisoirement »,* complète Nicolas VERHILLE. Après les discussions entre les syndicats et les employeurs, les accords n'avaient plus qu'à être entérinés au cours de la séance de la CAP.

C'est ce pan entier de la relation entre les syndicats et les employeurs qui aurait disparu. Mais Valérie PUJOL relativise : *« certes, la réforme désorganise un peu les choses, mais je pense que les syndicats ne perdent pas la main ».* La responsable syndicale demeure sereine. Selon elle, beaucoup d'employeurs se sont rendu compte que la discussion avec les syndicats et l'examen par la CAP présentaient des avantages. *« Auparavant, il y avait un partage des responsabilités, en quelque sorte. Mais, aujourd'hui, s'il décide de ne pas accorder une promotion ou une formation à un agent, l'élu ne peut plus se cacher derrière l'avis d'une instance. Il est obligé d'assumer seul les choix ».*

D'ailleurs, des collectivités ont d'ores et déjà décidé de continuer à associer les représentants à la sélection des agents promouvables. Bien sûr, cela ne se fait plus au sein de la CAP. Cela revient à inscrire la relation entre les employeurs et les syndicats dans un cadre plus informel, comme cela existait déjà ici ou là.

Le principe est acté par exemple à la communauté urbaine de Dunkerque. *« Nous en avons fait la demande, précise Nicolas VERHILLE. Nous avons mis en avant le fait qu'ils avaient intérêt à nous réunir pour déminer les dossiers sensibles ».* Pour le responsable syndical, les motivations de l'intercommunalité sont prosaïques : *« ils se disent que s'ils lâchent ça, ils auront peut-être la paix ».*

De même, à Floirac – commune dont il est le secrétaire général FO - Stéphane MOULINIER estime qu'à l'avenir le maire le recevra *« lors d'une audience »,* pour discuter des promotions. Exactement comme il le faisait auparavant, chaque année. *« Nous continuerons à batailler pour qu'il accepte le plus de promotions »,* déclare le responsable FO.

Mais l'idée d'un dialogue sur les promotions ne semble pas être retenue par toutes les collectivités. *« Celles qui, auparavant, déjà ne souhaitaient pas de discussions avec les syndicats, vont poursuivre sur cette habitude »,* résume Valérie PUJOL.

Accompagnement des agents

La situation des petites structures (communes et leurs groupements) sera spécifique, avertit Paule CASTEBRUNET. La secrétaire générale du syndicat FO des petites communes de Gironde pointe une difficulté : le centre de gestion n'a plus l'obligation de communiquer les tableaux des agents promouvables aux membres de la CAP qui est de son ressort. Avec ce document, la responsable syndicale pouvait interpellier les maires, lorsque ceux-ci refusent ou oublient d'accorder leur avancement ou leur promotion aux agents qui sont en situation promouvable. Désormais, elle aura donc plus de peine à rappeler aux employeurs leurs responsabilités.

Le désengagement que les CAP sont obligées d'opérer en matière de promotions, ouvre pourtant un espace au sein duquel les syndicats peuvent s'investir, estime de son côté Yann ROUE, secrétaire régional FO services publics pour les Pays-de-la-Loire. Lorsqu'un agent était en situation d'être promouvable, il pouvait être prévenu par sa collectivité ou le centre de gestion. Ce sera probablement moins le cas aujourd'hui, en tout cas dans les petites ou moyennes collectivités. « *Ce sera aux syndicats d'informer les agents sur le développement de leur carrière, de leur signaler qu'à telle période ils doivent solliciter leur élu, car ils ont la possibilité d'être nommé. Ou qu'à telle autre période, ils peuvent passer un concours, ou un examen professionnel* ». Cette mission, que les représentants de FO assumaient déjà, devra être réalisée dans le futur « *de manière beaucoup plus poussée* », estime Yann ROUE.

Tracer un horizon

Avec la mise en place des LDG, les administrations « *devront formaliser et officialiser un certain nombre de règles de gestion aujourd'hui fragmentaires, éparses ou insuffisamment coordonnées entre elles* », assurait le gouvernement au moment de la présentation du projet de loi de transformation de la Fonction publique.

C'est la fonction dévolue au volet de la réforme consacré à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines.

Mais pour l'heure, la promesse n'est guère tenue. A la Communauté Urbaine de Dunkerque, les LDG font bien le point sur la situation de la gestion des personnels. Mais elles ne « *tracent pas d'horizon* » regrette Nicolas VERHILLE.

Pour autant, l'intercommunalité a eu le mérite de rendre sa copie. La plupart des collectivités ont, elles, remis le chantier à plus tard.

Il est vrai que les exécutifs municipaux et intercommunaux, investis parfois avec trois mois de retard par rapport au calendrier initial, ont consacré les premiers mois de leur mandat, à soutenir et protéger la population face à l'épidémie de Covid-19.

Mais sur les résultats encore à venir de ce chantier, le scepticisme est de mise. En général, les collectivités prennent « *au fil de l'eau* » les décisions de leur politique en matière de ressources humaines, pointe Valérie PUJOL. « *On connaîtra les intentions politiques, par exemple le doublement des effectifs de la police municipale. Mais il ne sera pas précisé comment on y parviendra. Va-t-on réduire le nombre des personnels dans d'autres services ? On ne le saura pas* », estime de son côté Fabrice BAUDEQUIN.

Une feuille de route dans le domaine des « RH »

L'article 30 de la loi de transformation de la fonction publique et son décret d'application du 29 novembre 2019 distinguent, d'une part, les lignes directrices de gestion relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et, d'autre part, celles qui ont trait aux orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels. Ces deux volets peuvent être établis « *de manière commune ou distincte* ».

En matière de promotion et de valorisation des parcours, les lignes directrices de gestion fixent les orientations et les critères généraux à prendre en compte pour les promotions au choix, ainsi que les mesures favorisant l'évolution professionnelle des agents et leur accès à des responsabilités supérieures.



Elles ont pour objectif :

- de préciser les modalités de prise en compte de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents;
- d'assurer l'égalité entre les femmes et les hommes dans les procédures de promotion en tenant compte de la part respective des femmes et des hommes dans les cadres d'emplois et grades concernés;
- de favoriser, en matière de recrutement, l'adaptation des compétences à l'évolution des missions et des métiers, la diversité des profils et la valorisation des parcours professionnels ainsi que l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Le centre de gestion définit les lignes directrices de gestion en matière de promotion interne pour les collectivités territoriales et établissements publics qui lui sont obligatoirement affiliés, ainsi que pour les collectivités territoriales et établissements publics volontairement affiliés lui ayant confié la compétence d'établissement des listes d'aptitude.

Pour sa part, la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines a pour rôle de définir les enjeux et les objectifs de la politique de ressources humaines à conduire au sein de la collectivité territoriale ou de l'établissement public, compte tenu des politiques publiques mises en œuvre et de la situation des effectifs, des métiers et des compétences.

Critères en matière de promotion : la continuité prévaut

Les représentants syndicaux repèrent peu de changements dans les orientations relatives à la promotion que les collectivités ont eu à établir fin 2020.

Au sujet des lignes directrices de gestion (LDG) relatives à la promotion, les représentants syndicaux de FO dressent un constat similaire : beaucoup de collectivités et centres de gestion ont reconduit les critères qu'ils utilisaient déjà. La faute à l'épidémie à laquelle les services RH, les élus et les représentants syndicaux ont dû consacrer une grande partie de leur énergie.

Mais les syndicats estiment que le gouvernement aurait pu laisser davantage de temps à la définition des LDG en matière de promotion.

Le Sénat avait dessiné fin octobre 2020 une solution, via un amendement au projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire. Il repoussait de trois mois – du 31 décembre 2020 au 31 mars 2021 – le délai laissé aux collectivités pour finaliser le dossier.

Prises ultérieurement sur la base des LDG, les décisions concernant les avancements et les promotions auraient été rétroactives. Mais, en dépit du soutien de la coordination des employeurs territoriaux à cette solution, le gouvernement et la majorité à l'Assemblée nationale l'ont rejetée.

« Une collectivité territoriale pourra, dans un premier temps, privilégier des lignes directrices de gestion généralistes dans l'objectif de respecter les délais impartis par la loi », a plaidé le gouvernement. « Dans un second temps, poursuivait-il, il sera tout à fait possible [à la collectivité] de reprendre les lignes directrices de gestion adoptées, qu'il s'agisse d'un simple ajustement ou d'un approfondissement de certaines questions ».

L'exécutif a également fait valoir qu'en l'absence de LDG, les collectivités ne pourraient pas procéder à des promotions en 2021. L'argument a certainement convaincu nombre de collectivités de ne pas dépasser le délai imparti, même si cela devait se faire au détriment de la qualité de la réflexion.

Conséquence de cette course contre la montre les représentants syndicaux au sein des comités techniques des centres de gestion ont eu chacun, sur une brève période, à se pencher sur « des milliers de pages » présentées par les collectivités. *« Tout cela s'est fait au détriment du temps consacré à ma mission d'accompagnement des agents des petites communes », regrette Paule CASTEBRUNET, qui n'en a pas pour autant fini avec le sujet.*

En effet, en dépit du risque d'une année blanche pour les promotions, une grande majorité des petites collectivités ne retournent leurs LDG qu'en ce début d'année 2021.

Autre constat : si tel ou tel centre de gestion a engagé une réelle concertation avec les représentants syndicaux présents au comité technique, ce constat est loin de se vérifier partout.

De telles impasses ont des conséquences dommageables, comme des « anomalies » sur le plan des critères servant à la promotion, dénoncent les représentants FO en Gironde.

Ils soutiennent que telles qu'elles ont été conçues par le centre de gestion, les LDG en matière de promotion désavantagent les agents ayant une décharge au profit d'une activité syndicale. Il existerait un risque de discrimination.

Thomas Beurey
pour Force ouvrière