

Les lignes directrices de gestion : un nouvel outil de gestion

REFERENCES JURIDIQUES :

- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (art. 30, 33-5 et 79)
- Loi n°2019-826 du 6 août 2019 portant transformation de la Fonction Publique (art.10 et 30)
- 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 lignes directrices de gestion sont un nouvel instrument juridique de gestion des ressources humaines créé par la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et figurant dans un titre intitulé "*Transformer et simplifier la gestion des ressources humaines*".

Selon l'étude d'impact de la loi du 6 août 2019, les lignes directrices de gestion sont une "*déclinaison du principe constitutionnel de participation des fonctionnaires et de mise en œuvre de la garantie qui leur est accordée pour l'examen des questions individuelles liées à la carrière*".

L'objectif de ce nouvel outil répond à un besoin de transparence puisqu'il vise à donner plus de visibilité aux agents sur leurs perspectives de carrière et les attentes de leur employeur.

En effet, les lignes directrices de gestion ont pour objet "*d'informer les agents des orientations et priorités de leur employeur et guider les autorités compétentes dans leurs prises de décision dans les matières concernées, sans cependant qu'elles renoncent à leur pouvoir d'appréciation au cas par cas*" (Avis du CE 21 mars 2019 n°397088).

Ainsi, dans cette optique et en compensation de la réduction du champ de compétences des commissions administratives paritaires (CAP) à compter du 1/01/2021 en matière d'avancement de grade et de promotion interne, la loi de Transformation de la Fonction Publique du 6 août 2019 a introduit à l'article 33-5 dans la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 **l'obligation pour toutes les collectivités et établissements publics locaux, d'arrêter et de publier leurs propres lignes directrices de gestion.**

Une fois ces dernières arrêtées, **l'autorité territoriale devra, sans préjudice de son pouvoir d'appréciation, prendre les décisions individuelles en matière de promotion et de d'avancement en respectant ces lignes directrices de gestion.**

La loi oblige également le Président de Centre de Gestion à établir les lignes directrices de gestion applicables à la promotion interne. En effet, malgré la disparition de la compétence de la CAP en la matière, le **Président du Centre de Gestion reste compétent pour établir les listes d'aptitude au titre de la promotion interne pour les collectivités et établissements affiliés.**

Elle prévoit aussi l'obligation de faire un bilan de leur application et de le communiquer.

Le décret n°2019-1265 du 29 novembre 2019, entré en vigueur le 2 décembre 2019, est venu préciser les modalités de mise en œuvre du dispositif.

Les lignes directrices de gestion déterminent ainsi :

- **La stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines de la collectivité**, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences,
- **Les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours**, sans préjudice du pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général,

Les dispositions relatives aux lignes directrices de gestion **entrent en vigueur** :

- à compter du 2 décembre 2019 pour la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines ;
- en vue de l'élaboration des décisions individuelles d'avancement de grade et de promotion interne prenant effet à compter du 1er janvier 2021 en matière de promotion et de valorisation des parcours

Afin de préserver la souplesse qu'offrent ces instruments de gestion et limiter les risques contentieux à venir, le Centre de Gestion d'Eure et Loir attire l'attention des employeurs publics locaux du département sur la nécessité de prendre le temps nécessaire à la rédaction des lignes directrices de gestion qu'ils établiront, et de les adapter au contexte local en tenant compte de la taille de la collectivité, de ses effectifs, de ses compétences, de ses contraintes budgétaires et de ses projets.

Avant de commencer la rédaction des lignes directrices de gestion, il sera nécessaire **de recenser dans chaque collectivité toutes les orientations, critères, mesures ou actes existants**(délibération sur les quotas d'avancement, condition de nomination suite à concours ou examen, critère de l'entretien professionnel, conditions de dépôt des dossiers à la promotion interne, conditions d'attribution sur le régime indemnitaire, règlement de formation...) pour s'assurer de leur cohérence avec les futures lignes directrices de gestion, ou décider de les modifier si besoin.

Il sera évidemment nécessaire de procéder également à un recensement exhaustif des effectifs de la collectivité, et de leur représentativité hommes/femmes par catégorie hiérarchique. Ce recensement sera effectué par service.

Pour vous aider, le Centre de Gestion d'Eure et Loir proposera courant de l'année 2020 un modèle de document permettant à chaque collectivité d'établir ses propres lignes directrices de gestion.

Sommaire

I. DEFINITION DES LIGNES DIRECTRICES DE GESTION	3
A) La stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines.....	3
B) Les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours	3
II. ELABORATION DES LIGNES DIRECTRICES DE GESTION	4
A) Cas général : l'élaboration au niveau de chaque collectivité ou établissement	4
B) Cas particulier des lignes directrices relatives à la promotion interne pour les collectivités et établissement affiliés	5
III. OPPOSABILITE DES LIGNES DIRECTRICES DE GESTION	6

I. DEFINITION DES LIGNES DIRECTRICES DE GESTION

L'article 33-5 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 donne une définition générale des lignes directrices de gestion.

Il prévoit que les lignes directrices de gestion déterminent :

- **La stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines,**
- **Et les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours.**

A) La stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines

Les lignes directrices de gestion déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines dans chaque collectivité et établissement public, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Le décret précise que **cette stratégie définit les enjeux et les objectifs** de la politique de ressources humaines à conduire au sein de la collectivité ou de l'établissement, en tenant compte :

- **des politiques publiques mises en œuvre,**
- **de la situation des effectifs, des métiers et des compétences.**

Le décret précise que les lignes directrices de gestion **peuvent comporter des orientations qui sont propres à certains services, cadres d'emplois ou catégories.**

B) Les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours

Les lignes directrices de gestion fixent les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours.

La loi précise que l'autorité compétente conserve toutefois une marge d'appréciation en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général.

Elle indique également que les lignes directrices de gestion doivent également veiller à ce que ces critères d'avancement de grade garantissent le respect de l'égalité entre les femmes et les hommes. Il est ainsi tenu compte de la situation respective des femmes et des hommes dans les cadres d'emplois et grades concernés.

Le décret précise que les lignes directrices de gestion en matière de **promotion et de valorisation des parcours** devront définir :

- 1. Les orientations et les critères généraux à prendre en compte pour les promotions au choix dans les grades et cadres d'emplois ;**
- 2. Les mesures favorisant l'évolution professionnelle des agents et leur accès à des responsabilités supérieures.**

NOTA :

S'il est certain qu'à la lecture des textes, les lignes directrices devront être prises en compte pour **les avancements de grade et la promotion interne**, il est probable, sous réserve de précisions ultérieures de la DGCL ou de la jurisprudence, qu'elles doivent également être prises en compte pour les décisions individuelles intervenant en matière d'avancement à l'**échelon spécial**, dans la mesure où il peut être considéré comme un grade compte tenu de ses conditions d'accès

En outre, dans la mesure où le décret ne vise que les promotions « au choix », on peut s'interroger sur le fait de savoir si les lignes directrices de gestion ne devront être prises en compte pour les avancements de grade ou promotions internes suite à examen professionnel. Une précision de la DGCL semble nécessaire sur ce point.

Le décret précise que ces lignes directrices en matière de **promotion et de valorisation des parcours** porteront en particulier sur :

- **les modalités de prise en compte de la valeur professionnelle**, au vu notamment des critères suivants : **la diversité du parcours et des fonctions exercées, les formations suivies, les conditions particulières d'exercice, attestant de l'engagement professionnel, de la capacité d'adaptation et, le cas échéant, de l'aptitude à l'encadrement d'équipes**; étant précisé que ces modalités permettent de prendre en compte les activités professionnelles exercées par les agents, y compris celles intervenant dans le cadre **d'une activité syndicale** et celles exercées **à l'extérieur de l'administration d'origine**, dans un autre versant de la fonction publique, **dans le secteur privé**, notamment dans le secteur associatif, ou dans une organisation européenne ou internationale ;
- **L'égalité professionnelle** dans le déroulement de carrière en tenant compte de la **part respective des femmes et des hommes dans les cadres d'emplois et grades concernés pour définir sa politique de promotion au choix.**

- La **politique de recrutement et d'emploi** permettant « 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 ».

En contrepartie de la suppression des compétences des CAP en matière de promotion et d'avancement, la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, prévoit expressément que l'autorité compétente doit tenir compte des lignes directrices de gestion, sans renoncer à son pouvoir d'appréciation, dans les cas suivants :

- Lors de l'établissement des listes d'aptitude au titre de la promotion interne au choix
- Lors de l'établissement des tableaux annuels portant avancement de grade pour les agents remplissant les conditions pour être nommés "au choix" et de la prise des arrêtés de nomination individuel portant avancement de grade ou d'échelon spécial.

II. ELABORATION DES LIGNES DIRECTRICES DE GESTION

Tous les employeurs publics, sans exception, ont l'obligation de définir leurs lignes directrices de gestion, quel que soit leur taille ou leurs effectifs.

Aussi, il appartient à chaque autorité territoriale d'arrêter les lignes directrices de gestion de la collectivité, après avis du Comité Technique (qui deviendra comité social territorial en décembre 2022).

Elles devront être communiquées aux agents **par voie numérique ou, le cas échéant, par tout autre moyen**. L'autorité territoriale devra également dresser un bilan annuel des mesures individuelles prises en leur application, qui devra être soumis au Comité Technique.

Le décret n°2019-1265 précise que :

- **Les lignes directrices de gestion** concernant la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours, **peuvent être établies de manière commune ou distincte** (un ou deux documents, au choix),
- Les lignes directrices de gestion peuvent comporter des **orientations propres à certains services, catégories ou cadres d'emplois**.
- Les lignes directrices de gestion sont établies pour une **durée pluriannuelle qui ne peut excéder 6 années**, avec possibilité de **révision** en tout ou partie au cours de cette période, selon la même procédure que celle applicable aux lignes directrices initiales.



Par conséquent, tant que les lignes directrices de gestion n'ont pas été arrêtées par l'autorité territoriale, aucune nomination individuelle tenant à l'avancement ou à la promotion prenant effet à compter du 1er janvier 2021, ne pourra en principe être prise, sous peine d'être juridiquement irrégulière.

A) Cas général : l'élaboration au niveau de chaque collectivité ou établissement

1 - Autorité compétente

Les lignes directrices de gestion sont arrêtées, dans chaque collectivité et établissement public, **par l'autorité territoriale**.

Elles sont établies à partir des éléments et données rassemblés dans le rapport social unique (ex bilan social) élaboré annuellement par chaque collectivité et établissement public et soumis à l'avis du comité technique (qui deviendra en décembre 2022 le comité social territorial).

Ces éléments devront être renseignés sur une base de données sociales mise à disposition des collectivités par le CDG et seront accessibles aux membres du comité technique.

2 - Consultation préalable du comité technique (futur comité social territorial)

Une fois le ou les projet(s) de lignes directrices déterminé(s), **le comité technique** (qui deviendra le comité social territorial) **devra ensuite être consulté, pour avis**.

Il devra également être consulté **sur leur révision**.

Il s'agit d'un **avis simple qui ne lie par l'autorité territoriale**.

NOTA : Dans son calendrier de mise en œuvre, l'autorité territoriale devra tenir compte de la possibilité, pour les représentants du personnel au comité technique, de repousser la mise en œuvre des lignes directrices de gestion, et donc les décisions individuelles qui en découlent, par un vote défavorable rendu à l'unanimité par ces derniers.

3 - L'arrêt des lignes directrices de gestion définitives

Une fois l'avis rendu, l'autorité territoriale pourra arrêter définitivement les lignes directrices de gestion de la collectivité.

Sa décision se matérialiser par la **prise d'un arrêté**.

4 - Publicité et communication aux agents

Une fois l'arrêté signé, l'autorité territoriale devra communiquer ce document aux agents, **par voie numérique et, le cas échéant, par tout autre moyen**, mais pas systématiquement par des notifications individuelles.

Cette communication permettra notamment de rendre plus explicites, transparents et prévisibles les critères pris en compte en vue d'une promotion interne ou un avancement de grade.

NOTA : Les lignes directrices de gestion peuvent également être communiquées aux agents, à leur demande, lorsqu'ils exercent un recours administratif contre les décisions individuelles défavorables prises en matière de mutation, promotion interne, avancement de grade et avancement à un échelon spécial (art. 30 loi n°84-53).

5 - Leur mise en œuvre et l'obligation de dresser un bilan annuel

L'autorité territoriale devra donc respecter ses lignes directrices pour :

- Procéder à l'établissement des listes d'aptitudes au titre de la promotion interne (pour les collectivités et établissements non affiliés au CDG ou volontairement affiliés et n'ayant pas donné cette compétence au CDG),
- Pour l'établissement des dossiers proposés au CDG pour la promotion interne (pour les collectivités et établissements affiliés au CDG)
- pour l'établissement des tableaux annuels portant avancement de grade pour les agents remplissant les conditions pour être nommés "au choix" et la prise des arrêtés de nomination individuel portant avancement de grade ou d'échelon spécial (pour tous les collectivités et établissements affiliés ou non au CDG).

La mise en œuvre des lignes directrices de gestion en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels doit faire l'objet d'un **bilan annuel**.

Ce bilan est établi annuellement sur la base des décisions individuelles.

Il doit être présenté au comité technique (qui deviendra le comité social territorial).

B) Cas particulier des lignes directrices relatives à la promotion interne pour les collectivités et établissements affiliés

L'établissement des listes d'aptitude en matière de promotion interne relève toujours des missions obligatoires des centres de gestion pour les collectivités ou établissements obligatoirement affiliés et ceux volontairement affiliés qui leur ont confié cette compétence.

En conséquence, l'article 33-5 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 prévoit des dispositions spécifiques pour l'élaboration des lignes directrices de gestion en la matière, afin que les règles soient communes à toutes les collectivités et établissements affiliés, et qu'elles fassent l'objet d'une consultation auprès des différents comités sociaux concernés.

1 - Autorité compétente : le Président du centre de gestion

L'élaboration des lignes directrices de gestion pour la promotion interne des collectivités et établissements affiliés relève de la compétence du **Président du centre de gestion**.

2- Consultation préalable des comités techniques (futurs comités social territorial)

Le Président du centre de gestion définit un projet de lignes directrices qu'il doit d'abord **soumettre à l'avis de son propre comité** (futur comité social territorial).

Il transmet ensuite ce projet,

- Aux collectivités et établissements obligatoirement affiliés employant **au moins 50 agents**
- et aux collectivités et établissements **volontairement affiliés** qui ont confié au CDG l'établissement des listes d'aptitude.

Ces dernières **disposent alors d'un délai de 2 mois suivant la date de communication du projet pour transmettre au Président du centre de gestion l'avis de leur comité technique** (futur comité social territorial).

A défaut de transmission de cet avis dans ce délai au Président du centre de gestion, le comité technique (futur comité social territorial) concerné est réputé avoir émis un avis favorable

En cas de révision des lignes directrices, la même procédure devra être respectée.

3 - L'arrêt des lignes directrices de gestion définitives

A l'issue de cette consultation, le Président du centre de gestion arrête les lignes directrices de gestion relatives à la promotion interne.

Sa décision se matérialiser par la **prise d'un arrêté**.

4 - Publicité et communication aux agents

Les lignes directrices de gestion seront communiquées aux agents et **rendues accessibles par voie numérique et, le cas échéant, par tout autre moyen**, mais pas systématiquement par des notifications individuelles. .

Cette publicité **devra être assurée** :

- **Par le Centre de gestion**
- **et par chaque collectivité ou établissement affiliés**

5 - Leur mise en œuvre et l'obligation de dresser un bilan annuel

Le Président du Centre de Gestion devra donc respecter ses lignes directrices pour procéder à l'établissement des listes d'aptitudes au titre de la promotion interne au choix.

L'article 39 de la loi n°84-53 précise que le président du centre de gestion pour l'examen des dossiers à la promotion interne au choix, peut être assisté, le cas échéant, par le collège des représentants des employeurs. Cette possibilité n'est pas prévue pour l'examen des dossiers à la promotion interne après réussite à l'examen professionnel.

NOTA : La loi ne précise pas l'instance à laquelle appartient " le collège des représentants des employeurs". Dans la mesure où les CAP ne seront plus compétentes pour examiner les promotions internes, et que l'article renvoie à l'article 33-5 de la loi 84-53 relatif à l'élaboration des lignes directrices de gestion, on peut imaginer qu'il s'agisse des représentants des employeurs présents au comité technique (futur comité social territorial). Le texte ne prévoit pas la possibilité d'associer les représentants du personnel.

La mise en œuvre des lignes directrices de gestion en matière de promotion fait l'objet **d'un bilan annuel**.

Ce bilan est établi annuellement. Il **doit être présenté au comité technique** (qui deviendra le comité social territorial).

III. OPPOSABILITE DES LIGNES DIRECTRICES DE GESTION

Le juge administratif a reconnu que les lignes directrices de gestion sont opposables et invocables dans le cadre d'un litige présenté devant le juge administratif (CE 11 décembre 1970 n°78880, et avis ce 21 mars 2019 n°397088). Aussi, il considère que

- leur application peut être contestée à l'occasion d'un recours formé contre une décision individuelle prise en application de celles-ci,
- en cas de recours devant le juge administratif contre une décision individuelle qui se réfère à des lignes directrices, celles-ci sont opposables à l'administration.

Par conséquent, **un agent pourra invoquer le non-respect des lignes directrices pour contester la légalité de la décision qu'il attaque dans le cadre d'un recours hiérarchique ou contentieux.**

Pour mémoire : A compter du 1.01.2021, les agents publics pourront faire appel à un représentant syndical, désigné par les organisations représentatives parmi les représentants du personnel au comité technique, pour les assister dans l'exercice des recours administratifs contre des décisions individuelles en matière d'avancement et de promotion interne.