

LES ESSENTIELS

Du schéma directeur des RH aux tableaux de bord

5^e édition

Bruno Carlier

Directeur général des services
d'un département

territorial éditions



Du schéma directeur des RH aux tableaux de bord

L'environnement financier tendu et les réformes structurelles en cours incitent les collectivités locales à se remettre profondément en cause. De cette situation naissent des défis stratégiques et opérationnels majeurs, parfois contradictoires dans leur dynamique d'attraction : réduction du nombre de collectivités, fusions, réaménagement des compétences, renforcement du besoin d'expertise et d'ingénierie, réduction des effectifs et maîtrise, voire baisse de la masse salariale en sont les points les plus saillants.

La dimension humaine devient une ressource stratégique qu'il faut cultiver dans une dynamique globale. Il est donc nécessaire d'adopter une approche claire et visible de la gestion des ressources humaines (GRH) qui ne peut plus être appréhendée comme une fonction principalement administrative mais qui doit se doter de schémas programmatiques, d'objectifs stratégiques et opérationnels.

Le contexte législatif est particulièrement favorable à cette démarche. La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prescrit, en effet, de nouvelles obligations qui s'inscrivent dans une dynamique prospective de gestion et qui ont ainsi vocation à s'intégrer dans un schéma directeur des ressources humaines (SDRH).

Celui-ci est un très bon outil pour identifier les enjeux, les prioriser et définir une véritable stratégie. Cet ouvrage a pour objet, en s'appuyant sur des exemples tirés de situations vécues, de fournir des outils pour engager et renforcer la stratégie RH des collectivités.



Bruno Carlier, est un spécialiste reconnu du management des collectivités territoriales. Il a occupé plusieurs fonctions de direction et de direction générale au sein de grandes collectivités, d'organismes publics et parapublics nationaux. Il intervient en qualité de formateur ou d'expert sur de nombreux sujets comme la définition de stratégies et de pilotage des politiques publiques, le développement territorial, le design et l'innovation en matière de services publics locaux.

LES ESSENTIELS

boutique.territorial.fr

ISSN : 2553-5803

ISBN : 978-2-8186-1789-2

© vegefox.com/adobeStock.com

territorial éditions

Du schéma directeur des RH aux tableaux de bord

5^e édition

Bruno Carlier

Directeur général des services
d'un département

territorial éditions

Référence BK356 – Février 2021



**Vous souhaitez être informé
de la prochaine actualisation
de cet ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail**
nous le demandant à :

jessica.ott@territorial.fr

Au moment de la sortie de la nouvelle édition de l'ouvrage,
nous vous ferons une **offre commerciale préférentielle**.

Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.



Il est interdit de reproduire
intégralement ou partiellement
la présente publication sans
autorisation du Centre Français
d'exploitation du droit de Copie.
CFC
20, rue des Grands-Augustins
75006 Paris.
Tél. : 01 44 07 47 70



Retrouvez tous nos ouvrages sur
boutique.territorial.fr

Sommaire

Introduction	p.7
--------------------	-----

Partie 1

Les fonctions traditionnelles des directions des ressources humaines et leur organisation

Chapitre I	
La dimension stratégique	p.15

Chapitre II	
Les activités opérationnelles d'une direction des ressources humaines	p.19

A - Recrutement/Mobilité	p.19
--------------------------------	------

B - Rémunération	p.19
------------------------	------

C - Carrières	p.20
---------------------	------

D - Formation	p.20
---------------------	------

E - Relations sociales	p.20
------------------------------	------

F - Prévention des risques professionnels et qualité de vie au travail	p.20
--	------

G - Action sociale (en faveur du personnel)	p.20
---	------

H - Conseil	p.21
-------------------	------

I - Contrôle de conformité aux lois et règlements et expertise	p.21
--	------

Chapitre III	
L'organisation d'une direction des ressources humaines	p.23

Partie 2

Vers un schéma directeur des ressources humaines

Chapitre I	
Définition du SDRH	p.29

Chapitre II	
Les valeurs	p.31

Chapitre III	
Les objectifs	p.33

Chapitre IV	
La méthode	p.35

Chapitre V

Le SDRH en 9 actions clés (exemple partiel)	p.41
A - Construire une gestion prévisionnelle des ressources humaines	p.41
B - Renforcer l'employabilité des agents, de la mobilité interne et de la professionnalisation de l'acte de recrutement	p.46
C - Partager une ligne de conduite équitable entre implication des agents et demande sociale	p.47
D - Construire un management partagé des RH	p.48
E - Construire une pratique managériale adaptée aux enjeux	p.48
F - Bâtir une relation originale avec les communes adhérentes	p.50
G - Bâtir un dialogue social de qualité	p.51
H - Prévenir les risques psychosociaux et développer la qualité de vie au travail ..	p.51

Chapitre VI

L'animation du SDRH	p.55
A - La sécurisation de certaines fonctions et le renforcement de l'expertise du service RH	p.55
B - Les dispositifs de développement des compétences des agents	p.55
C - Le renforcement de la fonction de régulation	p.56
D - L'amélioration du pilotage de la GRH	p.56
E - Le développement de fonctions partagées	p.56

Partie 3

Le contrôle de gestion des ressources humaines

Chapitre I

L'analyse sociale	p.59
A - Les objectifs, les types et les domaines des audits sociaux	p.59
B - La méthodologie de l'analyse sociale	p.60
1. L'analyse quantitative	p.60
2. L'audit qualitatif	p.61
3. L'audit de régularité dans le domaine social	p.64
4. Analyse de la représentation de la gestion des ressources humaines perçues par les directions	p.65

Chapitre II

La maîtrise de la masse salariale	p.67
A - Les fondamentaux	p.68
B - La masse salariale et nomenclatures en M 14	p.69

Chapitre III

Les tableaux de bord des ressources humaines : mesurer pour piloter	p.71
A - La masse salariale	p.72
B - Les effectifs	p.74
C - La gestion du personnel	p.78
D - La formation	p.82
E - La mesure de l'absentéisme	p.85
1. Les différents indicateurs théoriques	p.85
2. Collecte et analyse des données	p.85
3. Exemples d'indicateurs	p.87
F - L'action sociale	p.90
G - L'accueil, les relations humaines et l'information	p.91
H - Exemple d'une revue de gestion des ressources humaines	p.92
1. Chiffres clés RH	p.93
2. Diversité	p.93
3. Masse salariale	p.94
4. Effectifs	p.95
5. Heures supplémentaires	p.96
6. Absentéisme pour motifs médicaux	p.97
7. Prévision départ à la retraite	p.98
8. Mesure de la performance de la fonction RH	p.99

Partie 4

Le bilan social : un outil de gestion et de communication interne

Introduction

L'environnement financier tendu et les réformes structurelles en cours incitent les collectivités locales à se remettre profondément en cause. Cette situation pèse souvent négativement sur le contexte managérial mais peut également receler une véritable opportunité et jouer un rôle d'accélérateur de transformation.

Au risque d'affronter des situations de précarité financière intenable, du fait des effets combinés de la crise financière et économique, de la baisse du rendement fiscal, de l'explosion des dépenses sociales, de la réduction des dotations de l'État, du poids croissant d'une dette parfois toxique, de la raréfaction du financement bancaire, il devient impératif de bâtir les fondements d'un nouvel équilibre financier.

En parallèle s'ajoute à ces contraintes la question des nouvelles trajectoires de gouvernance que souhaite donner le gouvernement aux territoires. Concentration, mutualisation, restructuration des activités imposent des recompositions profondes en matière de définition et de mise en œuvre des politiques publiques.

De cette situation naissent des défis stratégiques et opérationnels majeurs parfois contradictoires dans leur dynamique d'attraction. Réduction du nombre de collectivités, fusions, réaménagement des compétences, remise en cause de certaines prestations voire plus généralement de pans entiers du service public, plan d'économie, renforcement du besoin d'expertise et d'ingénierie, réduction d'effectifs et maîtrise ou même baisse de la masse salariale en sont les points les plus saillants.

Ces mouvements « tectoniques » impactent l'ensemble du système territorial, et au premier chef les agents. La période est à l'instabilité et à la quête de sens, ce qui est de nature à perturber les collectifs de travail. Le risque ? Ajouter aux changements institutionnels une profonde démobilité des équipes !

Au même moment, alors que la mobilisation des énergies devrait être à l'œuvre, le discours ambiant est à la critique voire à la stigmatisation de l'action publique et particulièrement de ses agents. Trop nombreux, peu efficaces, coûteux ! Certains discours font même porter, au moins symboliquement, une grande part des maux du pays sur les épaules de ces centaines de milliers de fonctionnaires dont il faut rapidement se débarrasser !

Dans cette atmosphère difficile, les managers sont en première ligne. Ils doivent à la fois faire face aux chantiers complexes qu'impose cette transformation profonde et redoubler d'attention envers les sujets managériaux. Si les cadres sont « au front », au cœur de ce changement, ils ne pourront l'affronter isolés. Ils auront besoin du fort soutien de la direction générale et de la DRH dans le cadre d'une approche managériale renouvelée.

Facteur de performance, la dimension humaine devient une ressource stratégique qu'il faut cultiver dans une dynamique globale. À ce titre, la direction générale, pilier du management stratégique, doit favoriser le fonctionnement d'une organisation en capacité de dégager une aptitude continue à produire de l'efficacité, de la flexibilité, de l'innovation et la motivation des parties prenantes. Dans ce cadre, plus qu'hier, elle doit porter la vision, garantir les valeurs communes, donner le sens, assurer l'association des acteurs aux décisions, inscrire son action dans une perspective temporelle, dynamiser la communication interne, favoriser la concertation des organisations représentatives du personnel, encourager l'usage de techniques managériales innovantes.

Il en découle la nécessité d'adopter une approche claire et visible de la gestion des ressources humaines qui ne peut plus être appréhendée comme une fonction principalement administrative, dont la mission est de procéder à la paie, suivre les carrières, remplir les obligations légales et résoudre les problèmes de court terme. La GRH doit se doter de schémas programmatiques, d'objectifs stratégiques et opérationnels. Elle doit disposer d'outils de mesure performants qui associent, grâce à un système d'information solide, la capacité, d'une part, de restituer de manière fiable et compréhensible l'information et, d'autre part, de se projeter dans l'avenir.

Dans ce contexte, la direction des ressources humaines devient un acteur central de la diffusion de techniques innovantes de management et participe aux réflexions nécessaires autour de l'amélioration de la performance individuelle et collective. Ainsi, les missions qui lui sont demandées se modifient et deviennent plus ardues. Il s'agit concrètement de trouver un chemin dans le jeu paradoxal de contraintes qui se joue entre :

- les objectifs de politiques publiques territoriales ;
- le niveau de leur intensité défini par les élus ;
- la crise des ressources financières ;
- et la satisfaction d'un besoin en compétences de plus en plus affirmé.

La fonction RH est bien au centre d'une équation à plusieurs entrées : le pilotage de la masse salariale, la relation managériale et la performance. Dans ce mouvement, elle est confrontée à plusieurs défis majeurs et notamment :

- **l'évolution de la fonction elle-même** : le binôme DGS/DRH tend à devenir incontournable et l'intégration du DRH au comité de direction générale recommandée. Au-delà de la poursuite de ses activités techniques traditionnelles et de l'introduction de compétences stratégiques de plus en plus importantes, la fonction RH devient une fonction partagée au sein de la collectivité. La gestion des ressources humaines n'est plus le monopole de la DRH. Elle fait l'objet d'une « interaction ». Il est de la responsabilité de la directrice ou du directeur des ressources humaines de construire les bases nécessaires au déploiement des techniques qui permettent le pilotage et la mise en œuvre de ce partage fonctionnel ;
- **l'accompagnement au changement dans un contexte de mutations permanentes où les risques se multiplient** : risque d'individualisation, risque de désengagement, risques psychosociaux, risque d'obsolescence des méthodes de management.

- Risque d'individualisation

L'individualisation est à prendre en considération sur deux plans principaux :

- d'un point de vue anthropologique tout d'abord, les analyses convergent pour constater le glissement des sociétés modernes d'un modèle « holiste », où le grand tout de la société dicte à chacun ce qu'il doit faire, vers des comportements plus individualistes où chacun veut vivre sa vie, où l'affirmation de soi devient l'élément fondateur de la société. La société tout entière est centrée sur l'épanouissement des personnes. Les organisations professionnelles sont percutées par cette tendance. Il revient à la politique RH de prendre en compte ce fait et de tenter de s'attacher à préserver ou reconstruire, face aux excès des intérêts particuliers, un sentiment de confiance et d'appartenance socle d'une dynamique collective ;
- la prise en compte des performances individuelles ensuite est souvent perçue négativement au motif qu'elle risque de s'exercer au détriment du collectif. Ne pas intégrer la contribution individuelle aux objectifs collectifs, c'est prendre des risques importants relativement à l'engagement des agents et leur performance individuelle. L'individualisation est une réponse aux besoins d'équité et de reconnaissance. Les outils disponibles sont nombreux (techniques de délégation, parcours de formation, coaching, rémunération, entretien annuel d'évaluation, RIFSEEP...). L'enjeu de management et de GRH est ici complexe. Il faut trouver un juste équilibre entre le besoin de participer à un projet collectif porteur de valeurs et de sens et celui de reconnaissance des contributions individuelles. Il s'agit ici de promouvoir l'individualisation contre l'individualisme ou la personnalisation.

- Le risque de désengagement des agents et des cadres

Selon une enquête internationale Gallup, environ 11 % des salariés se déclarent « engagés » (motivés, volontaires), 61 % sont « non engagés » (ils font juste ce qu'on leur demande) et 28 % seraient « activement désengagés » (ils ont une vision négative de leur entreprise et peuvent aller à l'encontre de son intérêt). Les chiffres n'ont pas beaucoup évolué en dix ans. Cette situation est souvent liée à un besoin de reconnaissance non satisfait. Ce besoin concerne toutes les catégories d'agents. C'est sans doute, avec la confiance, un des facteurs de motivation essentiels. La politique managériale doit s'attacher à créer les conditions d'une reconnaissance réelle et partagée des contributions de chacun au profit du collectif. Cela se construit autour de la reconnaissance :

- de la personne elle-même ;
- des résultats positifs et négatifs obtenus ;
- de l'engagement ;
- des compétences exercées.

- Les risques psychosociaux

Le secteur a semblé, un temps, protégé de l'émergence de ces risques. Il doit faire aujourd'hui face, comme les autres secteurs, au syndrome d'épuisement professionnel (burn-out), au stress, à la fatigue morale, au mal-être au travail... Ce phénomène pèse sur la productivité. Les études estiment à près de 10 % la perte de productivité de personnes malheureuses au travail. En outre, la dépression empêche de résoudre des problèmes complexes, de planifier une journée, de bien communiquer... Il constitue également un

facteur d'accroissement de l'absentéisme qui se développe et pèse parfois de manière lourde sur la masse salariale. Le rapport de l'ANACT « La croissance moderne » résume très bien le sujet : « *Les formes de polyvalence observées, qui valorisent l'excellence et la performance individuelle et multiplient les rotations sur les postes les plus exigeants, ont des effets dévastateurs. Frustrations, isolement, concurrence sourde, compétition prédominant. Le burn-out est la nouvelle maladie du siècle* ». Ce phénomène provient d'une surcharge d'activité mais aussi de facteurs psychologiques bien plus sournois comme ce que l'on dénomme la double contrainte – le « *double bind* » – c'est-à-dire des impératifs contradictoires insolubles tels qu'un discours du type « *sois autonome, prends des initiatives...* », combiné à la multiplication de procédures, de modes de reporting stricts et tatillons qui, par logiciels interposés, interdisent toute autonomie réelle. Il devient essentiel au sein de chaque institution de mesurer la réalité et d'en identifier les causes comme : changement permanent ; déficit d'accompagnement ; intensification du travail ; culture de l'urgence ; surexigences professionnelles ; manque d'engagement des cadres ; faiblesse des solidarités dans les équipes ; techniques managériales inadéquates mises en œuvre par certains cadres ; dysfonctionnements organisationnels. L'organisation doit placer cette question centrale parmi ses préoccupations principales au travers notamment d'un plan de prévention des risques, une stratégie de qualité de vie au travail, d'un baromètre d'enquêtes sociales, la formation des managers...

- *Le risque de l'obsolescence des méthodes de management*

Les études le montrent, le management est le parent pauvre de l'innovation. 54 % des collaborateurs suggèrent de nouvelles idées à leurs managers, seulement 11 % d'entre elles sont prises en considération¹. Si les outils évoluent, les paradigmes managériaux demeurent inchangés depuis un siècle. Les niveaux hiérarchiques se sont réduits mais les processus décisionnels restent identiques : **le chef a toujours pour rôle principal de prescrire et de contrôler le travail de son équipe.**

Si le management est le parent pauvre de l'innovation, c'est très certainement dû au fait que cette dimension est la plus difficile à faire évoluer (un changement de technologie prend entre six et dix-huit mois, un changement culturel entre un et cinq ans). Mais difficile ne signifie pas impossible. Les outils existent ! Projet de service partagé, coconstruction, coproduction, intelligence collective, Lean management (management sans gaspillage), storytelling (mise en récit ou accroche narrative), slow business (meilleure gestion du temps de travail)... sont mobilisés par de nombreuses entreprises pour favoriser les principaux leviers managériaux évoqués par les entreprises françaises : confiance, engagement, bien-être, agilité, collaboration et créativité. La fonction ressources humaines doit se voir confier le pilotage de ces (r)évolutions. Elle ne pourra pas toutefois se positionner de la même manière que ce fut le cas pour les classifications, les référentiels de compétences ou les démarches d'évaluation. Son rôle est ici principalement de créer les conditions d'une réforme culturelle au service d'une autorité renouvelée, de fédérer les acteurs, d'encourager le courage managérial, de rassurer, de faciliter la prise de décision, de soutenir et de valoriser les succès, de relativiser les échecs, de diffuser de nouvelles pratiques, plus démocratiques, plus collaboratives.

1. Enquête Accenture/Right.com, 2013.

La fonction RH doit aussi répondre à plusieurs enjeux majeurs qui influencent la relation managériale, la performance et *in fine* le coût salarial de la mise en œuvre du service public.

S'inscrire dans une démarche pluriannuelle de gestion des ressources humaines en se dotant d'une stratégie et d'un système complet de pilotage permet de répondre à la fois à la question du poids de la masse salariale et de sa réduction mais aussi à la recherche d'une adéquation entre le triptyque : enjeux métiers, compétences disponibles, motivation des agents.

Le schéma directeur des ressources humaines est un très bon outil pour poser les enjeux, prioriser et définir une véritable stratégie en la matière. Le contexte législatif est particulièrement favorable à cette démarche. En effet, la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prescrit de nouvelles obligations qui s'inscrivent dans une dynamique prospective de gestion et qui ont ainsi vocation à s'intégrer dans un schéma directeur des ressources humaines. Dans ce cadre, les collectivités sont invitées à adopter pour une durée pluriannuelle, qui ne peut excéder six années, leurs **lignes directrices de gestion** des ressources humaines qui doivent déterminer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines. Par la **stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines**, il faut entendre les enjeux et les objectifs de la politique de ressources humaines à conduire au sein de la collectivité territoriale, compte tenu des politiques publiques mises en œuvre et de la situation des effectifs, des métiers et des compétences. Les lignes directrices de gestion définissent également les **orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours**, c'est-à-dire :

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

Les collectivités doivent également élaborer et mettre en œuvre un plan d'action pluriannuel dont la durée ne peut excéder trois ans pour assurer **l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes**. Ce plan d'action, qui a dû être adopté avant le 31 décembre 2020, peut également venir s'intégrer à un SDRH.

Le système d'information quant à lui permet en temps réel de suivre et piloter la démarche.

Cet ouvrage a pour objet, en s'appuyant sur des exemples tirés de situations réelles, de fournir des outils pour engager et renforcer la stratégie RH des collectivités.

**Les fonctions
traditionnelles
des directions
des ressources humaines
et leur organisation**

Chapitre I

La dimension stratégique

Résumés, les enjeux stratégiques RH sont principalement de trois ordres :

Les enjeux financiers directs	- Quelles capacités financières immobilisées par la RH ? - Quels arbitrages budgétaires entre fonctionnement et investissement ; gestion directe ou déléguée ?
Les enjeux de capacités	- Quelle structure d'effectifs ? - Quelles compétences ? - Qui employer, pour quoi faire ? - Faire ou faire faire ?
Les enjeux d'efficacité et de mobilisation	- Quel niveau de productivité ? - Quel impact d'une défaillance de motivation ? - Comment évolue la motivation ?

À partir de ces enjeux fondamentaux, il est possible de définir des orientations qui seront ensuite déclinées en objectifs. Les orientations prises peuvent être du type :

1/ Limiter la croissance des coûts de personnel ;

2/ Augmenter la compétence des effectifs en :

- encourageant la mobilité et la promotion internes ;
- rétablissant un équilibre de la pyramide des compétences par la poursuite du recrutement de jeunes cadres performants pour une période à venir, la diminution des effectifs de catégorie C (arrêt des recrutements, redéploiements grâce à des formations adaptées et à l'incitation à passer les concours) et par la fiabilisation de la procédure de recrutement ;
- construisant une évaluation adaptée des cadres et des agents.

3/ Mettre en place une gestion prévisionnelle des compétences ;

4/ Renforcer la déconcentration de la gestion de fonctions RH ;

5/ Poursuivre l'effort de formation notamment :

- pour les formations qualifiantes dans le cadre de la mobilité interne ;
- pour la réussite aux concours.

6/ Accroître la motivation des agents en travaillant par exemple sur les compétences managériales et la qualité de vie au travail.

À ces objectifs seront enfin affectés des indicateurs de mesure comme :

		Tableaux mensuels	Tableaux annuels
Les enjeux financiers directs	Contrôle de gestion des dépenses de personnel	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dépenses de personnel consolidées 2. Masse salariale 3. Heures supplémentaires... 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Évolution des dépenses de personnel 2. Évolution masse salariale 3. Structure des rémunérations 4. Rémunérations complémentaires...
Les enjeux de capacités	Contrôle de gestion des effectifs	<ol style="list-style-type: none"> 1. Effectifs globaux 2. Effectifs par catégorie 3. Entrées/Sorties 4. Recrutement... 5. Mobilité interne 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Structure des effectifs 2. Évolution comparée des effectifs 3. Taux de rotation 4. Départ par cause 5. Recrutements 6. Mobilité interne...
Les enjeux d'efficacité et de mobilisation	Contrôle de gestion des compétences	<ol style="list-style-type: none"> 1. Taux de couverture des compétences critiques 2. % d'agents recrutés selon un référentiel de compétences... 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Qualifications initiales 2. Formation 3. Cartographie des compétences...
	Contrôle d'évolution de la motivation	<ol style="list-style-type: none"> 1. Absentéisme médical (par agent, par direction...) 2. Observatoire social... 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analyse du temps de travail 2. Évolution de l'absentéisme...

Afin que les orientations définies par les décideurs de la collectivité soient mises en pratique, il faut tout d'abord construire une méthode qui rend la fixation d'objectifs pertinente. À ce titre, il conviendra :

- de traduire les orientations en actions ;
- de dégager, à partir des grandes missions des ressources humaines et de l'existant, des fonctions cohérentes et mesurables ;
- de hiérarchiser les objectifs et de les chiffrer.

La définition des grands objectifs des RH est diverse, ils concernent des aspects quantitatifs et qualitatifs, ou les deux à la fois.