



# RAPPORT

## Les seuils et quotas : freins ou régulateurs ?

Séance plénière du 7 juillet 2004

Rapporteur : Jean-Claude LENAY

# **Les seuils et quotas : freins ou régulateurs ?**

## **Sommaire**

**Avant-propos** **3**

---

**I – Les quotas :** **4**

---

**A – Les quotas d'avancement de grade : une entrave mal vécue par les agents et les élus**

- 1 – Définition**
- 2 – L'existant**
- 3 – Principales critiques et observations**
- 4 – Propositions d'évolution**

**B – Les quotas en matière de promotion interne : la capacité professionnelle ne saurait être que scolaire**

- 1 – Définition**
- 2 – L'existant**
- 3 – Principales critiques et observations**
- 4 – Le mécanisme du ratio promus/promouvables**
- 5 – Propositions d'évolution**

**II - Les seuils démographiques** **15**

---

- 1 – Définition**
- 2 – L'existant**
- 3 – Propositions d'évolution**

## Avant-propos

La fonction publique française est fondée sur plusieurs principes dont celui de la carrière qui veut que le déroulement de celle d'un agent soit indépendant de l'emploi qu'il occupe.

Tout fonctionnaire accomplit ainsi une carrière, laquelle se déroule, dans la fonction publique territoriale, au sein de cadres d'emplois, eux-mêmes composés de deux ou trois grades, selon les cadres d'emplois.

Le passage d'un grade à un autre, mais aussi d'un cadre d'emplois à celui immédiatement supérieur (dans le cadre de la promotion interne) est contingenté à l'aide de quotas qui diffèrent selon les cadres d'emplois et les filières.

Ces quotas permettent d'assurer un pyramidage des cadres d'emplois et jouent en quelque sorte le rôle de régulateurs.

Cependant, ce système fait aujourd'hui l'objet de critiques de la part des fonctionnaires territoriaux et des élus locaux.

Jugés excessivement bureaucratiques par les uns ou exagérément égalitaristes par les autres, ces quotas montrent certaines limites et engendrent des effets frustrants pour la carrière des fonctionnaires qu'ils sont censés encadrer.

Il en est de même pour les seuils démographiques, qui ont été fixés de manière à ce que la catégorie (A, B, C) dont relève chaque agent en fonction soit en adéquation avec la taille de la collectivité où cet agent exerce ses fonctions.

La question sous-jacente aux seuils démographiques et aux quotas dans la fonction publique territoriale est de savoir si une régulation de la carrière des agents territoriaux doit être édictée au plan national par analogie avec la fonction publique de l'Etat et dans un souci de recherche de parité entre fonctions publiques ou si, à contrario, en application du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales cette régulation doit être confiée aux exécutifs locaux selon des modalités et des principes restant à définir.

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a confié à la formation spécialisée n°3, chargée des questions statutaires, présidée par Jean-Claude LENAY, l'étude des seuils et des quotas en vue de proposer des solutions qui tiennent compte à la fois de l'évolution de la carrière des fonctionnaires territoriaux et des réalités du monde territorial ainsi que des spécificités propres à cette fonction publique.

Les propositions sont ainsi formulées relativement à trois domaines distincts : la détermination des quotas en matière d'avancement de grade ; celle concernant les quotas de promotion interne, d'un cadre d'emplois à celui immédiatement supérieur ; enfin, la question des seuils démographiques.

## **I. Les quotas**

### **A. Les quotas d'avancement de grade : une entrave mal vécue par les agents et les élus**

#### **1. Définition**

Les quotas d'avancement de grade déterminent l'effectif maximal de fonctionnaires territoriaux du grade d'avancement et fixent ainsi un pyramidage de ce cadre d'emplois. De ce point de vue, ils permettent de réguler les avancements de grade.

Ils peuvent affecter un ou plusieurs grades d'avancement, selon les cadres d'emplois, en fonction notamment du pyramidage budgétaire prévu par analogie avec les corps de la fonction publique de l'Etat.

Ces quotas sont déterminés par un pourcentage d'agents du grade d'avancement calculé par rapport à l'effectif global du cadre d'emplois (ou d'une partie de ce dernier) de la collectivité ou de l'établissement employeur. Il peut également être fait référence au nombre de promotions prononcées suite à réussite à examen professionnel pour promouvoir au choix, mais cette possibilité reste marginale dans les statuts actuels.

#### **2. L'existant**

L'instauration de quotas en matière d'avancement de grade a, pour origine, la volonté de pyramider chaque cadre d'emplois, la logique étant qu'il y ait davantage d'agents dans le grade de base du cadre d'emplois et que ce nombre aille en s'amenuisant selon qu'on monte dans la hiérarchie du cadre d'emplois.

## CATEGORIE A

| <b>FILIERE</b>              | <b>GRADE D'AVANCEMENT</b>   | <b>QUOTA</b>  |
|-----------------------------|---|---|
| <b>ADMINISTRATIVE</b>       | ▪ Attaché principal de 2 <sup>ème</sup> classe  | ▪ 30 % du total des attachés et attachés principaux   |
| <b>CULTURELLE</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conservateur de bibliothèque en chef</li> <li>▪ Conservateur en chef du patrimoine</li> <li>▪ Professeur d'enseignement artistique hors classe</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1 par établissement (figurant sur une liste établie par arrêté),</li> <li>▪ Nombre fixé par arrêté,</li> <li>▪ 1 pour 7 professeurs de classe normale.</li> </ul>              |
| <b>SANITAIRE ET SOCIALE</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Puéricultrice cadre supérieur de santé</li> <li>▪ Sage Femme de classe supérieure</li> <li>▪ Sage Femme de classe exceptionnelle</li> <li>▪ Psychologue hors classe</li> <li>▪ Biologiste, vétérinaire, pharmacien hors classe</li> <li>▪ Médecin hors classe</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 30 % *</li> <li>▪ 30% des classes normale et supérieure</li> <li>▪ 25% *</li> <li>▪ 15% *</li> <li>▪ 35% des 3 premiers grades</li> <li>▪ 10% des 2 premiers grades</li> </ul> |
| <b>SPORTIVE</b>             | ▪ Conseiller principal des activités physiques et sportives de 2 <sup>ème</sup> classe  | ▪ 30 % *  |
| <b>TECHNIQUE</b>            | ▪ Ingénieur en chef de classe normale   | ▪ 25 % *  |

\* - du cadre d'emplois.

**CATEGORIE B**

| <b>FILIERE</b>              | <b>GRADE D'AVANCEMENT</b>   | <b>QUOTA</b>  |
|-----------------------------|---|---|
| <b>ADMINISTRATIVE</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rédacteur principal</li> <li>▪ Rédacteur chef</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 25 % des rédacteurs et rédacteurs principaux</li> <li>▪ 15 % *</li> </ul>  |
| <b>ANIMATION</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Animateur principal</li> <li>▪ Animateur chef</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 25 % des animateurs et animateurs principaux</li> <li>▪ 15 % *</li> </ul>  |
| <b>CULTURELLE</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Assistant qualifié de conservation du patrimoine et des bibliothèques de 1<sup>ère</sup> classe</li> <li>▪ Assistant qualifié de conservation du patrimoine et des bibliothèques hors classe</li> <li>▪ Assistant de conservation du patrimoine et des bibliothèques de 1<sup>ère</sup> classe</li> <li>▪ Assistant qualifié de conservation du patrimoine et des bibliothèques hors classe</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 25% des 2<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> classes</li> <li>▪ 15% *</li> <li>▪ 25% des 2<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> classes</li> <li>▪ 15% *</li> </ul>  |
| <b>POLICE</b>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Chef de service de police municipale de classe supérieure</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 25 % de la classe supérieure et de la classe normale</li> </ul>  |
| <b>SANITAIRE ET SOCIALE</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Assistant médico-technique de classe supérieure</li> <li>▪ Rééducateur de classe supérieure</li> <li>▪ Educateur principal de jeunes enfants</li> <li>▪ Educateur chef de jeunes enfants</li> <li>▪ Infirmier de classe supérieure</li> <li>▪ Assistant socio-éducatif principal</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 25%* du 01/01/04 au 31/12/04 et 30%* à compter du 01/01/05</li> <li>▪ 25%* du 01/01/04 au 31/12/04 et 30%* à compter du 01/01/05</li> <li>▪ 25 % *</li> <li>▪ 15 % *</li> <li>▪ 25% * du 01/01/04 au 31/12/04 et 30% * à compter du 01/01/05</li> <li>▪ 1 avancement pour un effectif de 2 assistants socio éducatifs</li> </ul> |
| <b>SPORTIVE</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Educateur des activités physiques et sportives de 1<sup>ère</sup> classe</li> <li>▪ Educateur des activités physiques et sportives hors classe</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 25 % des 2<sup>ème</sup> et des 1ères classes</li> <li>▪ 15 % *</li> </ul>   |
| <b>TECHNIQUE</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contrôleur principal de travaux</li> <li>▪ Technicien supérieur principal</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 30 % des contrôleurs et des contrôleurs principaux à compter du 03/02/04</li> <li>▪ 30 % des techniciens supérieurs et des techniciens supérieurs principaux.</li> </ul>   |

\* - du cadre d'emplois.

## CATEGORIE C

| <b>FILIERE</b>              | <b>GRADE D'AVANCEMENT</b>   | <b>QUOTA</b>  |
|-----------------------------|---|---|
| <b>ADMINISTRATIVE</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agent administratif qualifié</li> <li>▪ Adjoint administratif principal de 2<sup>ème</sup> classe</li> <li>▪ Adjoint administratif principal de 1<sup>ère</sup> classe</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 25 % *</li> <li>▪ 30 % *</li> <li>▪ 15 % *</li> </ul>  |
| <b>ANIMATION</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agent d'animation qualifié</li> <li>▪ Adjoint d'animation qualifié</li> <li>▪ Adjoint d'animation principal</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 25 % *</li> <li>▪ 30 % *</li> <li>▪ 15 % *</li> </ul>  |
| <b>CULTURELLE</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agent du patrimoine de 1<sup>ère</sup> classe</li> <li>▪ Agent qualifié du patrimoine hors classe</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 25 % *</li> <li>▪ 15 % *</li> </ul>  |
| <b>POLICE</b>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Chef de police municipale</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 20 % *</li> </ul>  |
| <b>SANITAIRE ET SOCIALE</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aide médico-technique qualifié</li> <li>▪ Assistant technique des écoles maternelles de 1<sup>ère</sup> classe</li> <li>▪ Agent social qualifié de 1<sup>ère</sup> classe</li> <li>▪ Auxiliaire de soins principal</li> <li>▪ Auxiliaire de soins chef</li> <li>▪ Auxiliaire de puériculture principal</li> <li>▪ Auxiliaire de puériculture chef</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 25 % *</li> <li>▪ 15 % *</li> <li>▪ 15 % *</li> <li>▪ 25 % *</li> <li>▪ 10 % *</li> <li>▪ 25 % *</li> <li>▪ 10 % *</li> </ul>  |
| <b>SPORTIVE</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Opérateur qualifié des activités physiques et sportives</li> <li>▪ Opérateur principal des activités physiques et sportives</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 30 % *</li> <li>▪ 15 % *</li> </ul>  |
| <b>TECHNIQUE</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gardien d'immeuble en chef</li> <li>▪ Agent de salubrité en chef</li> <li>▪ Chef de garage principal</li> <li>▪ Agent technique en chef</li> <li>▪ Agent de maîtrise qualifié</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 15 % des trois derniers grades du cadre d'emplois</li> <li>▪ 15 % des trois derniers grades du cadre d'emplois</li> <li>▪ 15 % des trois derniers grades du cadre d'emplois</li> <li>▪ 15 % des trois derniers grades du cadre d'emplois</li> <li>▪ 5 % *</li> </ul> |

\* - du cadre d'emplois.

### **3. Principales critiques et observations.**

#### **➤ L'évolution des métiers et du niveau de formation**

Quels que soient les cadres d'emplois ou filières concernés, l'arrivée de nouvelles technologies, la forte évolution du niveau d'études des agents ainsi que l'évolution des missions et des compétences des Collectivités Territoriales amènent à devoir considérer la formation de ces derniers sous un angle nouveau.

Ainsi, nombre d'agents administratifs recrutés ces dernières années ont un niveau BAC ; les préparations aux concours de catégorie «B type» sont suivies par de nombreux agents de niveaux de BAC + 2 ou + 3, voire plus. Ces niveaux de compétences accrus atténuent de fait les différences de missions déclinées dans les statuts particuliers de chaque cadre d'emplois.

Les quotas agissent alors comme des freins à la prise de responsabilité car le pyramidage qu'ils imposent ne permet pas de motiver les agents à la hauteur de leur mérite ni de leur niveau de formation.

#### **➤ L'évolution démographique**

Une grande proportion des agents de la fonction publique territoriale devrait partir en retraite dans les dix prochaines années. Assurer leur remplacement dans un tel contexte est un véritable défi

L'Education nationale dit avoir besoin d'un jeune diplômé sur 4 pour compenser les départs des enseignants sur les dix prochaines années. La fonction publique d'Etat dans son ensemble et la fonction publique hospitalière rencontrent les mêmes difficultés.

A l'instar de certains secteurs du privé qui anticipent déjà cette donnée en recrutant des jeunes diplômés alors que les besoins ne sont pas immédiats, la fonction publique territoriale doit également se donner les moyens de promouvoir les agents qui souhaitent assumer des responsabilités plus grandes et exercer de nouvelles fonctions.

Peut-on dans ce contexte maintenir des quotas qui alourdissement la gestion des ressources humaines et interdisent la promotion de celles et ceux qui souhaitent s'investir dans leur travail ?

## ➤ Un système inégalement appliqué

Les quotas sont différents selon les cadres d'emplois et les filières engendrant ainsi des écarts inacceptables entre agents de même niveau scolaire ou universitaire qui travaillent au sein d'une même collectivité.

Aujourd'hui, il est préférable d'être agent de catégorie C dans la filière technique (agent technique) que dans la filière administrative (adjoint administratif).

Les premiers peuvent accéder à l'échelle 5 sans quota, les seconds ont un quota de 30 % du cadre d'emplois pour passer de l'échelle 4 à l'échelle 5.

Les auxiliaires de soins ou de puériculture sont freinés par un quota de 25 % du cadre d'emplois pour accéder à l'échelle 4 puis 10 % pour l'échelle 5.

Pour la filière administrative, l'accès du grade d'attaché à celui d'attaché principal – qui peut se faire au choix ou après réussite à un examen professionnel – est subordonné au respect d'un quota de 30% du total des agents titulaires de ces deux grades (et même pas de la totalité du cadre d'emplois). Ainsi, il ne peut y avoir plus de 30% d'attachés principaux dans chaque collectivité.

Du fait de l'incertitude d'être nommés rapidement au grade supérieur, des agents ne se présentent pas à l'examen professionnel.

Des quotas saturés dans certains cadres d'emplois imposent à des agents pouvant prétendre au grade supérieur de patienter plusieurs années avant d'être promus ; cette situation ne manque pas de générer un profond mécontentement et une certaine démotivation.

Dans le contexte concurrentiel ci-dessus évoqué, les élus souhaitent, dans le cadre d'une politique de gestion des ressources humaines dynamique et attractive, avoir la possibilité de promouvoir leurs agents pour les inciter à prendre des responsabilités et améliorer ainsi la qualité du service public rendu.

Faute de quoi la perte en efficacité et en compétitivité des services risque de coûter plus cher aux contribuables que les promotions supplémentaires résultant de la suppression des quotas.

#### **4. Propositions d'évolution**

Ainsi, il est proposé la suppression des quotas existants en matière d'avancement de grade, en ce qui concerne les cadres d'emplois de catégorie C, du fait qu'il s'agit d'un avancement à l'intérieur de cadres d'emplois, où les missions d'un grade à un autre ne varient que très légèrement.

↳ Les organisations syndicales se prononcent à l'unanimité pour une suppression des quotas en matière d'avancement de grade pour tous les cadres d'emplois de toutes les catégories ;

↳ Pour leur part, les élus territoriaux sont favorables à la suppression des quotas d'avancement de grade en catégorie C et ne s'opposent pas à leur suppression totale si le gouvernement la propose mais souhaitent qu'ils soient en tout état de cause au moins assouplis pour les agents de catégorie B et A.

Les employeurs locaux tiennent à rappeler à ce sujet que les autorités territoriales savent réguler d'elles-mêmes le pyramidage lorsqu'il n'existe pas de quota.

#### **B. Les quotas en matière de promotion interne : la capacité professionnelle ne saurait être que scolaire**

##### **1. Définition**

Les quotas de promotion interne déterminent le nombre de fonctionnaires territoriaux qui, inscrits sur une liste d'aptitude établie soit au choix soit suite à réussite à examen professionnel, peuvent être recrutés dans le cadre d'emplois supérieur au leur par la voie de la promotion interne.

Ces quotas sont généralement calculés en fonction du nombre de recrutements de candidats admis à un concours (externe, interne ou troisième concours) et de recrutements intervenus dans la collectivité ou l'établissement employeur ou dans l'ensemble des collectivités et établissements affiliés à un Centre de gestion, à l'exclusion des nominations réalisées à la suite d'une mutation à l'intérieur de la collectivité ou de l'établissement en relevant.

## **2. L'existant**

### **CATEGORIE A**

| <b>FILIERE</b>              | <b>GRADE D'AVANCEMENT</b>  | <b>QUOTA</b>  |
|-----------------------------|--|---|
| <b>ADMINISTRATIVE</b>       | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Administrateur</li><li>▪ Attaché (B en A) (a)</li><li>▪ Attaché (A en A) (b)</li></ul>   | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ 1 pour 3</li><li>▪ 1 pour 6</li><li>▪ 1 pour 2 du (a)</li></ul>   |
| <b>CULTURELLE</b>           | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Conservateur du patrimoine</li><li>▪ Conservateur de bibliothèques</li><li>▪ Bibliothécaire</li><li>▪ Attaché de conservation du patrimoine</li><li>▪ Directeur d'établissement d'enseignement artistique</li><li>▪ Professeur d'enseignement artistique hors classe</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ 1 pour 5</li><li>▪ 1 pour 5</li><li>▪ 1 pour 5</li><li>▪ 1 pour 5</li><li>▪ 1 pour 5 + examen</li><li>▪ 1 pour 5 + examen</li></ul> |
| <b>SANITAIRE ET SOCIALE</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Conseiller socio-éducatif</li></ul>  | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ 1 pour 4</li></ul>  |
| <b>SPORTIVE</b>             | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Conseiller des activités physiques et sportives</li></ul>  | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ 1 pour 4</li></ul>  |
| <b>TECHNIQUE</b>            | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ingénieur</li></ul>  | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ 1 pour 5 + examen</li></ul>   |

## CATEGORIE B

| FILIERE               | GRADE D'AVANCEMENT  | QUOTA  |
|-----------------------|---|--|
| <b>ADMINISTRATIVE</b> | ▪ Rédacteur   | ▪ 1 pour 4   |
| <b>ANIMATION</b>      | ▪ Animateur   | ▪ 1 pour 4   |
| <b>CULTURELLE</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Assistant qualifié de conservation du patrimoine et des bibliothèques</li> <li>▪ Assistant de conservation du patrimoine et des bibliothèques</li> <li>▪ Assistant spécialisé d'enseignement artistique</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1 pour 5</li> <li>▪ 1 pour 4</li> <li>▪ 1 pour 5 + examen</li> </ul>  |
| <b>POLICE</b>         | ▪ Chef de service de police municipale  | ▪ 1 pour 4   |
| <b>SPORTIVE</b>       | ▪ Educateur des activités physiques et sportives  | ▪ 1 pour 4   |
| <b>TECHNIQUE</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contrôleur de travaux (pour les agents de maîtrise)</li> <li>▪ Contrôleur de travaux (pour les agents techniques)</li> <li>▪ Technicien supérieur</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ a) - 1 pour 3</li> <li>▪ b) - 1 pour 2 nominations au titre du a) + examen</li> <li>▪ 1 pour 4 + examen.</li> </ul> |

## CATEGORIE C

| FILIERE               | GRADE D'AVANCEMENT   | QUOTA   |
|-----------------------|--|---|
| <b>ADMINISTRATIVE</b> | ▪ Adjoint administratif  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1 pour 5 et à titre dérogatoire du 03/07/2003 au 02/07/2008 :</li> <li>▪ a) 1 pour 3 après examen professionnel</li> <li>▪ b) 1 pour 1 promotion ai titre du a)</li> </ul> |
| <b>ANIMATION</b>      | ▪ Adjoint d'animation  | ▪ 1 pour 5  |
| <b>CULTURELLE</b>     | ▪ Agent qualifié du patrimoine   | ▪ 1 pour 5  |
| <b>TECHNIQUE</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agent de maîtrise (pour les conducteurs de véhicules et agents de salubrité)</li> <li>▪ Agent technique qualifié (pour les agents d'entretien qualifiés)</li> <li>▪ Gardien d'immeuble</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1 pour 2 + examen</li> <li>▪ 1 pour 2 nominations par avancement de grade + examen</li> <li>▪ 1 pour 2 + examen</li> </ul>   |

### **3. Principales critiques et observations**

Les quotas qui limitent le plus visiblement l'accès aux cadres d'emplois supérieurs figurent parmi les aspects les plus souvent dénoncés de la promotion interne.

L'abolition de ces règles considérées comme archaïques est ainsi régulièrement à l'ordre du jour. Or, les quotas ont été instaurés (il est vrai sans aucune logique transversale et donc sans lisibilité) pour garantir la pérennité du pyramidage statutaire des cadres d'emplois qui structurent la fonction publique territoriale.

Ce système toutefois est problématique puisqu'il ne tient pas compte des difficultés de recrutement que certains territoires peuvent connaître de manière ponctuelle.

Pour autant, du fait des quotas et des examens professionnels, la promotion interne demeure à ce point sélective qu'on peut la considérer comme un phénomène exceptionnel.

«Plus de 8000 agents promouvables pour moins de 500 agents proposés et 24 agents finalement promus : la promotion dans le cadre d'emplois des rédacteurs comme pour toute la filière administrative apparaît comme une gageure».

Tel est en substance le constat établi par le CIG de la Grande Couronne dans le cadre d'un bilan établi par ses soins sur 5 ans de promotion interne (de 1998 à 2003).

### **4. Le mécanisme du ratio Promus/Promouvables**

Ce nouveau dispositif existant dans la Fonction Publique Hospitalière, est en voie d'expérimentation dans la Fonction Publique Territoriale pour le cadre d'emplois des Rédacteurs territoriaux. Il doit normalement réintroduire des souplesses dans un système actuellement bloqué par les quotas. Il a fait l'objet de critiques sur au moins deux points :

- Il est globalement moins performant que les quotas dans un contexte de fort renouvellement des effectifs, ce qui sera le cas dans les dix prochaines années avec le « Papy boum », provoquant un nombre important de départs en retraite.
- Le fait de ne pas arrondir les chiffres obtenus par la formule de calcul, à l'entier supérieur, prive le dispositif d'un réel progrès dans les nominations.

Pour ces raisons, et en l'absence de propositions faisant évoluer ce dispositif, notamment par la possibilité de pouvoir procéder à au moins une promotion par an, le dispositif Promus/Promouvables ne semble pas pertinent. Il faudra, néanmoins, procéder à une évaluation dès 2006 de cette expérimentation, pour en tirer des conclusions ayant un caractère plus définitif.

## **5. Propositions d'évolution**

Comme pour les quotas d'avancement de grade, des propositions peuvent être formulées pour dynamiser les mécanismes de promotion interne dans une période où les départs en retraite vont affecter des pans entiers d'emplois supérieurs.

Il convient de réformer les quotas existants pour dynamiser les carrières des fonctionnaires territoriaux et pourvoir les postes vacants par des fonctionnaires et éviter ainsi le recours trop fréquent aux contractuels sur certains emplois.

### **☞ La reconnaissance de l'expérience professionnelle (REP) : un outil à créer au service de la promotion interne.**

La REP est mise en place en application de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 dite loi Sapin relative à la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique.

Il est nécessaire d'étendre le dispositif de la reconnaissance de l'expérience professionnelle notamment en matière de promotion interne.

Il ne s'agit pas ici de substituer cette REP à l'examen professionnel ou à la promotion au choix, mais de compléter les dispositifs actuels en prenant effectivement en compte l'expérience professionnelle acquise par l'agent promouvable.

La reconnaissance de l'expérience professionnelle doit être appréciée par un jury indépendant de la collectivité employeur qui statuera au vu du dossier de l'agent, des expériences professionnelles de l'agent et des sessions de formation continue suivies. Ces deux aspects constituant les éléments principaux d'appréciation de ce jury.

Dans le droit fil du rapport de la FS1 présidée par Monsieur JACOT, la Reconnaissance de l'Expérience Professionnelle pourrait ainsi trouver sa place dans le dispositif de promotion interne.

### **Modifier les quotas existants**

☞ Les organisations syndicales proposent d'inverser le dispositif actuel en permettant la promotion interne de deux agents pour un recrutement en externe. Cette double promotion pourrait se concrétiser de la façon suivante : un agent promu au choix et un agent promu suite à réussite à un examen professionnel.

Ce système permettrait de créer une réelle mobilité interne et de faire fonctionner «l'ascenseur social» dans la FPT.

☞ Les élus sont quant à eux favorables à une promotion prononcée pour trois recrutements, pour l'ensemble des cadres d'emplois dans toutes les filières ; ils insistent sur la nécessité de faire en sorte qu'un changement de cadre d'emplois au titre de la promotion interne implique nécessairement une évolution des responsabilités de l'agent.

Cette dernière proposition a été reprise à l'unanimité.

### Harmoniser les quotas de promotion interne

L'harmonisation, l'assouplissement ou la suppression des quotas dans la FPT doit intervenir dans le cadre d'une réflexion incluant les deux autres fonctions publiques nationales qui, confrontées aux mêmes difficultés que la FPT, doivent améliorer les conditions de gestion de leurs ressources humaines.

La nécessité d'harmoniser les procédures de promotion interne entre les différentes filières de la fonction publique territoriale et de réduire les disparités trop importantes qui existent actuellement, a pour objectif d'assurer une plus grande cohésion de la fonction publique territoriale.

Enfin, il appartient aux conférences régionales de l'emploi de fixer les besoins par métier, lesquels sont déterminants en matière de promotion interne.

En conclusion, le CSFPT se prononce pour :

- ↳ la nécessité d'harmoniser les procédures de promotion interne et de supprimer les disparités existant entre les différentes filières,
- ↳ l'obligation de faire coïncider la promotion interne avec une évolution de niveau de responsabilité des agents promus,
- ↳ la pertinence de lier, sous réserve qu'ils soient améliorés, les quotas de promotion interne au recrutement,
- ↳ la mise en place opérationnelle d'un dispositif de reconnaissance de l'expérience professionnelle.

## **II. Les seuils démographiques**

### **1. Définition**

Les seuils démographiques ont été fixés pour faire en sorte qu'il existe une adéquation entre le grade d'un agent et la collectivité où cet agent exerce ses fonctions.

Les seuils démographiques existent :

- pour limiter la création de certains emplois relevant de cadres d'emplois particuliers (c'est notamment le cas des cadres d'emplois de l'encadrement supérieur) à certaines collectivités.
- pour permettre la création d'emplois fonctionnels (directeur général des services, directeur général des services techniques...).

## 2. L'existant

### SEUILS DEMOGRAPHIQUES

| FILIERE                                      | GRADE  | SEUILS ACTUELS  |
|--|--|---|
| <b>ADMINISTRATIVE</b>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Attaché principal de 2<sup>ème</sup> classe</li> <li>▪ Attaché principal de 1<sup>ère</sup> classe</li> <li>▪ Directeur</li> <li>▪ Administrateur</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Communes de + de 10.000 habitants ou OPHLM + de 3.000 logements</li> <li>▪ Communes de + de 10.000 habitants ou OPHLM + de 3.000 logements</li> <li>▪ Communes de + de 40.000 habitants ou OPHLM + de 5.000 logements</li> <li>▪ Communes de + de 80.000 habitants ou OPHLM + de 10.000 logements</li> </ul> |
| <b>ADMINISTRATIVE - EMPLOIS FONCTIONNELS</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Communes : directeur général adjoint</li> <li>▪ Centres de Gestion : Directeur et directeur adjoint</li> <li>▪ EPCI : Directeur et Directeur adjoint</li> <li>▪ OPHLM : Directeur</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Communes de + de 20.000 habitants</li> <li>▪ Centres de gestion de 5.000 agents au moins</li> <li>▪ EPCI assimilés aux communes de + de 20.000 habitants</li> <li>▪ OPHLM de + de 5.000 logements</li> </ul>   |
| <b>CULTURELLE</b>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conservateur de bibliothèques de 1<sup>ère</sup> classe</li> <li>▪ Conservateur de bibliothèque en chef</li> <li>▪ Conservateur du patrimoine de 1<sup>ère</sup> classe</li> <li>▪ Conservateur du patrimoine en chef</li> <li>▪ Directeur d'établissement d'enseignement artistique de 1<sup>ère</sup> classe</li> <li>▪ Professeur d'enseignement artistique hors classe</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nombre d'emplois fixé par arrêté</li> <li>▪ Liste des établissements</li> <li>▪ Etablissements agréés ou habilités par l'Etat</li> </ul>                                 |
| <b>SPORTIVE</b>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conseiller principal des activités physiques et sportives de 2<sup>ème</sup> classe</li> <li>▪ Conseiller principal des activités physiques et sportives de 1<sup>ère</sup> classe</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Communes de + de 10.000 habitants</li> <li>▪ Communes de + de 10.000 habitants</li> </ul>  |
| <b>TECHNIQUE</b>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ingénieur principal</li> <li>▪ Ingénieur en chef de classe normale</li> <li>▪ Ingénieur en chef de classe exceptionnelle</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Communes de + de 10.000 habitants ou OPHLM de + de 5.000 logements</li> <li>▪ Communes de + de 80.000 habitants ou OPHLM de + de 10.000 logements</li> <li>▪ Communes de + de 80.000 habitants ou OPHLM de + de 10.000 logements</li> </ul>  |
| <b>TECHNIQUE - EMPLOIS FONCTIONNELS</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Directeur des services techniques - Ingénieur</li> <li>▪ Directeur des services techniques - Ingénieur principal</li> <li>▪ Directeur général des services techniques - Ingénieur principal</li> <li>▪ Directeur général des services techniques - Ingénieur en chef</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Communes de 20 à 40.000 habitants</li> <li>▪ Communes de 20 à 40.000 habitants</li> <li>▪ Communes de 40 à 80.000 habitants</li> <li>▪ Communes de + de 80.000 habitants</li> </ul>  |

## PROPOSITIONS DES CENTRES DE GESTION SUR LES SEUILS

| FILIERE                                      | GRADE   | SEUILS ACTUELS  | PROPOSITIONS DES CDG  |
|--|---|---|---|
| <b>ADMINISTRATIVE</b>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Attaché principal de 2<sup>ème</sup> classe</li> <li>▪ Attaché principal de 1<sup>ère</sup> classe</li> <li>▪ Directeur</li> <li>▪ Administrateur</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Communes de + de 10.000 habitants ou OPHLM + de 3.000 logements</li> <li>▪ Communes de + de 10.000 habitants ou OPHLM + de 3.000 logements</li> <li>▪ Communes de + de 40.000 habitants ou OPHLM + de 5.000 logements</li> <li>▪ Communes de + de 80.000 habitants ou OPHLM + de 10.000 logements</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Communes de + de 3.500 habitants</li> <li>▪ Communes de + de 3.500 habitants</li> <li>▪ Communes de + de 10.000 habitants</li> <li>▪ Communes de + de 20.000 habitants</li> </ul>  |
| <b>ADMINISTRATIVE - EMPLOIS FONCTIONNELS</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Communes : directeur général adjoint</li> <li>▪ Centres de Gestion : Directeur et directeur adjoint</li> <li>▪ EPCI : Directeur et Directeur adjoint</li> <li>▪ OPHLM : Directeur</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Communes de + de 20.000 habitants</li> <li>▪ Centres de gestion de 5.000 agents au moins</li> <li>▪ EPCI assimilés aux communes de + de 20.000 habitants</li> <li>▪ OPHLM de + de 5.000 logements</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Communes de + de 10.000 habitants</li> <li>▪ Aucun</li> <li>▪ EPCI assimilés aux communes de + de 10.000 habitants</li> <li>▪ OPHLM de + de 3.000 logements</li> </ul>   |
| <b>CULTURELLE</b>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conservateur de bibliothèques de 1<sup>ère</sup> cl.</li> <li>▪ Conservateur de bibliothèque en chef</li> <li>▪ Conservateur du patrimoine de 1<sup>ère</sup> classe</li> <li>▪ Conservateur du patrimoine en chef</li> <li>▪ Directeur d'établissement d'enseignement artistique de 1<sup>ère</sup> classe</li> <li>▪ Professeur d'enseignement artistique hors classe</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nombre d'emplois fixé par arrêté</li> <li>▪ Liste des établissements</li> <li>▪ Etablissements agréés ou habilités par l'Etat</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nombre d'emplois fixé par arrêté</li> <li>▪ Liste des établissements</li> <li>▪ Etablissements agréés ou habilités par l'Etat</li> </ul> |
| <b>SPORTIVE</b>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conseiller principal des APS de 2e cl.</li> <li>▪ Conseiller principal des APS de 1e cl.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Communes de + de 10.000 habitants</li> <li>▪ Communes de + de 10.000 habitants</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Communes de + de 3.500 habitants</li> <li>▪ Communes de + de 3.500 habitants</li> </ul>  |
| <b>TECHNIQUE</b>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ingénieur principal</li> <li>▪ Ingénieur en chef de classe normale</li> <li>▪ Ingénieur en chef de classe exceptionnelle</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Communes de + de 10.000 habitants ou OPHLM de + de 5.000 logements</li> <li>▪ Communes de + de 80.000 habitants ou OPHLM de + de 10.000 logements</li> <li>▪ Communes de + de 80.000 habitants ou OPHLM de + de 10.000 logements</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Communes de + de 3.500 habitants</li> <li>▪ Communes de + de 20.000 habitants</li> <li>▪ Communes de + de 20.000 habitants</li> </ul>  |
| <b>TECHNIQUE - EMPLOIS FONCTIONNELS</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Directeur des services techniques – Ingénieur</li> <li>▪ Directeur des services techniques – Ingénieur principal</li> <li>▪ Directeur général des services techniques – Ingénieur principal</li> <li>▪ Directeur général des services techniques – Ingénieur en chef</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Communes de 20 à 40.000 habitants</li> <li>▪ Communes de 20 à 40.000 habitants</li> <li>▪ Communes de 40 à 80.000 habitants</li> <li>▪ Communes de + de 80.000 habitants</li> </ul>  |   |

### **3. Propositions d'évolution**

Un assouplissement des règles existantes, allant jusqu'à la suppression totale des seuils pour certaines organisations syndicales (CFTC, FO, CGT) ou partielle (la CGC sur les emplois fonctionnels) est souhaité.

Les autres organisations (UNSA, CFDT et CGC pour les autres seuils) souscrivent à la proposition faite par la Fédération nationale des Centres de gestion.

#### **Deux options sont envisagées :**

- ﴿ La suppression pour certains, de l'ensemble des seuils existants : cette solution présente l'inconvénient de supprimer les «garde fous» existants et de placer les autorités territoriales dans une situation leur laissant toute latitude pour créer, par exemple, plusieurs postes d'administrateur territorial même si la population de la collectivité ne le justifie pas ;
- ﴿ Le maintien de seuils assouplis : les élus locaux proposent une division (par quatre, de façon générale) des seuils existants permettant de créer, pour reprendre l'exemple des administrateurs territoriaux, un poste d'administrateur à partir de 20 000 habitants au lieu des 80 000 actuellement exigés (40 000 pour la création de l'emploi fonctionnel).

Il est essentiel enfin de mettre en adéquation les seuils de création des grades et ceux des emplois fonctionnels correspondant aux seuils de grades et de reconnaître par l'attribution, notamment d'un régime indemnitaire adéquat, les responsabilités exercées par certains agents dont l'importance des missions ne correspond pas nécessairement à la taille de la collectivité de laquelle dépend la création de certains emplois.

\*\*\*\*\*

**Des quotas allégés et des seuils démographiques harmonisés et assouplis doivent permettre de garantir la nécessaire fonction de régulation et de gommer les entraves aux carrières, en particulier concernant les promotions et les recrutements.**

**A l'heure de la mise en place de politiques de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, ces règles statutaires doivent être révisées afin de dynamiser le recrutement et la promotion et offrir des perspectives de motivation pour les agents publics locaux, ce qui ne pourra que renforcer l'attractivité de la fonction publique territoriale.**

**A ce titre, il est indispensable que l'ensemble des acquis de l'agent soit pris en compte en vue de permettre l'intégration et la promotion du plus grand nombre.**

\*\*\*\*\*