

Centre de Gestion
de la Fonction Publique Territoriale
des Pyrénées-Atlantiques

Enquête sur les politiques
d'avancement de grade
dans les collectivités locales
des Pyrénées-Atlantiques



Collection “Diagnostics et perspectives RH”

N°3 - Décembre 2010

Sommaire

Avant propos	page 3
Précisions méthodologiques	page 4
La réglementation en matière d'avancement de grade : quel bilan trois ans après la réforme de 2007 ?	page 6
L'avancement de grade en pratique : quels constats ?	page 8
Les examens professionnels, qu'en pensent-ils ?	page 11
Résumé	page 13

CHRONOLOGIE

- Réunion de l'Observatoire - 13 novembre 2009 : Examen des documents de cadrage et construction de l'enquête sur les politiques d'avancement de grade
- 15 février - 15 mars 2010 : Réalisation de l'enquête
- Réunion de l'Observatoire - 4 juin 2010 : Présentation des résultats de l'enquête aux membres de l'Observatoire, débats et préconisations
- Réunion de la commission Emploi, Prospective sociale et GPEEC - 14 septembre 2010 : Echanges et débats autour des résultats et des préconisations de l'enquête
- Réunion du Conseil d'Administration - 12 octobre 2010 : Présentation des résultats et approbation des préconisations formulées par les membres de l'Observatoire et de la commission
- Décembre 2010 : Transmission de la synthèse des résultats de l'enquête à l'ensemble des collectivités
- Présentation des résultats au Comité Technique Paritaire Intercommunal – décembre 2010
- Présentation de l'enquête aux Comités Techniques Paritaires locaux par le biais des collectivités

AVANT-PROPOS



La loi du 19 février 2007 relative à la Fonction Publique Territoriale est venue modifier la réglementation en vigueur de l'avancement de grade. Les collectivités doivent désormais définir elles-mêmes des taux de promotion pour l'avancement de grade de leurs agents. La fixation de ces ratios au niveau local se matérialise par une liberté accrue dans la gestion des ressources humaines pour les collectivités locales.

S'ajoute également un nouveau critère d'appréciation de l'avancement de grade au côté de la valeur professionnelle, les acquis de l'expérience professionnelle.

Face à cette nouvelle autonomie offerte aux collectivités dans la gestion de leur personnel mais également aux responsabilités qui en découlent, l'Observatoire Départemental de l'Emploi Public Territorial et de la Gestion des Ressources Humaines a consacré sa 2^{ème} enquête à l'étude des politiques d'avancement de grade dans les collectivités locales. Pour ce faire ont été interrogés des élus, des directeurs des ressources humaines, des directeurs généraux des services, les syndicats professionnels et des lauréats des examens professionnels.

Ce numéro de la Collection Diagnostics et prospectives RH présente la synthèse des résultats de cette deuxième étude.

Les préconisations formulées permettront à notre établissement de mettre en place, dès 2011, des actions et des outils d'aide à la gestion des avancements de grade. Je ne manquerai pas de vous tenir informés.

Ces travaux sont le fruit d'un travail collectif. A ce titre, je tiens à remercier à nouveau l'ensemble des personnes qui y ont contribué par leur participation à l'enquête ou par les réflexions menées à l'issue de celle-ci.

En vous souhaitant une bonne lecture.

Michel HIRIART

*Président du Centre de Gestion de la
Fonction Publique Territoriale des Pyrénées-Atlantiques*

Précisions méthodologiques

● Champ de l'étude

La deuxième enquête menée dans le cadre de l'Observatoire porte sur les politiques d'avancement de grade dans les collectivités locales des Pyrénées-Atlantiques. L'objectif de cette enquête est double :

- appréhender la mise en œuvre de la nouvelle réglementation dans la gestion des avancements de grade,
- identifier les mécanismes mis en place dans le choix des fonctionnaires promus.

● Réalisation de l'enquête

L'enquête sur les politiques d'avancement de grade a été lancée auprès de différents «publics». Ont été interrogés :

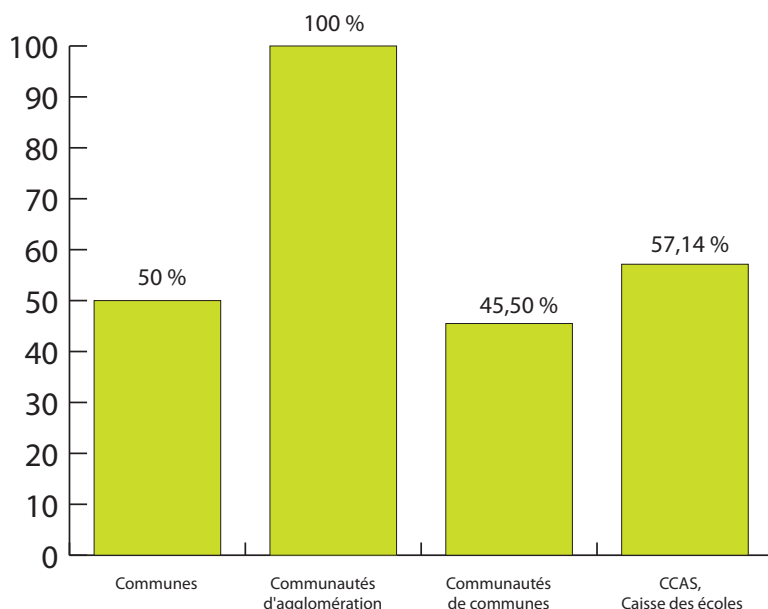
- toutes les collectivités de plus de 20 fonctionnaires,
- un échantillon de 100 collectivités de moins de 20 fonctionnaires,
- les élus du Conseil d'Administration du Centre de Gestion,
- un échantillon de 88 lauréats d'examens professionnels,
- les 4 syndicats professionnels représentés dans les collectivités affiliées au Centre de Gestion.

Cette enquête s'est déroulée sur 1 mois, du 15 février au 15 mars 2010.

● Bilan de l'enquête

■ **56 % des collectivités de plus de 20 fonctionnaires interrogées ont répondu à l'enquête**

Part des collectivités de plus de 20 fonctionnaires ayant répondu*



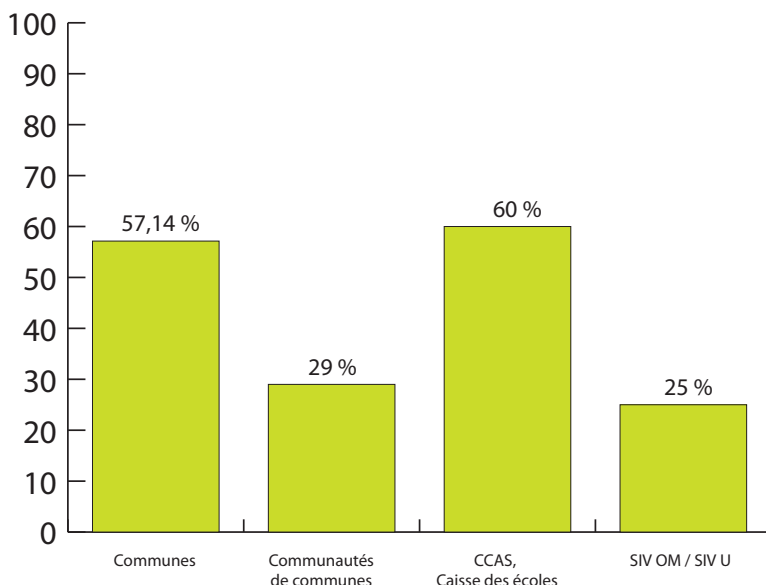
Ont également répondu à l'enquête :

- le Conseil général
- 5 syndicats mixtes
- 2 Offices de l'habitat
- le Centre de Gestion

* Ces données ont été calculées en fonction du nombre de collectivités interrogées.

■ **54 % des collectivités de moins de 20 fonctionnaires interrogées ont répondu à l'enquête**

Part des collectivités ayant répondu*

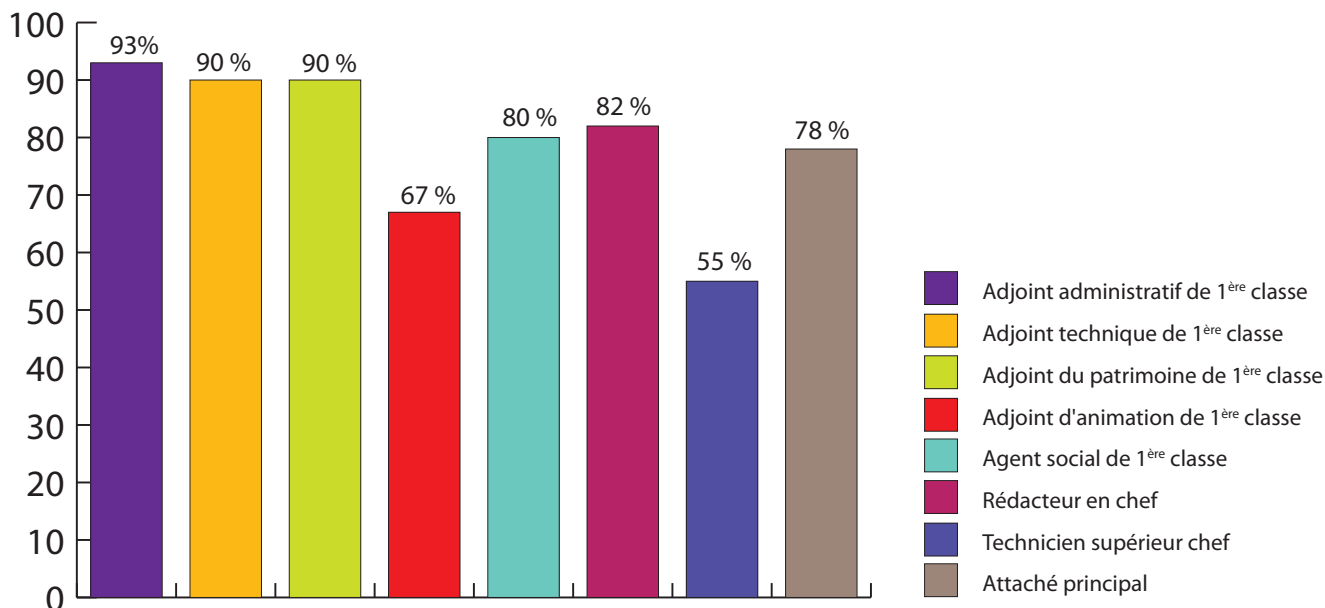


* Ces données ont été calculées en fonction du nombre de collectivités interrogées.

Remarque : Les répondants pour les collectivités de plus de 20 fonctionnaires sont essentiellement des DRH et des DGS. Pour les collectivités de moins de 20 fonctionnaires, il s'agit le plus souvent du Maire ou du Secrétaire de mairie.

■ **78 % de lauréats d'examen professionnel interrogés ont répondu à l'enquête**

Nombre de lauréats ayant répondu



■ **40 % des élus du Conseil d'Administration du Centre de Gestion ont répondu à l'enquête**

■ **Les 4 secrétaires départementaux ont été reçus en entretien individuel**

La réglementation en matière d'avancement de grade : quel bilan trois ans après la réforme de 2007 ?

● Qu'est ce que l'avancement de grade ?

Les fonctionnaires territoriaux ont vocation à bénéficier de décisions d'avancement de grade, correspondant à un changement de grade à l'intérieur d'un cadre d'emplois et permettant l'accès à un niveau de fonctions et d'emplois plus élevé.

Une connaissance moyenne ou faible de la nouvelle réglementation d'avancement de grade pour 91 % des collectivités de moins de 20 fonctionnaires

L'avancement de grade se traduit en règle générale par :

- une augmentation de traitement,
- de nouvelles perspectives de carrière,
- de nouvelles responsabilités,
- des fonctions d'un niveau de technicité et d'autonomie plus important.

L'avancement a lieu selon l'une des modalités ci-après :

- Soit au choix par voie d'inscription sur un tableau annuel d'avancement, établi après avis de la commission administrative paritaire, par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des fonctionnaires.
- Soit par voie d'inscription sur un tableau annuel d'avancement, établi après avis de la commission administrative paritaire, après une sélection par voie d'examen professionnel.

● Quelles sont les modifications apportées par la loi du 19 février 2007 ?

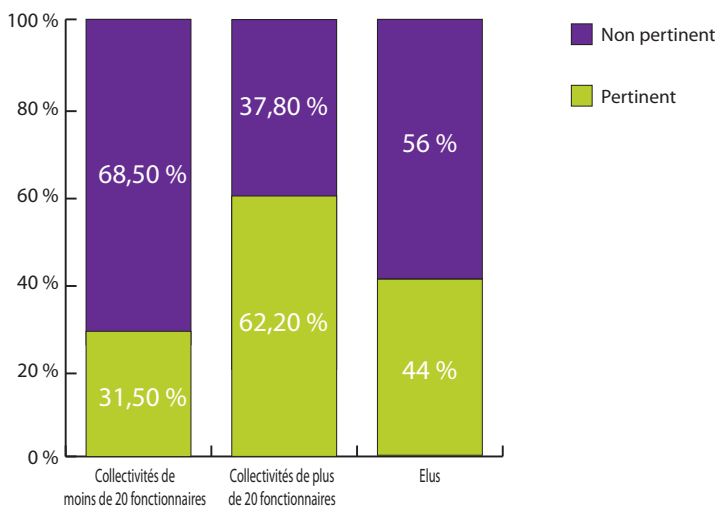
La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale transfère aux collectivités locales la compétence pour fixer la proportion de promotions susceptibles d'être accordées aux fonctionnaires au titre de l'avancement de grade. L'encadrement des possibilités d'avancement de grade était, jusqu'à cette réforme, assuré dans le cadre d'une réglementation nationale. Les statuts particuliers des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale comportaient des quotas d'avancement de grade.

L'article 35 de la loi du 19 février 2007 modifie l'article 49 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dont le 2ème alinéa est ainsi rédigé : « *Le nombre maximum de fonctionnaires appartenant à l'un des cadres d'emplois ou corps régis par la présente loi, à l'exception du cadre d'emplois des agents de police municipale, pouvant être promus à l'un des grades d'avancement de ce cadre d'emplois ou de ce corps est déterminé par application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement de grade. Ce taux de promotion est fixé par l'assemblée délibérante après avis du comité technique paritaire.* »

Ainsi, un ratio doit être fixé pour chaque grade d'avancement pour les trois catégories A, B et C. Ces ratios sont déterminés par l'assemblée délibérante pour l'ensemble des grades auxquels peuvent prétendre les fonctionnaires de la collectivité après avis du Comité Technique Paritaire.

- **La pertinence de la détermination des ratios au niveau local : des avis partagés selon la taille des collectivités**

La pertinence du niveau local pour la détermination des ratios



Les collectivités de plus de 20 fonctionnaires s'accordent sur la pertinence du niveau local alors que les collectivités de moins de 20 fonctionnaires et les élus se montrent plutôt défavorables à la fixation des ratios au plan local.

- **Une nouvelle réglementation de l'avancement de grade favorable à l'ouverture des carrières des fonctionnaires des catégories B et C...**

Pour plus de **55 %** des collectivités de plus de 20 fonctionnaires, la nouvelle réglementation de l'avancement de grade n'a pas été favorable à l'ouverture des carrières des fonctionnaires de catégorie A.

Au contraire, pour les catégories B et C, la nouvelle réglementation de l'avancement de grade est jugée favorable à l'ouverture des carrières des fonctionnaires.

La nouvelle réglementation : pour une gestion dynamique et maîtrisée des carrières

Le constat est plus partagé pour les organisations syndicales qui soulignent également un déficit de communication et d'information des supérieurs hiérarchiques (chefs de service) vers les fonctionnaires notamment par rapport aux possibilités et conditions d'avancement de grade des fonctionnaires.

ZOOM sur l'étude des délibérations des collectivités fixant les ratios promus promouvables*

- **Des ratios à 100 % pour une grande majorité de collectivités**

Pour la totalité des délibérations des collectivités de moins de 20 fonctionnaires, le ratio « promus/promouvables » est fixé à 100 % pour chaque cadre d'emplois.

Pour 50 % des délibérations des collectivités de plus de 20 fonctionnaires, le ratio est fixé à 100 %. Pour les autres collectivités et notamment pour celles de plus de 100 fonctionnaires, elles pratiquent des ratios différenciés selon le grade par cadre d'emplois. Elles expliquent ces ratios différenciés par la nécessité de maîtriser leur masse salariale.

* Ces données sont issues d'un échantillon de 50 délibérations de collectivités de plus de 20 fonctionnaires et de moins de 20 fonctionnaires.

L'avancement de grade en pratique : quels constats ?

Dans l'idéal...

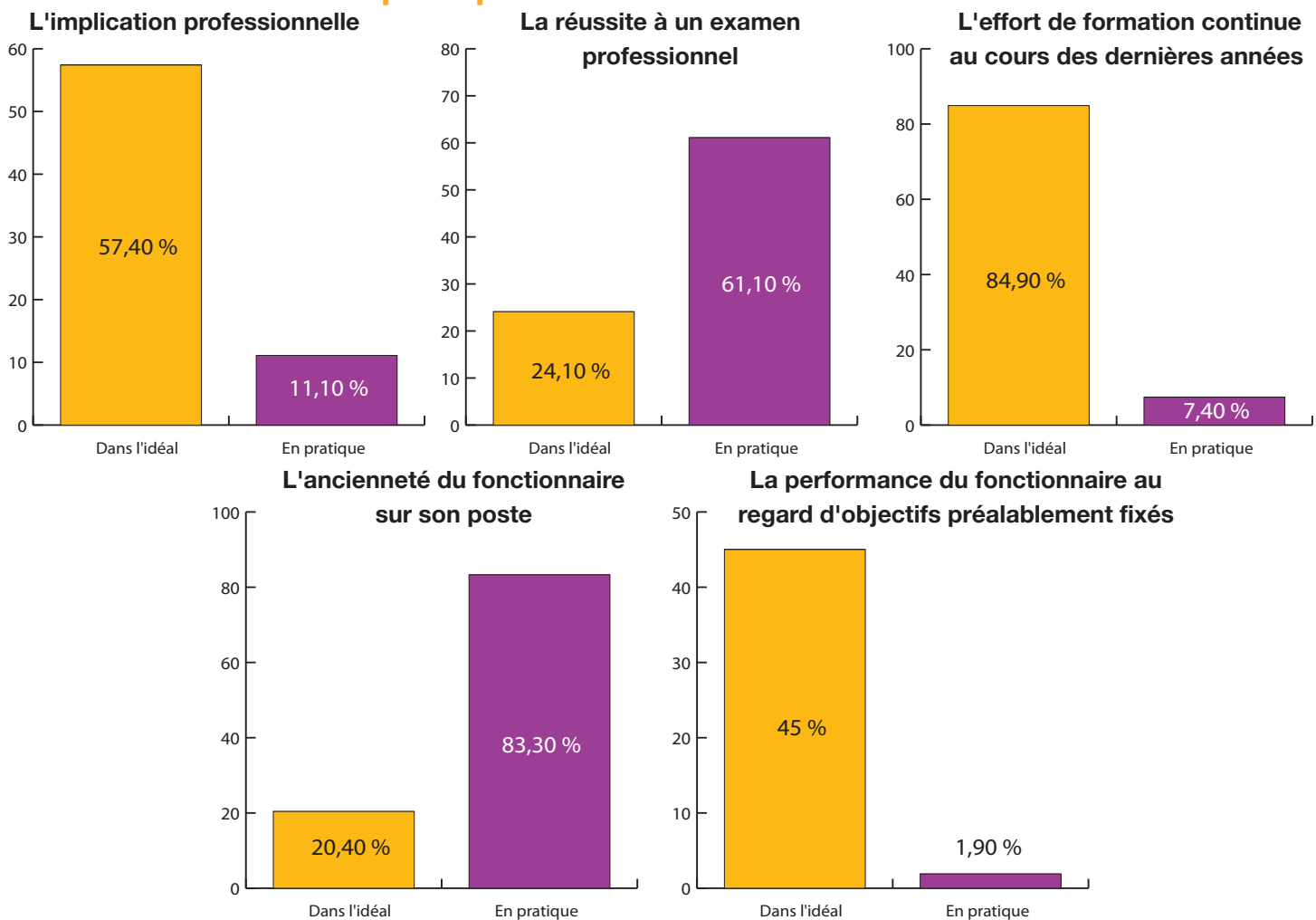
• 63 % des collectivités s'accordent sur la nécessité de prendre en compte le **critère de la valeur professionnelle** et 56,50 % pour le critère des **acquis de l'expérience professionnelle**.

La valeur professionnelle et les acquis de l'expérience professionnelle : les critères d'appréciation de l'avancement de grade tels que mentionnés dans la loi

En pratique...

• Mais en pratique, seules 31 % des collectivités prennent en considération le **critère de la valeur professionnelle** et 16 % celui des **acquis de l'expérience professionnelle** pour l'avancement de grade.

● Comment apprécier ces critères de l'avancement de grade ? De l'idéal à la pratique....



● En résumé...

Pour apprécier la valeur professionnelle, l'implication professionnelle et la performance du fonctionnaire devraient être les principaux critères d'appréciation selon les collectivités.

Quant au critère des acquis de l'expérience professionnelle, les critères de l'expérience professionnelle du fonctionnaire et l'effort de formation semblent être privilégiés.

En pratique, les collectivités privilégient la réussite à un examen professionnel et l'ancienneté du fonctionnaire sur son poste.

● La gestion de l'avancement de grade : un constat en demi teinte

Plus de 65 % des gestionnaires des collectivités et des élus déclarent rencontrer des difficultés dans la gestion de l'avancement de grade

Ces difficultés s'expliquent par :

- des critères difficiles à apprécier,
- des difficultés dans la mise en place d'une véritable politique des avancements de grade,
- un manque de visibilité sur le long terme.

Les élus témoignent également de ces difficultés et, compte tenu de leurs nouvelles responsabilités, souhaitent la mise en place d'outils et d'un accompagnement dans la gestion des avancements de grade.

Des effets contrastés sur la masse salariale des collectivités

Dans 57,8 % des cas les collectivités déclarent que la nouvelle réglementation n'a pas eu d'effet sur la masse salariale. Pour les 42,2 % des collectivités qui notent des effets, il s'agit pour la quasi-totalité d'une hausse pouvant aller de 3 à 20 %.

Une amélioration du dialogue social pour une majorité des acteurs de l'avancement de grade

Pour 53,3 % des collectivités la nouvelle réglementation a permis une amélioration du dialogue social.

ZOOM sur la vision des syndicats professionnels

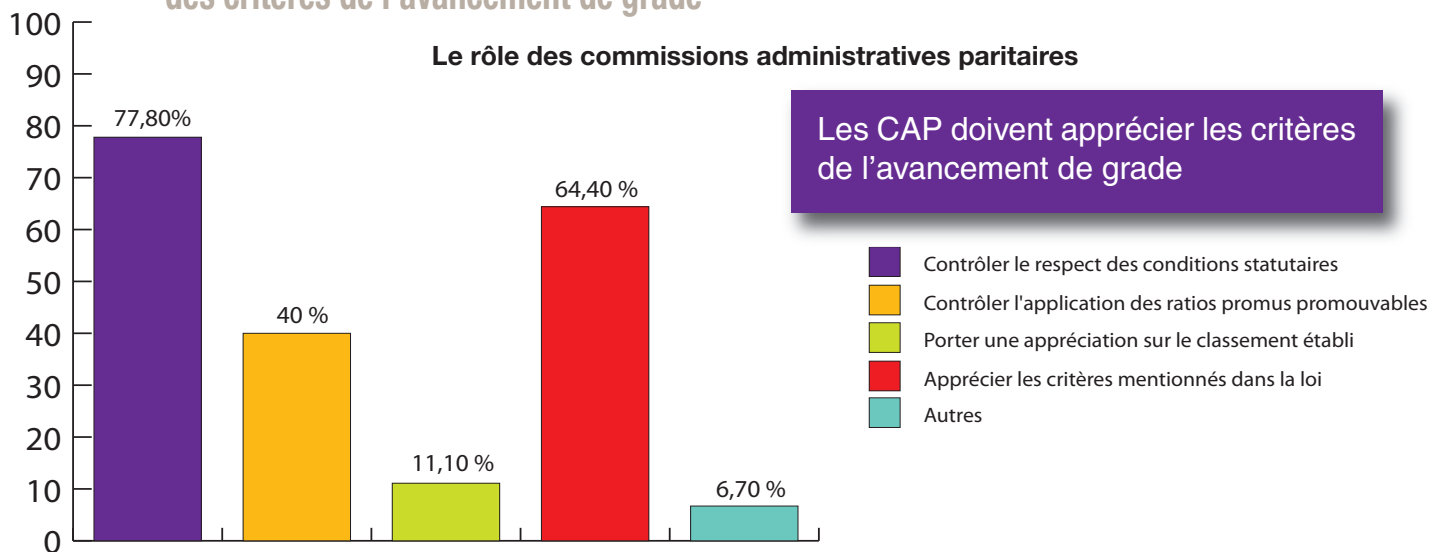
● Des débats et discussions en CTP... et des efforts à poursuivre en matière de dialogue social

Dans l'ensemble les organisations syndicales précisent que les propositions de ratios « promus promouvables » soumises au CTP ont été précédées de débats et de discussions et qu'elles ont ainsi pu influencer sur les ratios et sur les critères.

Les organisations syndicales sont partagées sur l'amélioration du dialogue social par le biais de la nouvelle réglementation.

Les CAP : un rôle de contrôle du respect des conditions statutaires et d'appréciation des critères de l'avancement de grade

Le rôle des commissions administratives paritaires



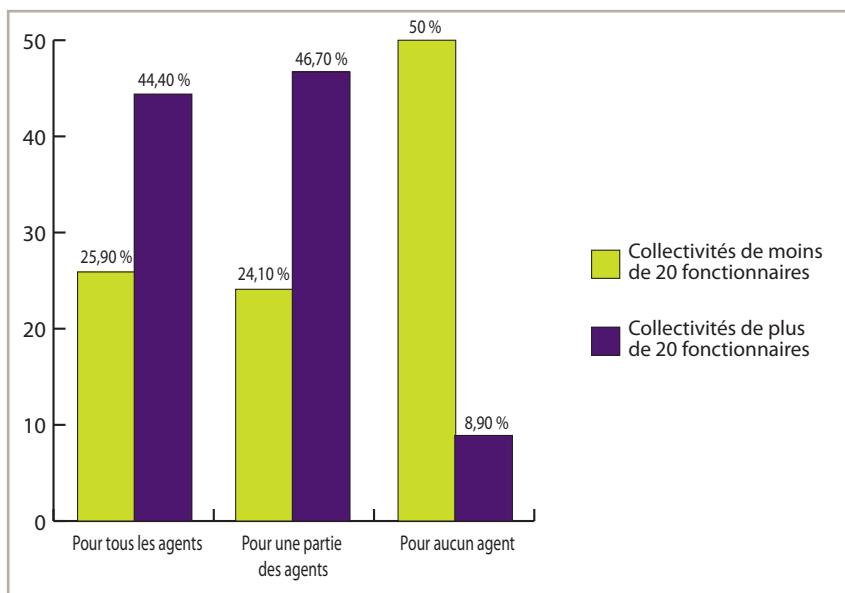
Les CAP doivent apprécier les critères de l'avancement de grade

Selon 78 % des collectivités, les CAP doivent **contrôler le respect des conditions statutaires** et pour 65 % leur rôle doit également consister en **l'appréciation des critères mentionnés dans la loi** (la valeur professionnelle et les acquis de l'expérience professionnelle).

Selon 3 des 4 organisations syndicales, les CAP doivent contrôler le respect des conditions statutaires et apprécier les critères tels que la valeur professionnelle et les acquis de l'expérience professionnelle.

● Avancement de grade et outils de GRH : quels liens ?

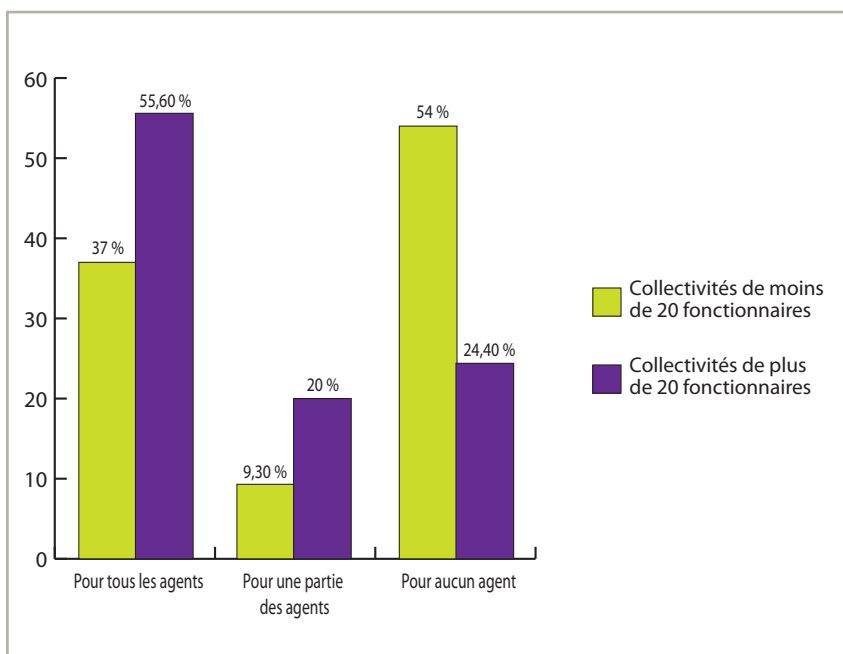
La mise en place de fiches de poste dans les collectivités



91 % des collectivités de plus de 20 fonctionnaires ont mis en place des fiches de poste pour tout ou partie de leurs agents. La moitié des collectivités de moins de 20 fonctionnaires interrogées n'ont pas mis en place des fiches de poste.

- Des fiches de poste essentiellement dans les collectivités de plus de 20 fonctionnaires
- Des fiches de poste essentiellement en catégorie C dans les collectivités ; la quasi-absence de fiches de poste en catégories A et B
- 8 collectivités sur 10 font référence au grade dans les fiches de poste
- Des entretiens d'évaluation essentiellement dans les collectivités de plus de 20 fonctionnaires

La mise en place d'entretien d'évaluation dans les collectivités



76,6 % des collectivités de plus de 20 fonctionnaires ont mis en place des entretiens d'évaluation pour une partie ou l'ensemble des agents.

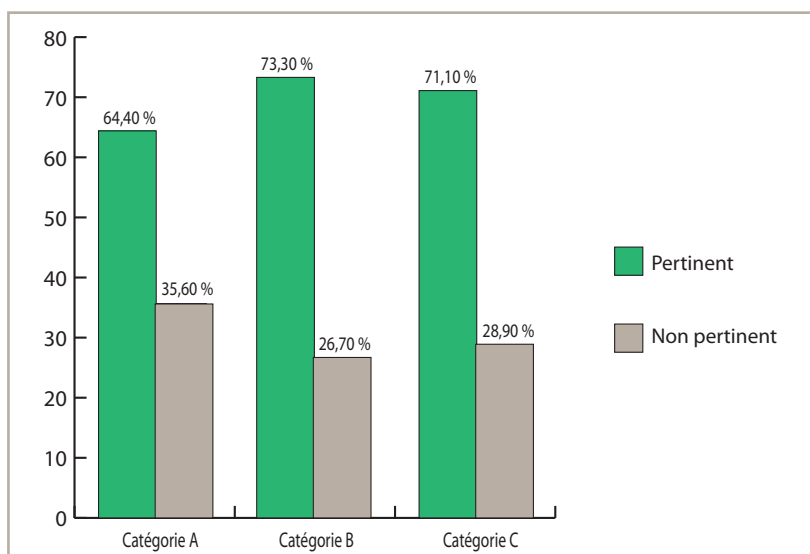
54 % des collectivités de moins de 20 fonctionnaires n'ont pas mis en place d'entretien d'évaluation.

64,4 % des collectivités déclarent établir des liens entre l'avancement de grade et les entretiens annuels d'évaluation.

Les examens professionnels, qu'en pensent t-ils ?

- Une forte majorité des employeurs territoriaux et des gestionnaires (DRH, DGS) s'accordent sur la pertinence des examens professionnels

La pertinence des examens professionnels selon la catégorie hiérarchique



64,40 % jugent l'examen professionnel en catégorie A pertinent et il en est de même pour plus de 70 % des collectivités pour les examens professionnels en catégorie B et C.

70 % jugent les examens professionnels pertinents

✓ Les principales raisons qui justifient la pertinence des examens professionnels :

- L'intérêt du fonctionnaire pour son déroulement de carrière
- La valorisation du fonctionnaire
- Un mode de sélection entre promouvables

✓ Les principales raisons qui justifient la non pertinence des examens professionnels :

30 % jugent les examens professionnels non pertinents

- Des épreuves non appropriées
- Un obstacle à une gestion dynamique des carrières
- Facteur de stress (essentiellement pour la catégorie C)

● Quelle est la vision des syndicats professionnels ?

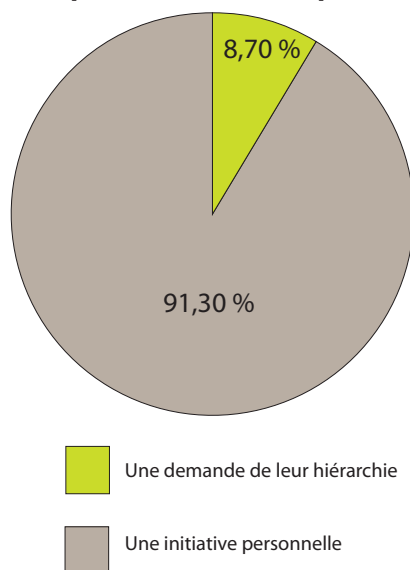
La majorité des organisations syndicales se prononce **en faveur de l'examen professionnel** en catégorie A et B qui permet de reconnaître la valeur professionnelle du fonctionnaire.

Pour ce qui concerne **les examens professionnels en catégorie C**, les organisations syndicales sont **plus réservées** quant à leur pertinence notamment du fait des épreuves non adaptées.

ZOOM sur les examens professionnels côté lauréats

● Quelles attentes des lauréats vis-à-vis de l'examen professionnel ?

L'inscription à l'examen professionnel



- Pour **81,20 %** c'est tout d'abord une **satisfaction personnelle**.
- Pour **7 lauréats sur 10** la réussite à l'examen professionnel est **synonyme d'augmentation de la rémunération**.
- Pour la moitié d'entre eux c'est une reconnaissance par la hiérarchie mais également par un jury d'examen professionnel.
- Pour **30 %** c'est une volonté d'exercer de nouvelles fonctions au sein de leur collectivité.
- Des tendances qui se confirment pour l'ensemble des examens professionnels et des catégories hiérarchiques.
- L'inscription à l'examen professionnel, une initiative personnelle pour **9 lauréats sur 10**.

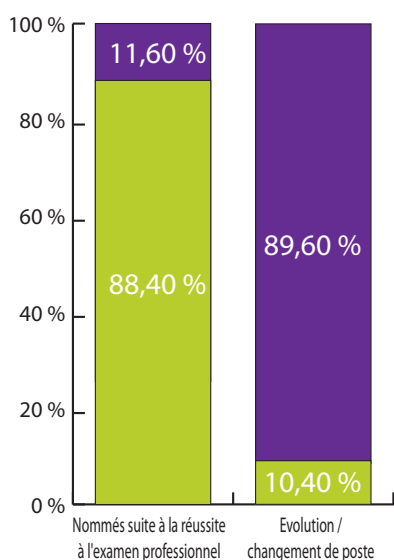
● Quelle préparation à l'examen professionnel ?

- **63,8 % des lauréats n'ont pas suivi de préparation à l'examen professionnel.** Pour certains il s'agissait d'un choix mais d'autres soulignent le manque d'information sur ces préparations aux examens, notamment par leur hiérarchie.
- **36,2 % des lauréats ont suivi une préparation et la moitié d'entre eux ont suivi la préparation dispensée par le CNFPT.** 65 % se disent satisfaits de cette préparation. Enfin, plus de **40 % ont suivi une préparation personnelle ou en interne dans leur collectivité.**

● Après la réussite à l'examen professionnel...

Après la réussite à l'examen professionnel...

88,4 % des lauréats ont été nommés suite à la réussite à un examen professionnel.
89,6 % n'ont pas changé de poste suite à cet avancement de grade. Pour la moitié d'entre eux, ils exerçaient déjà les fonctions correspondant au grade d'avancement. Toutefois pour **40 % des lauréats** dont le poste n'a pas évolué ou changé, ils n'ont pas connaissance des raisons.



■ Oui ■ Non

RÉSUMÉ

■ L'enquête sur les difficultés de recrutement se base sur un taux de retour élevé.

- 56 % des collectivités de plus de 20 fonctionnaires ont répondu à l'enquête
- 54 % des collectivités de moins de 20 fonctionnaires interrogées ont répondu à l'enquête
- 40 % des élus du Conseil d'Administration du Centre de Gestion ont répondu à l'enquête
- 78 % des lauréats d'un examen professionnel interrogés ont répondu à l'enquête
- les 4 secrétaires départementaux interrogés ont répondu à l'enquête

■ 91 % des collectivités de moins de 20 fonctionnaires et 61 % des élus interrogés estiment avoir une connaissance moyenne ou faible de la réglementation de l'avancement de grade.

- **La détermination des ratios au plan local** : un niveau pertinent pour 62,20 % des collectivités de plus de 20 fonctionnaires et non pertinent pour 68,50 % des collectivités de moins de 20 fonctionnaires et pour 56 % des élus.

■ La nouvelle réglementation de l'avancement de grade : une gestion dynamique et maîtrisée des carrières des fonctionnaires.

■ L'appréciation des critères de l'avancement de grade : une tâche difficile pour les collectivités.

En pratique... l'avancement de grade est essentiellement lié à l'ancienneté du fonctionnaire sur son poste et à la réussite à un examen professionnel.

Dans l'idéal... les critères de l'implication professionnelle, de la performance du fonctionnaire, de la prise en compte de l'expérience professionnelle et notamment de l'effort de formation seraient à privilégier pour apprécier les critères tels qu'ils sont mentionnés dans la loi.

■ Des difficultés dans la gestion de l'avancement de grade partagées par l'ensemble des acteurs concernés.

- Une demande d'accompagnement des élus dans la gestion des avancements de grade.
- Une amélioration du dialogue social pour une majorité des acteurs de l'avancement de grade.
- Un rôle de contrôle du respect des conditions statutaires et d'appréciation des critères de l'avancement de grade pour les CAP.

■ 3/4 des élus et des collectivités interrogés s'accordent sur la pertinence des examens professionnels ; un constat plus mitigé pour les organisations syndicales.

- L'examen professionnel est...
 - un moyen de vérification des compétences,
 - un mode de valorisation et de motivation des fonctionnaires,
 - un intérêt de l'agent pour son déroulement de carrière,
 - un mode de sélection entre promouvables,...
- Mais c'est aussi...
 - des épreuves non adaptées,
 - des difficultés pour certains fonctionnaires à passer un examen professionnel notamment en catégorie C,
 - un obstacle à une gestion dynamique des carrières.

■ Prochaine étude de l'Observatoire : Les politiques de rémunération dans les collectivités locales du département des Pyrénées-Atlantiques

L'enquête sera lancée dans le courant de l'année 2011.

NOTES

A large sheet of white paper with horizontal dotted lines, designed for taking notes. The paper is slightly curled at the bottom right corner, revealing a red tab underneath. The paper is set against a light gray background with a subtle shadow effect.

Nous remercions l'ensemble
des collectivités pour leur collaboration.

Pour toutes informations complémentaires,
vous pouvez contacter :

M^{lle} Marine Dupéré

Chargée de mission

« Emploi, prospective sociale et GPEEC »

Marine.Dupere@cdg-64.fr

Tél. : 05 59 82 18 96



Synthèse réalisée par :
Centre de Gestion
de la Fonction Publique Territoriale
des Pyrénées-Atlantiques

Cité administrative BP 609
64006 PAU Cedex

www.cdg-64.fr