



ASSEMBLÉE NATIONALE

11ème législature

avancement

Question écrite n° 39378

Texte de la question

M. Serge Janquin appelle l'attention de M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation sur les problèmes liés au déroulement de carrière, en termes d'avancement, des fonctionnaires territoriaux. Si l'avancement d'échelon permettant une évolution dans le grade auquel appartient le fonctionnaire ne pose aucun problème, il n'en est rien de l'avancement de grade qui répond à la règle des quotas. Ce mécanisme, lourd dans son application et difficilement compréhensible par les requérants, a vocation à réguler l'effectif des fonctionnaires promouvables dans un cadre d'emploi. En effet, l'effectif des fonctionnaires susceptibles d'avancer dans le grade et remplissant les conditions préalables ne peuvent dépasser un pourcentage calculé, soit par rapport à l'effectif global du cadre d'emploi précité, soit par rapport à l'effectif de plusieurs grades dans ce cadre d'emploi. De plus, cet avancement est également conditionné par le respect de différents types de seuils relatifs à l'importance de la collectivité par laquelle est employé le fonctionnaire territorial. En application de ces règles, un agent, qui a fourni l'effort de passer un concours et qui l'a obtenu, ne pourra que rarement être nommé dans la collectivité dans laquelle il travaille. Pour les autres, dont la carrière obéit aux règles de la promotion interne, ils verront celle-ci parfois définitivement bloquée. Alors que les responsables des collectivités territoriales n'ont de cesse d'encourager leurs agents à suivre des formations et à passer des concours dont l'obtention est un gage de reconnaissance de compétences en vue d'assurer un service public de qualité, le dispositif relaté ruine donc l'ensemble des efforts déployés par tous. Il tient tout particulièrement à souligner qu'on ne mesurera jamais assez l'action des fonctionnaires communaux, départementaux, régionaux, fonctionnaires de proximité, auprès desquels nos concitoyens trouvent souvent pour ne pas dire toujours, la réponse aux problèmes auxquels ils sont confrontés dans leur vie quotidienne. Aussi, il lui demande de bien vouloir lui indiquer les mesures qui pourraient être prises afin de rendre plus attractive la fonction publique territoriale en termes de salaires et de déroulement de carrière : en mettant tout en oeuvre pour que le système des quotas s'accompagne d'aménagements, chaque fois qu'il constitue une entrave excessive à la question des personnels par les collectivités territoriales ou aboutisse à un blocage de carrière ; en mettant tout en oeuvre pour obtenir un nouvel allègement des seuils afin que cela permette d'ouvrir des postes dans les grades de directeurs ou d'administrateurs sans effet d'écrasement de responsabilités et sans incidence néfaste sur les débouchés de carrière des attachés territoriaux.

Texte de la réponse

Les règles relatives aux quotas, et plus particulièrement aux quotas d'avancement de grade, constituent des mécanismes nécessaires de régulation du déroulement des carrières, déterminant une règle du jeu homogène quant aux conditions d'avancement des agents appartenant à un même grade d'un même statut de valeur nationale, mais relevant d'employeurs différents. Elles participent de l'équilibre de la structure des cadres d'emplois au sein des différentes filières, par homologie avec les règles applicables aux fonctionnaires de l'Etat, lorsqu'il y a équivalence entre cadres d'emplois et corps. S'il n'est pas envisagé de supprimer les quotas, un certain nombre de mesures ont été prises récemment pour remédier à des dysfonctionnements particuliers nés de leur application. Ainsi, la mise en oeuvre du décret n° 99-4 du 5 janvier 1999 permet d'améliorer les

perspectives de carrière des fonctionnaires territoriaux appartenant à certains cadres d'emplois de la catégorie C. Traduisant au plan réglementaire une partie des mesures prévues par l'accord conclu le 10 février 1998 entre le Gouvernement et plusieurs organisations syndicales sur le dispositif salarial applicable jusqu'au 31 décembre 1999 dans les trois fonctions publiques, le décret précité comporte des dispositions qui ont bénéficié notamment aux fonctionnaires du cadre d'emplois des adjoints administratifs : augmentation des quotas d'accès aux grades situés en échelle 5 et dans le nouvel espace indiciaire, et modification du calcul de l'assiette du quota d'accès au grade situé en échelle 5. Par ailleurs, dans le prolongement des conclusions du rapport remis par M. Rémy Schwartz sur le recrutement, la formation et le déroulement de carrière des fonctionnaires territoriaux, des améliorations ont été apportées aux mécanismes d'assouplissement des mesures de quotas définis par le décret n° 94-1157 du 28 décembre 1994, tant en matière d'avancement de grade (article 37) que de promotion interne (article 38). Ces dispositions sont insérées dans le décret du 26 octobre 1999 portant modification de certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale. Ainsi, pour ce qui concerne les quotas d'avancement de grade et de promotion interne, les périodes qui, en l'absence de promotion du fait de l'application des quotas, permettent une nomination, ont été réduites d'un an. Le même décret du 26 octobre 1999 prévoit également une mesure réglementaire permettant d'élargir aux recrutements opérés par la voie du détachement l'assiette des recrutements ouvrant droit à une nomination par la promotion interne, telle que prévue par chaque statut particulier. Par ailleurs, s'agissant du dispositif des seuils démographiques encadrant l'accès aux grades et emplois supérieurs, dans son principe, il doit être conservé à la fois pour garantir le niveau de ces grades et emplois supérieurs et favoriser la mobilité. Il constitue à cet égard, au même titre que les quotas, un instrument objectif de régulation des carrières territoriales. Toutefois, dans ce domaine également, un certain nombre de mesures ont été prises récemment pour faciliter certaines créations d'emplois soumises à des conditions de seuil démographique. Ainsi, le décret du 6 juillet 1999 relatif au surclassement démographique permet de prendre en compte les résidences secondaires dans la liste des critères utilisés pour calculer la population touristique moyenne des communes classées, au titre de l'article L. 2231-5 du code général des collectivités territoriales. Cette évolution peut permettre le cas échéant de créer de nouveaux emplois soumis à une condition de seuil. D'importantes mesures ont été aussi engagées pour valoriser les emplois fonctionnels de direction dans la fonction publique territoriale. Ces emplois fonctionnels sont régis par les dispositions de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Les fonctionnaires sont alors détachés sur ce type d'emplois et bénéficient, à l'image de ce qui se passe dans les autres fonctions publiques, d'une échelle indiciaire de rémunération plus attractive que l'échelle indiciaire applicable à leur grade. Les mesures déjà mises en oeuvre dans ce domaine ont concerné, en 1998, la définition d'échelles fonctionnelles propres aux emplois de direction des départements et des régions. Une priorité a ensuite été accordée à la redéfinition des conditions d'occupation des emplois fonctionnels des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, des centres de gestion et du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). En effet, dans le cadre de l'application de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, le Gouvernement a décidé de donner la priorité à la redéfinition des critères d'assimilation entre les seuils démographiques des emplois fonctionnels communaux et ceux applicables pour les emplois fonctionnels de direction des EPCI à fiscalité propre. Les choix retenus sont guidés par le souci de valoriser et de développer la coopération intercommunale fortement intégrée. En ce sens, le décret du 2 juin 2000 portant modification de diverses dispositions relatives à certains emplois de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés, qualifie la taille des EPCI à fiscalité propre, par comparaison avec une commune, sur la base du critère de la population regroupée. Ce critère, déjà applicable aux communautés urbaines, est rendu applicable également aux communautés d'agglomération, ainsi qu'aux communautés de communes regroupant au moins 20 000 habitants. Ce dispositif remplace le système des critères cumulés (compétences de l'établissement, importance de son budget, nombre et qualification de ses agents) applicable jusqu'à présent à l'ensemble des catégories d'EPCI autres que les communautés urbaines et qui ne joue plus que pour les seuls syndicats de communes. Le nouveau dispositif doit permettre à beaucoup d'EPCI à fiscalité propre de relever désormais du régime, plus attractif en termes de niveau de qualification et de rémunération, des emplois fonctionnels pour leurs emplois de direction. Le seuil qui détermine la fonctionnalité des emplois de direction dans les EPCI, soit 20 000 habitants, demeure inchangé par rapport à la situation actuelle. Ce texte traite simultanément de la situation des autres établissements qui répondent à une même logique de mutualisation des moyens des collectivités territoriales (centres de gestion, CNFPT). L'introduction de ces nouvelles règles

d'assimilation implique nécessairement que, dans un souci de cohérence, les mêmes règles soient transposées dans les décrets statutaires de la fonction publique territoriale, chaque fois que la création d'un grade dans un établissement public local est soumise à une condition de seuil. C'est le cas pour la création du grade d'administrateur, de directeur et d'attaché principal. Ainsi, un nouveau décret, qui est actuellement soumis au contreseing, procèdera à cette transposition. La création de ces différents grades dans les EPCI les plus intégrés n'en sera que facilitée. En outre, un projet de disposition législative prévoit d'abaisser de 5 000 habitants à 3 500 habitants le seuil démographique à compter duquel l'emploi de direction d'une commune est un emploi fonctionnel régi par les dispositions de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984. Ce seuil apparaît en effet plus pertinent au regard des obligations pesant sur cette strate de communes. Il s'agit donc, pour permettre à ces communes de répondre aux responsabilités qui leur incombent, d'assurer la reconnaissance des missions relevant de leur directeur général. S'agissant enfin plus particulièrement du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux, celui-ci a bénéficié au cours de cette dernière année d'un certain nombre de mesures visant à mieux reconnaître sa place au sein des administrations publiques, et de répondre à une exigence toujours croissante d'efficacité et de professionnalisme. Au coeur de cette analyse, la notion de parité et de mobilité avec la fonction publique de l'Etat occupe une large place. La dernière mesure qui est intervenue concerne ainsi la transposition de la mesure de revalorisation indiciaire des administrateurs civils (accès à la hors échelle B) aux administrateurs territoriaux, par un décret du 2 juin 2000. De plus, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a décidé en décembre 1999 de mettre en place un groupe de travail dont la mission porte notamment sur l'évaluation des conditions actuelles de recrutement, de déroulement de carrière et de promotion interne des administrateurs territoriaux ainsi que sur la détermination des besoins d'administrateurs territoriaux dans les années à venir et l'évolution de leurs missions. Composé pour moitié d'élus et pour l'autre de représentants des organisations syndicales, tous membres du Conseil supérieur, le groupe de travail s'est déjà réuni à plusieurs reprises. Pour l'aider dans sa démarche, il a souhaité associer au titre d'experts un certain nombre de représentants d'associations ou d'organismes particulièrement concernés par la question précitée. Le groupe s'est attaché à dresser un état de lieux qualitatif et quantitatif de la situation du cadre d'emplois. Il devrait formuler ses premières propositions au cours du second semestre. C'est donc dans ce cadre, qui associe très étroitement l'ensemble des partenaires concernés, que seront appréciées les mesures qu'appelle l'évolution du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux. L'ensemble des mesures précitées témoigne ainsi du souci du Gouvernement d'améliorer le déroulement de carrière des fonctionnaires territoriaux et de mieux répondre dans le même temps aux besoins des collectivités territoriales.

Données clés

Auteur : [M. Serge Janquin](#)

Circonscription : Pas-de-Calais (10^e circonscription) - Socialiste

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 39378

Rubrique : Fonction publique territoriale

Ministère interrogé : fonction publique, réforme de l'Etat et décentralisation

Ministère attributaire : fonction publique et réforme de l'État

Date(s) clé(s)

Question publiée le : 27 décembre 1999, page 7376

Réponse publiée le : 14 août 2000, page 4864