

Les pratiques de gestion des ressources humaines et de formation

Janvier 2010

Refonte des cadres d'emploi et réforme des quotas des catégories C

Pratiques et bilan de mise en œuvre par les
collectivités

SOMMAIRE

Introduction	3
<u>1^{ère} partie : Rappel des textes et enjeux des réformes</u>	4
A. Les Accords Jacob	4
B. Les décrets du 17 novembre et 22 décembre 2006	5
C. La réforme des quotas	6
<u>2^{ème} partie : La refonte des cadres d'emplois</u>	8
A. Les modes de mise en œuvre	8
1. La préparation de la réforme	8
2. La communication interne	9
3. Les processus de mise en œuvre	9
B. Les avancées et les freins liés à la mise en œuvre de la réforme	11
1. Les points positifs	11
2. Les freins et les points de blocage	12
C. Le positionnement des acteurs	13
1. Les agents : une réforme peu conséquente	13
2. Une présence plus forte des syndicats en relais d'information auprès des agents	14
<u>3^{ème} partie : Les ratios d'avancement</u>	15
A. Les conditions de mise en œuvre	15
1. La préparation de la réforme	15
2. La communication interne	15
B. Le processus de mise en œuvre	16
1. La fixation des taux	16
2. Le travail sur les critères	17
C. Le positionnement des acteurs	19
1. Les élus et encadrants : un phénomène de responsabilisation	19
2. Les syndicats : un renforcement du dialogue social	20
D. Les effets de la mise en œuvre de la réforme	20
1. Une réforme globalement appréciée	20
2. Un poids financier important pour les collectivités, un déroulement de carrière favorisé pour les agents	21
3. La nécessité de réguler l'inflation du nombre d'avancement	21
Perspectives et questionnements	23
Méthode de travail	25



INTRODUCTION

Le 25 janvier 2006, le gouvernement et trois organisations syndicales ont signé un protocole d'accord salarial, dit « Accords Jacob », portant sur la promotion professionnelle et l'amélioration des carrières dans la fonction publique. Ces accords prévoient notamment une restructuration de l'ensemble des cadres d'emplois de catégorie C et des mesures d'amélioration de la situation de chaque catégorie.

La déclinaison de ces accords pour les agents de catégorie C s'est traduite en deux temps :

- la refonte des cadres d'emplois de catégorie C issue d'une série de décrets d'application datant des 17 novembre et 22 décembre 2006
- la mise en place de ratios d'avancement instaurés par la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale

La restructuration des cadres d'emplois, ajoutée à la modification du système d'avancement de grade ont pour objectif d'améliorer le déroulement de carrière des agents de catégorie C. Ces dispositifs représentent un enjeu important dans la mesure où ils concernent la catégorie la plus nombreuse pour laquelle les salaires sont les moins élevés. D'après la 5^{ème} synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2005, les agents de catégorie C représentent plus des trois-quarts des effectifs (78%) soit environ 1 300 000 agents.

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a souhaité que le programme de travail d'observation et de prospective du CNFPT prévoie une étude qualitative sur la mise en œuvre et l'impact de ces réformes concernant les agents de catégorie C au sein des collectivités territoriales.

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a élaboré deux rapports à ce sujet :

- un rapport du 7 juillet 2004 traite des « seuils et quotas : freins et régulateurs »
- un rapport du 17 décembre 2008 formule des propositions de correctifs à apporter statutairement pour les catégories C, à la suite duquel un projet de décret a été examiné en juillet 2009 et publié au JO du 31 décembre 2009¹.

L'objectif de l'étude est de pouvoir appréhender comment ces réformes se sont traduites dans les pratiques des collectivités. A la demande de notre commanditaire, ce rapport n'aborde donc pas les réformes d'un point de vue technique et juridique, mais dans une perspective de restitution de l'expérience des collectivités. L'étude est axée sur une analyse de :

- la mise en œuvre des réformes au sein des collectivités
- le positionnement et les effets induits pour les différents acteurs de ces réformes
- le niveau d'appropriation par les collectivités dans leurs politiques internes

Parmi les dix huit collectivités rencontrées, nos interlocuteurs appartiennent aux directions des ressources humaines. Ils ont en charge la gestion administrative et les relations sociales dans le cadre de ces dossiers.

Le rapport est structuré en trois parties qui portent sur :

- un rappel des textes et des enjeux des réformes
- les pratiques et les retours des collectivités sur la refonte des cadres d'emplois de catégorie C
- les pratiques et les retours des collectivités sur la réforme des quotas

¹ Décret n° 2009-1711 du 29 décembre 2009 modifiant divers décrets portant statut particulier de cadres d'emplois des catégories B et C de la fonction publique territoriale



PREMIERE PARTIE

RAPPEL DES TEXTES ET ENJEUX DES REFORMES

La carrière dans la fonction publique repose sur les principes suivants :

- Le fonctionnaire n'est pas recruté pour un emploi déterminé, mais à l'intérieur d'un cadre d'emplois, qui lui permettra d'occuper différents emplois dans sa collectivité ou dans d'autres collectivités
- Le recrutement s'opère par concours ou par voie directe, l'agent est ensuite nommé par décision administrative, qui précise sa situation statutaire
- La carrière possède un principe évolutif. Elle se déroule tout au long de la vie professionnelle de l'agent, par le biais de l'avancement d'échelon, de grade, de la promotion interne, ou par l'obtention de concours et examens professionnels.

La réforme de la catégorie C consiste en une réorganisation de la carrière de ces agents et une amélioration de leur rémunération. Elle vise notamment à revaloriser les premiers échelons des échelles 3, 4 et 5 par rapport au niveau du SMIC.

Elle repose sur trois principales références :

- Le protocole salarial du 25 janvier 2006 signé entre le ministre de la fonction publique et les organisations syndicales, dit « Accords Jacob »
- Les décrets d'application des 17 novembre et 22 décembre 2006
- La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

A. Les Accords Jacob

Le protocole salarial du 25 janvier 2006 signé entre le Ministre de la Fonction Publique et trois organisations syndicales porte sur l'amélioration des carrières et l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique, pour une durée de 3 ans. Il s'inscrit dans la lignée de l'accord du 9 février 1990, dit « Accord Durafour », qui traitait de la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques.

Les Accords Jacob visent à mettre en cohérence les objectifs et les outils qui participent à la définition des parcours professionnels des agents et permettent le développement d'une politique de promotion professionnelle. Ils comportent un volet statutaire et un volet social.

Le volet statutaire concerne l'amélioration des possibilités de promotion professionnelle et de déroulement des parcours des agents pour l'ensemble des catégories C, B, A.

Les dispositions relatives aux déroulements de carrière et aux grilles portent sur :

- Une restructuration des carrières de la catégorie C
- Une amélioration des carrières des agents des catégories B et A
- Une amélioration des débouchés de la catégorie C en catégorie B, et la promotion interne de la catégorie B vers la catégorie A

D'autres dispositions sont relatives aux agents non titulaires, à la prise en compte de l'expérience et à la formation, au compte épargne temps, et au dialogue social.

Le volet social aborde les aides à la famille, le logement et la mobilité, la restauration, le changement de résidence, les aides au déplacement.

B. Les décrets du 17 novembre et 22 décembre 2006

Les décrets du 17 novembre et 22 décembre 2006 réforment la catégorie C de la fonction publique territoriale, conformément aux orientations prises dans les Accords Jacob.

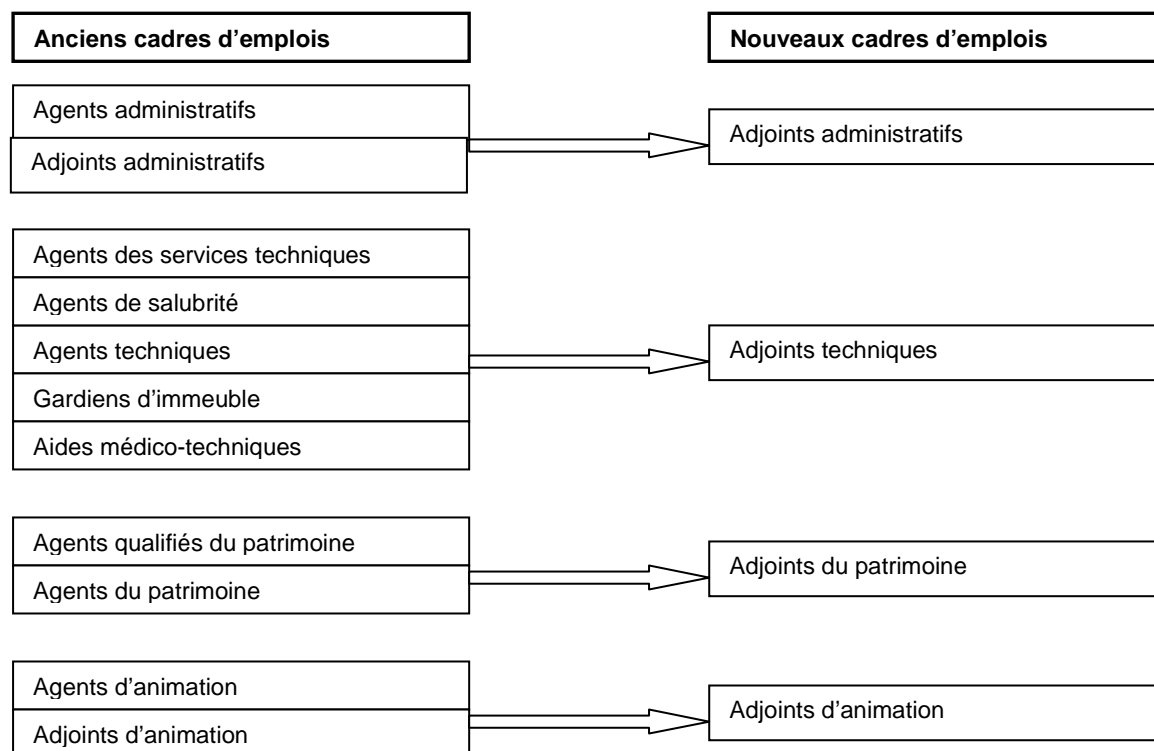
La refonte des cadres d'emplois de la catégorie C se décline en plusieurs objectifs :

- Une revalorisation des grilles indiciaires
- Une homogénéisation et une simplification de la structure des cadres d'emplois
- Une amélioration des déroulements de carrière
- Une augmentation des possibilités d'avancement et de promotion interne

Pour l'essentiel, les décrets se traduisent par :

- Une réforme statutaire avec le regroupement de 11 cadres d'emplois en 4 nouveaux cadres d'emplois et des modifications apportées à 7 autres cadres d'emplois de catégorie C
- Une organisation des carrières de la catégorie C en 3 ou 4 grades (échelle 3 à 6). L'exception concerne les agents de maîtrise organisés en 2 grades.
- Une réorganisation des échelles de rémunération de catégorie C, avec la création d'un 11^{ème} échelon pour les échelles 3 à 5, une revalorisation indiciaire pour les premiers échelons
- Un premier grade accessible sans concours
- Un accès au deuxième grade seulement par concours ou après examen professionnel pour les agents déjà positionnés sur le premier grade.

Regroupement des 11 anciens cadres d'emplois en 4 nouveaux cadres d'emplois :



Exemple de refonte des cadres d'emplois d'agent administratif et adjoint administratif en un unique et nouveau cadre d'adjoint administratif :

Avant 2006	Après 2006
Adjoint administratif principal 1 ^{ère} classe <i>NEI</i> ²	Adjoint administratif principal 1 ^{ère} classe <i>Echelle 6</i>
Adjoint administratif principal 2 ^{ème} classe <i>Echelle 5</i>	Adjoint administratif principal 2 ^{ème} classe <i>Echelle 5</i>
Adjoint administratif <i>Accès par promotion interne ou par concours</i> <i>Echelle 4</i>	Adjoint administratif 1 ^{ère} classe <i>Accès par examen professionnel ou concours</i> <i>Echelle 4</i>
Agent administratif qualifié <i>Accès sans concours</i> <i>Echelle 3</i>	Adjoint administratif 2 ^{ème} classe <i>Accès sans concours</i> <i>Echelle 3</i>

Les différents textes publiés prévoient que les mesures introduites par cette réforme entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Toutefois, la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique fixe la date au 1^{er} novembre 2006 pour ce qui est de l'application des mesures indiciaires.

C. La réforme des quotas

Dans la fonction publique territoriale, la carrière de l'agent se déroule au sein de cadres d'emplois, eux-mêmes composés d'un certain nombre de grades. La loi n°84-53 du 26 janvier 1984 prévoyait que le passage d'un grade à un autre soit contingenté au moyen de quotas, fixés par les statuts particuliers.

Un quota est un pourcentage appliqué à un effectif (nombre de fonctionnaires dans un cadre d'emplois, nombre de fonctionnaires dans un ou plusieurs grades du cadre d'emplois). Il est variable selon le cadre d'emplois ou la filière, et a pour fonction d'assurer un pyramidage des cadres d'emplois et de jouer un rôle de régulateur.

Mais le système des quotas a été l'objet d'importantes critiques. Comme le pointe le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale dès 2004³, « 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 ». Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale pose alors la question de savoir si la régulation de la carrière des agents territoriaux doit être édictée au plan national, ou si cette régulation doit être confiée aux exécutifs locaux.

² NEI : Nouvel espace indiciaire

³ Rapport du 7 juillet 2004 sur les « seuils et quotas : freins et régulateurs », Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale

A l'instar de la fonction publique d'Etat qui a généralisé en 2005, dans tous les corps, l'abandon des quotas et le passage à un dispositif de ratios⁴, l'Etat a étendu le dispositif à la fonction publique territoriale pour les trois catégories : A, B, C.

L'article 35 de la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale modifie l'article 49 de la loi du 26 janvier 1984 en refondant les conditions de quotas d'avancement de grade. La loi instaure un taux de promotion qui remplace les anciens quotas qui limitaient les avancements de grade.

Désormais, le nombre maximum de fonctionnaires pouvant être promu à l'un des grades d'avancement d'un cadre d'emplois est déterminé par application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement de grade. Ce dispositif s'applique à tous les cadres d'emplois, à l'exception des agents de police municipale et des sapeurs pompiers.

Cette réforme vise deux objectifs :

- faciliter les déroulements de carrière en passant d'un système de quotas fixés par les décrets à un dispositif de ratios « promus/promouvables »
- donner aux collectivités les moyens juridiques de la gestion de leurs ressources humaines

Les collectivités peuvent tenir compte de leurs particularités (réalités démographiques locales, capacités budgétaires, politiques volontaristes en ressources humaines, contraintes managériales...) et fixer librement le ratio par délibération de l'assemblée délibérante après avis du comité technique paritaire. Le taux des promus/promouvables peut être fixé de 0 à 100% et varier en fonction des cadres d'emplois. Il appartient à chaque employeur territorial de déterminer la périodicité de révision des délibérations.

Les décisions individuelles d'avancement de grade restent de la compétence de l'autorité territoriale après avis de la commission administrative paritaire. La CAP vérifie qu'il n'y a pas d'erreur manifeste d'appréciation eu égard, d'une part, à la valeur professionnelle de l'agent retenu pour l'avancement de grade, et d'autre part eu égard à la valeur professionnelle des autres agents susceptibles de bénéficier également d'un avancement de grade.

La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale introduit un nouveau critère à prendre en compte dans le cadre de la promotion interne et de l'avancement de grade. Désormais l'avancement de grade et la promotion interne au choix ne sont plus uniquement liés à la valeur professionnelle, mais également à l'appréciation des acquis de l'expérience professionnelle des agents. L'article 43 de la loi du 19 février 2007 a en effet ajouté cette exigence en modifiant l'article 79 de la loi du 26 janvier 1984.

⁴ Décret n° 2005-1090 du 1^{er} septembre 2005 relatif à l'avancement de grade dans les corps des administrations de l'Etat



DEUXIEME PARTIE

LA REFORME DES CADRES D'EMPLOIS

A. Les modes de mise en œuvre

Les conditions de mise en œuvre de la refonte des cadres d'emplois et de la réforme des quotas sont différentes. Ces deux réformes ne sont pas inscrites dans le même calendrier de réalisation et ne touchent pas non plus le même public : la refonte des cadres d'emplois concerne une grande majorité des agents de catégorie C alors que les ratios ne visent que les agents pouvant directement prétendre à un avancement de grade. En raison de ces différences, chacun de ces deux dispositifs a fait l'objet d'un mode particulier de mise en œuvre et de pratiques différentes.

1. La préparation de la réforme

D'une façon générale, l'information officielle sur cette réforme a été pertinente et plutôt bien organisée pour l'ensemble des collectivités. A défaut de permettre une réelle anticipation, elle a permis aux collectivités de bien se préparer à une réforme dont le calendrier de mise en œuvre était relativement concentré et se cumulait, pour les régions et les départements, avec les transferts des agents de l'Etat.

L'information dont ont pu bénéficier les collectivités en amont de la réforme est issue le plus souvent de leur propre veille sur l'actualité réglementaire et statutaire. La majorité des services carrières qui ont mis en œuvre cette réforme dispose en interne d'une personne chargée de cette fonction de veille juridique.

Les sources d'information sont variées, elles relèvent :

- des associations et réseaux professionnels
- de la presse spécialisée ou des sites internet dont celui du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale
- des prestataires des logiciels de paie et des systèmes d'information qui ont dû fournir aux collectivités les nouveaux paramétrages.

Dans plusieurs départements, les centres de gestion ont eu un rôle important dans la diffusion de l'information. Ils ont notamment été à l'initiative de réunions et de groupes d'échanges associant les élus, les directeurs généraux et les services ressources humaines des collectivités affiliées et non affiliées. Leur action et leur mobilisation ont été appréciées à la fois en terme d'information apportée et parce qu'elles permettaient, à travers les échanges, de partager des références, des repères et des outils communs entre collectivités.

Information et veille juridique ont été prolongées dans certaines organisations par un travail interne de préparation sur :

- l'interprétation des textes
- la préparation des plannings, des documents d'information, des demandes d'intervention sur les systèmes informatiques, les projets d'arrêtés...
- l'élaboration de différents scénarios de mise en œuvre

- l'évaluation des moyens financiers et des personnels nécessaires à la mise en œuvre de la réforme.

Pour certaines collectivités, cette réforme a donné lieu à une organisation en mode projet avec désignation d'un chef de projet associé à des référents dans les services.

2. La communication interne

Des modes de communication et d'information très différents ont été déployés selon les collectivités, toutes soulignant la difficulté à communiquer clairement et efficacement compte tenu de la complexité de cette réforme.

Ont été organisés :

- des réunions d'informations associant
 - les agents,
 - les syndicats,
 - les équipes de direction et les chefs de service parfois placés en relais chargés d'une information plus personnalisée en direction de leurs collaborateurs
 - les agents des services ressources humaines : gestionnaires de carrière, correspondants RH dans les différentes directions
- des permanences dans les services pour pouvoir rencontrer les agents et les renseigner sur leurs propres carrières
- la diffusion de documentations et de bulletins d'information présentant la réforme, les nouveaux cadres d'emplois et les nouvelles grilles indiciaires.
- l'envoi de courriers et de mails à titre individuel auprès des agents concernés
- une information sur les supports de communication interne : intranet, journal interne, document institutionnel RH.

Les collectivités rencontrées ont insisté sur l'importance de ce volet communication dans la mise en œuvre d'une réforme perçue par les agents comme complexe et peu lisible. Les collectivités et les centres de gestion font très largement état des nombreuses questions des agents auprès des services RH, questions qui continuent encore aujourd'hui.

La communication des collectivités a eu un double enjeu :

- mieux faire connaître le contenu de la réforme
- sensibiliser les agents et l'encadrement sur les principes qui régissent le déroulement de carrière.

Nous verrons en effet que l'un des enjeux et des effets induits de cette réforme portait sur l'appropriation par les agents, des modalités de leur déroulement de carrière et sur leur parcours professionnel "tout au long de la carrière" au sein de la collectivité.

3. Le processus de mise en œuvre

Le processus de mise en œuvre de la réforme met en évidence deux types de pratiques qui traduisent deux approches très différentes dans la façon de gérer le déroulement de carrière des agents.

➤ D'une approche exclusivement statutaire....

Une majorité des collectivités rencontrées a procédé simultanément à la revalorisation indiciaire et au reclassement des agents dans les nouveaux cadres d'emplois.

Pour le reclassement des agents de l'échelle 3 vers l'échelle 4, elles ont soumis en C.A.P. la liste des agents relevant des trois tranches annuelles prévues par le dispositif (du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2009). Le critère d'ancienneté a été le plus souvent retenu pour répartir les agents selon ces trois tranches.

L'élaboration des actes administratifs a débuté par la constitution d'une liste des personnels concernés, elle s'est poursuivie par la création de modèles d'arrêtés puis par la rédaction des arrêtés individuels et leur envoi aux agents. La plupart de ces traitements ont été informatisés après paramétrage des logiciels de ressources humaines et vérification pour chaque agent de son nouveau cadre d'emplois, de sa rémunération, de son ancienneté.

La vérification et le traitement au cas par cas a été plus difficile, voire source d'erreur, pour les agents placés en situation particulière de mise à disposition, de détachement, de congés parentaux. La régularisation de ces agents se poursuit actuellement dans plusieurs collectivités.

➤ ... à l'intégration d'une démarche de GPEC

Quelques collectivités ont saisi l'opportunité de la réforme pour coupler la refonte des cadres d'emplois avec une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

La réforme a été l'occasion d'associer le déroulement de carrière avec le métier occupé en introduisant de la transversalité et de la comparabilité entre les filières administratives et techniques. De fait, s'il est fait exception du cadre d'emplois d'agent de maîtrise, les deux filières ont maintenant le même nombre de cadres d'emplois et les mêmes échelles, de 3 à 6 (à l'exception de l'échelon spécial pour la filière technique)

Enfin, cette démarche a également été possible parce que les collectivités avaient déjà initié ce principe de gestion pour les cadres d'emplois de catégorie A et B. Il s'agissait alors d'étendre et de compléter les dispositifs existants.

Dans la pratique et de façon schématique, les collectivités ont dans une première étape définis des référentiels d'emplois / métiers, qu'elles ont ensuite déclinés de façon transversale selon trois niveaux :

- les emplois de premier niveau dit d'exécution : "l'agent effectue les tâches initiales propres à un domaine d'intervention ne nécessitant pas de qualification professionnelle"
- les emplois de deuxième niveau dit d'application : "l'agent applique avec technicité des procédures spécifiques liées au domaine d'intervention et nécessitant une qualification professionnelle"
- les emplois de troisième niveau dit de référent : "l'agent assure avec autonomie la gestion complète administrative et/ou technique de dossiers selon des orientations définies"
 - et/ou : "anime/coordonne d'autres agents de catégorie C de grade inférieur"
 - et/ou : "fait office de référent technique pour d'autres agents de catégorie C exerçant dans le même domaine de compétence et dans la même entité organisationnelle".

Dans une seconde étape, un déroulement de carrière, "un espace de carrière" type a été défini par rapport à chacun des métiers et des niveaux identifiés. Pour chaque métier sont alors associés des grades, les conditions d'avancement de grade, les durées entre chaque avancement et un grade d'avancement terminal.

Cette gestion qui crée une combinaison entre le déroulement de carrière et le parcours professionnel de l'agent, a vocation à encourager leur mobilité et à les inscrire dans une dynamique de professionnalisation constante.

Cette pratique reste innovante dans les collectivités et se rencontre peu fréquemment. Peu de collectivités sont encore réellement engagées dans une telle dynamique et la majorité commence seulement à l'explorer en posant les premiers jalons d'une approche par les métiers et les compétences. Cette pratique est importante à noter ici dans la mesure où la réforme a été une opportunité pour la développer en direction des catégories C.

Le principe des espaces de carrière, associant déroulement statutaire et parcours professionnel, soulève inévitablement des points de désaccord. Si d'un côté, les règles sont "clairement posées" et permettent d'objectiver les conditions d'avancement de grade, les collectivités se voient opposer le principe d'un avancement de carrière sur le principal critère de d'ancienneté dans le grade. Le travail sur les critères et l'adossement des ratios à la politique de GPEC sont liés, comme nous le verrons ultérieurement, à la réforme des quotas.

En préalable à l'intégration de la GPEC, le dialogue social et l'obtention d'un consensus sont indispensables pour initier de telles démarches.

➤ Les moyens mobilisés

La conduite de la réforme pour une majorité des services gestionnaires s'est effectuée à moyen constant. Bien que la réforme ait été résorbée en interne par les services carrières, toutes les collectivités reprochent la lourdeur d'un tel dispositif qui a monopolisé l'activité de plusieurs agents sur plusieurs mois.

Dans les difficultés de mise en œuvre citées le plus souvent par les collectivités figurent :

- le reclassement des agents placés en position particulière (disponibilité, détachement, mise à disposition...),
- les rappels de salaire effectués au titre de la rétroactivité, la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique fixant au 1^{er} novembre 2006, la date d'effet des mesures de valorisation des grilles de rémunération. Certains rappels de salaire d'une dizaine d'euros ont dû être faits auprès d'agents qui avaient quittés la collectivité.

Les moyens engagés et la masse de travail générée par la réforme sont disproportionnés par rapport à son impact qui s'évalue surtout pour les collectivités en termes de temps passé. Au final en effet, le reclassement indiciaire et l'intégration dans les nouveaux cadres d'emplois ont augmenté très faiblement le traitement indiciaire. Le supplément de salaire est en général modeste, de l'ordre d'une dizaine d'euros.

B. Les avancées et les freins liés à la mise en œuvre de la réforme

1. Les points positifs

Sur le fond, cette réforme est globalement perçue comme une avancée car elle permet une simplification et une meilleure lisibilité de la structure statutaire des catégories C, en

diminuant le nombre des cadres d'emplois et en permettant pour partie une comparabilité entre filières.

Au delà des gains de rémunération à rapporter au niveau de salaire des catégories C, l'impact positif de la réforme réside bien dans une sensibilisation plus forte des agents sur leur déroulement de carrière, ainsi que sur l'amélioration des perspectives et sur les règles de progression statutaire.

D'une façon plus générale, la réforme et la communication qui a entouré sa mise en œuvre ont permis de fédérer toutes les pratiques existantes et de porter le débat sur les questions de rémunérations, de formation, de qualification et de professionnalisation, de déroulement des carrières des agents de catégorie C.

La mise en place d'un examen professionnel pour passer du grade d'adjoint technique de 2^{ème} classe au grade d'adjoint technique de 1^{ère} classe a fortement mobilisé les collectivités sur la mise en œuvre de formations de préparation et de mise à niveau pour un nombre important d'agents promouvables. Cet accompagnement a eu des effets positifs au vu du nombre des lauréats et des taux de réussite élevés.

2. Les freins et les points de blocage

Les collectivités font état des questions et des principaux points de blocage suivants :

- Outre la lourdeur du dispositif, la principale difficulté de mise en œuvre de la réforme a été liée à un calendrier réglementaire de mise en œuvre très court qui a empêché toute anticipation et qui coïncidait par ailleurs avec la période peu propice des congés de fin d'année.
- La réforme a entraîné des problèmes de reprise d'ancienneté. Parmi les cas évoqués le plus souvent figure principalement la reprise d'ancienneté de certains agents qui remplissaient les conditions de promotion au grade d'agent de maîtrise dans l'ancien dispositif.
- Le regroupement et l'uniformisation des cadres d'emplois, les nouveaux échelons, la mise à plat des régimes indemnitaires dans certaines collectivités, ont généré chez beaucoup d'agents un sentiment de dévalorisation, de déclassement et la crainte d'une perte de reconnaissance professionnelle.
- L'introduction d'un examen professionnel pour le passage de l'échelle 3 à l'échelle 4 a créé une barrière pour les agents les plus âgés. Les dispositifs de préparation et de mise à niveau proposés et le principe majoritairement retenu selon lequel toute personne lauréate de l'examen est nommée n'ont pas été suffisants pour inciter ces agents à passer cet examen.

Un clivage tend à apparaître entre les "anciens" et les jeunes générations, mieux formées et davantage en capacité d'obtenir l'examen professionnel. Cet état de fait est vécu comme une inégalité pour des agents qui voient des collègues plus jeunes qu'eux et moins expérimentés obtenir une progression et une rémunération plus avantageuses.

Le décret du 29 décembre 2009 a pour objectif d'atténuer ce problème en rétablissant une voie de passage au choix.

- Des blocages à différents niveaux entre cadres d'emplois et entre filières demeurent malgré la réforme. Même si ces problèmes ne résultent pas de la mise en

œuvre des Accords Jacob, les collectivités ont néanmoins souhaité souligner la persistance des dysfonctionnements suivants :

- Dans les nouveaux cadres d'emplois, la progression reste favorisée sur les premiers grades jusqu'en milieu de carrière et tend ensuite à se ralentir. Cette absence de "lissage" tout au long de la carrière et l'effet de tassement progressif de la rémunération amènent les agents à se questionner sur l'opportunité de prendre des responsabilités supplémentaires sans réelle contrepartie financière. Il peut arriver ainsi qu'un adjoint technique principal de première classe ait un indice de rémunération supérieur à un agent de maîtrise en début de carrière. De la même façon, un contrôleur de travaux peut être sur le même niveau de salaire qu'un agent de maîtrise en fin de carrière.
- Sur cette question des grilles indiciaires, la réforme a revalorisé les premiers échelons mais les collectivités notent que les débuts de carrière présentent toujours une faible progressivité et des indices proches de rémunération pour chacun des échelons.
- Le passage de la catégorie C à la catégorie B ainsi que les conditions d'avancement sont jugées plus favorables dans la filière technique. Cette différence crée un sentiment d'inégalité et incitent certains agents à changer de filière.
- L'introduction à titre transitoire d'un examen professionnel pour évoluer de la catégorie C à B, antérieure à la réforme⁵, a généré un important contingent d'agents promouvables. Cet effectif d'agents promouvables est beaucoup plus important que les capacités d'avancement réelles des collectivités. Celles-ci devront alors répartir dans le temps l'avancement de ces agents et réguler ce qui apparaît comme un véritable blocage dans le déroulement de carrière.

Des modifications et des ajouts ont déjà été apportés aux différents textes réglementaires et d'autres sont en projet pour corriger certains des points évoqués par les collectivités (projet de décret soumis au CSFPT en juillet 2009⁶). Les questionnements et les différentes lectures possibles faites par les collectivités témoignent en effet de la nécessité de poursuivre le débat et d'engager des améliorations pour qu'elles partagent un même niveau de connaissance afin de lever les ambiguïtés qui persistent.

C. Le positionnement des acteurs

1. Les agents : une réforme peu conséquente

D'après nos interlocuteurs, cette réforme a été et demeure difficilement lisible dans ses attendus et ses effets pour les agents concernés. Malgré les dispositifs de communication et d'information déployés par les collectivités, cette impression demeure sur des problématiques statutaires complexes par nature.

Le bénéfice de cette refonte réside principalement pour les agents, dans les perspectives nouvelles d'avancement qui s'offrent à eux. Ce point positif est toutefois à nuancer dès lors

⁵ Décret n°2004-1547 du 30/12/04 JO du 01/01/2005

⁶ Décret n° 2009-1711 du 29 décembre 2009 modifiant divers décrets portant statut particulier de cadres d'emplois des catégories B et C de la fonction publique territoriale

qu'un nombre important d'agents se retrouve bloqué par l'examen professionnel et par les possibilités de promotion des collectivités pour évoluer de la catégorie C vers la catégorie B.

Un autre avantage pour les agents porte sur les effets induits de cette réforme. Elle a permis de les sensibiliser aux principes et aux modalités statutaires du déroulement de carrière et a conduit généralement les collectivités à déployer de façon importante des dispositifs d'accompagnement et de formation pour les préparer aux examens professionnels.

Au final, le gain financier moyen de la refonte statutaire est de l'ordre d'une dizaine d'euros par mois. Les agents ont fait part aux gestionnaires de sentiments difficiles à dissiper parmi lesquels :

- le reclassement et le sentiment de dévalorisation lié à l'attribution d'un nouvel échelon
- pour certains une perte d'identité et de reconnaissance professionnelle liée à la fusion des cadres d'emplois et à la disparition des libellés en lien avec le métier occupé, comme c'est le cas pour les agents de salubrité
- l'iniquité ressentie vis-à-vis des reprises d'ancienneté et d'agents qui se retrouvent classés en 1^{ère} classe sans avoir passé ni concours d'entrée ni examen professionnel.

Pour les interlocuteurs rencontrés enfin, si l'esprit de la réforme était perçu favorablement par les agents, leur sentiment est qu'elle reste inachevée dans les faits.

2. Une présence plus forte des syndicats en relais d'information auprès des agents

Considérant qu'il s'agissait d'une procédure réglementaire sans réelle marge de manœuvre, les syndicats n'ont pas globalement adopté de stratégie particulière dans la mise en œuvre de la refonte des cadres d'emplois elle-même. Parfois, ils ont pu revendiquer et obtenir un passage en une seule tranche de l'échelle 3 à l'échelle 4.

En revanche, leur positionnement a évolué. Ils se sont largement impliqués dans la mise en œuvre de cette réforme et ont été systématiquement associés comme relais d'information complémentaires auprès des agents lors de la communication mise en place sur la refonte des cadres d'emplois.

Cette implication a renforcé le dialogue social au sein des collectivités, qui s'est davantage porté ensuite sur les questions de critères et de ratios d'avancement.



TROISIEME PARTIE

LES RATIOS D'AVANCEMENT

A. Les conditions de mise en œuvre

1. La préparation de la réforme

Deux principaux types d'action de préparation de la réforme ont été mis en place parallèlement par les collectivités :

- Des groupes de travail inter collectivités

Certaines collectivités ont souhaité se réunir pour rendre cohérentes et homogénéiser les pratiques. Ces réunions ont eu pour but de travailler à des règles communes concernant la définition des ratios de façon à ne pas accentuer la concurrence déjà existante sur les régimes indemnitaires. Ces réunions ont pu être organisées à l'initiative des centres de gestion.

- Des groupes de travail en interne

Les groupes de travail se sont tenus en premier lieu avec la direction pour réfléchir à la démarche à mettre en œuvre. Mais ensuite, les collectivités ont organisé des groupes de travail avec les syndicats avant même le passage en CTP. Ces groupes ont permis :

- d'amorcer la négociation sur les taux de promotion
- de pouvoir présenter aux syndicats les contraintes environnementales de l'avancement de grade (compétence de la collectivité, facteurs démographiques, niveau de la masse salariale, contraintes réglementaires...)
- de débattre du sujet à l'appui de documents de travail, de simulations.

Certaines collectivités ont mené ces groupes de travail avec les syndicats par catégorie d'agents.

2. La communication interne

De façon générale, la réforme des quotas n'a pas suscité de dispositif de communication aussi important et étendu que pour la refonte des cadres d'emplois.

Des informations ont été diffusées sur la réforme aux directeurs et chefs de service, notamment au moment de l'évaluation des agents, afin qu'ils prennent la mesure de leur rôle dans ce processus. Une collectivité a procédé à la modification de son règlement intérieur pour y présenter la réforme des quotas.

Les centres de gestion ont joué un rôle important à cette étape. Des documents supports ont été élaborés pour faciliter la mise en œuvre de la réforme : des guides, des simulations de déroulement de carrière, des modèles de délibération ont été fournis aux collectivités. Dans un cas, un partenariat avec le CNFPT a été passé afin de mener une territorialisation de l'information.

B. Le processus de mise en œuvre

1. La fixation des taux

Pour déterminer leurs ratios d'avancement, les collectivités ont travaillé à partir :

- de leur contrainte budgétaire
- du nombre d'agents promouvables
- de la moyenne du nombre de promotions accordées sur les dernières années

La comparaison des ratios de promus/promouvables est peu éclairante dans la mesure où leur définition repose sur des bases de calcul différentes. Néanmoins, deux stratégies apparaissent dans les pratiques des collectivités :

- L'adoption d'un taux plafond à 100%

Le choix d'un taux à 100%, toutes catégories et filières confondues, permet une grande souplesse et laisse une marge de manœuvre importante à la collectivité. Cependant, elle ouvre la possibilité de promouvoir la totalité des agents promouvables. Pour réguler les flux et les revendications syndicales, les collectivités doivent s'appuyer sur des critères d'avancement forts.

Ces critères ont vocation à encadrer les propositions d'avancement en déterminant un ensemble de règles négociées qui fixent le minimum nécessaire pour prétendre à l'avancement, indépendamment des conditions statutaires. L'objectif est de pouvoir gérer les carrières par des règles internes plus que par des ratios fixes.

Pour la catégorie C, les critères habituellement utilisés par les collectivités portent sur :

- l'ancienneté
- la manière de servir et la valeur professionnelle
- la notation
- le mode d'accès au cadre d'emplois
- la formation de base et la formation continue
- le degré d'adéquation entre poste et fonction, surtout lorsqu'il s'agit de faisant fonction
- l'absentéisme et les sanctions disciplinaires

De ce fait, la définition d'un ratio à 100% recouvre des réalités différentes, qui dépendent des critères utilisés. Certaines collectivités rencontrées définissent un taux plafond à 100%, mais promeuvent en définitive une moyenne de 30% des agents promouvables. Cette moyenne est variable d'un grade d'avancement à l'autre.

Les centres de gestion ont conseillé aux petites collectivités d'adopter cette stratégie d'un taux plafond à 100% assorti de critères, pour alléger le dispositif.

- L'adoption de ratios fixes

D'autres collectivités ont préféré déterminer directement des ratios de promus/promouvables fixes. Ce choix offre moins de possibilités d'adaptation et oblige à voter régulièrement de nouveaux ratios pour les ajuster.

Dans ce cas, les collectivités ont choisi de différencier le rapport entre promus et promouvables en fonction de catégories d'agents :

- En distinguant les ratios pour chaque grade d'avancement
- Par catégorie hiérarchique, les ratios étant fréquemment décroissants de la catégorie C à la catégorie A

- Par voie d'accès, pour favoriser l'obtention d'un examen professionnel profitant très souvent d'un ratio à 100%
- Par nombre d'agents promouvables, les ratios diminuant quand le nombre d'agents augmente

A travers ces deux stratégies, les collectivités partagent des objectifs communs :

- ◇ Effectuer un rattrapage au profit des agents bloqués par les anciens quotas
- ◇ Rétablir un traitement équitable de l'ensemble des filières, notamment par rapport à la filière technique jusqu'alors plutôt privilégiée
- ◇ Mettre en place leur propre politique de promotion, en articulant les ratios à leur politique de ressources humaines

2. Le travail sur les critères

Pour beaucoup de collectivités, la mise en place des ratios a suscité une réflexion sur les critères d'avancement, sous forme de groupe de travail avec les syndicats. Cette démarche est en projet ou en cours, mais encore rarement achevée au sein des collectivités rencontrées.

Au-delà de la volonté d'une plus grande transparence, fréquemment demandée par les syndicats, ce travail repose sur deux grandes approches :

- Une démarche de modification des critères, initiée avec l'introduction d'un nouveau critère sur les acquis de l'expérience
- Un adossement à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, suscité par la nécessité de réguler les flux, surtout dans le cadre d'un taux à 100%

2.1 Une évolution des critères permettant d'encadrer la progression des agents

Traditionnellement, le critère de l'ancienneté est prioritaire pour l'avancement de grade en catégorie C. S'il reste un critère important, les collectivités ont initié un travail qui vise à élargir et assouplir les critères classiques.

➤ Un élargissement des critères

Trois grands chantiers ont pu être identifiés parmi les collectivités rencontrées :

- L'appréciation des acquis professionnels des agents : les collectivités rencontrent une certaine difficulté à prendre en compte ce nouveau critère, introduit par la loi du 19 février 2007. Pour apprécier les acquis de l'agent, les collectivités s'appuient sur :
 - la mobilité
 - les formations engagées
 - le parcours de l'agent
- La mobilité : si ce critère est considéré comme un vrai indicateur du dynamisme de l'agent, il reste cependant difficile à évaluer. La mobilité peut-être subie, peu visible (cas des agents changeant de métier sur leur propre poste), ou encore impossible (pour les agents appartenant à des filières bloquées).
- L'évaluation : de nombreuses collectivités ont initié un travail d'amélioration des procédures d'évaluation des agents, permettant de mieux apprécier leur valeur professionnelle. Certaines collectivités ont à cet effet souhaité distinguer les grilles d'évaluation annuelle de celles destinées à l'avancement.

➤ Un assouplissement des critères

Les collectivités ont également développé des critères pour permettre aux agents d'avoir un déroulement harmonieux sur toute la durée de leur carrière, sans avancement éclair ni stagnation. Des critères dérogatoires ont été développés pour garantir l'accès à un grade défini aux agents à partir d'un certain âge. Par exemple, une collectivité s'est engagée à garantir un avancement de grade de l'échelle 4 à 5 au plus tard à 53 ans. D'autre part, des critères ont été mis en place pour limiter les nominations successives trop rapprochées et éviter les avancements en cascade.

2.2 Une inscription dans la politique de ressources humaines permettant de structurer les effectifs

La réforme des quotas a été l'occasion pour certaines collectivités de lier la politique de promotion à leur stratégie de ressources humaines interne. Le choix des ratios impacte la gestion du coût salarial et la structure des effectifs. Pour mieux maîtriser ces évolutions, les collectivités ont donc souhaité moderniser la gestion des carrières des agents en l'articulant avec des démarches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

L'engagement dans des démarches de GPEC vise à conditionner le changement de grade en fonction de principes de ressources humaines définis par la collectivité. Avant les ratios, l'avancement de grade des catégories C n'exigeait pas de changement d'emploi ou de qualification. Mais la réforme des quotas incite certaines collectivités à envisager d'étendre aux agents de catégorie C les critères exigés jusque là pour l'avancement des catégories B et A. Ces enjeux redoublent avec ceux de la refonte des cadres d'emplois.

Les objectifs visés par les collectivités sont de :

- permettre une lisibilité de progression de carrière, tout en préservant la motivation des agents
- maintenir une cohérence entre la politique d'avancement et la structuration des services
- favoriser la mobilité et la professionnalisation des agents en s'appuyant sur :
 - la distinction entre emplois qualifiés et non qualifiés
 - l'utilisation de l'avancement comme levier incitatif pour promouvoir les fonctions d'encadrement, pour lesquelles les collectivités rencontrent de plus en plus de difficulté à recruter

La majorité des collectivités rencontrées s'est engagée dans un premier travail de recensement et de définition des postes, qui passe par :

- la formalisation de fiches de postes ou fiches métiers
- l'élaboration d'un référentiel emploi et compétences
- le travail sur la pyramide des âges et de projection des effectifs
- la mise en place d'organigrammes cible.

Une fois ce recensement effectué, les démarches menées reposent sur la définition d'espaces d'avancement, c'est-à-dire l'identification de grades d'accès et de grades terminaux pour chaque poste. Ce système garantit une évolution possible sur le poste dans le cadre de cette fourchette de grade. Au-delà, il convient d'envisager un changement de poste. Pour accéder aux grades supérieurs fléchés, les critères peuvent porter sur :

- la mobilité vers une position de responsabilité et d'encadrement.
- le développement d'une technicité particulière, qui peut passer par l'acquisition d'une qualification par le CIF, DIF ou la VAE⁷

⁷ CIF : congé individuel de formation, DIF : droit individuel à la formation, VAE : validation des acquis de l'expérience

- la capacité à former les autres agents

Par exemple, une collectivité a imposé la nécessité de qualification pour accéder à des postes de type maçons, serruriers ou plombiers, fléchés sur des grades d'accès supérieurs. Une autre a défini l'accès aux grades en fonction du nombre de couverts dont l'agent de restauration scolaire a la charge.

Certaines collectivités ont privilégié le principe d'un déroulement de carrière garanti sur les premiers grades, et en revanche un accès conditionné pour le dernier grade de la catégorie C.

La mise en place de ces démarches implique un travail important de négociation avec les syndicats, dont la revendication la plus fréquente porte sur le droit à un avancement automatique à partir du critère d'ancienneté.

C. Le positionnement des acteurs

1. Les élus et encadrants : un phénomène de responsabilisation

➤ Les élus

A l'inverse de la refonte des cadres d'emplois qui relevait d'une application strictement réglementaire, les élus se sont impliqués dans les négociations relatives aux ratios.

La mise en place des ratios était largement souhaitée par les élus, qui se trouvaient gênés par les quotas dans la gestion des avancements. Cette réforme a ouvert la possibilité pour eux de mettre en place leur propre politique de carrière. Cependant, s'ils ont profité d'une plus grande autonomie, les élus ont également hérité d'une responsabilité nouvelle. D'après un interlocuteur, « jusque là, il était facile de se cacher derrière les quotas. Désormais, la collectivité est libre d'accorder ou non l'avancement. » Cette nouvelle responsabilité n'est pas toujours facile à endosser pour les élus, qui se trouvent parfois en porte à faux dans les négociations avec les syndicats.

Cette responsabilisation a aussi exigé de la part des élus de se familiariser davantage avec le processus de déroulement de carrière. Dans les communes de petite taille, les centres de gestion témoignent de difficultés rencontrées par les élus : « ils sont perdus dans la procédure, entre les CTP pour les ratios, et les CAP pour les conditions individuelles, et quand en plus est introduit l'examen professionnel, ils sollicitent les conseils du CDG. »

➤ Les encadrants

La réforme a donné un nouveau rôle aux chefs de service. Ce sont eux qui proposent les agents et qui apprécient leur valeur professionnelle, à partir de leur évaluation. Mais la mise en place des ratios a changé la nature de cet exercice. Auparavant les chefs de service faisaient leurs propositions, mais savaient qu'il y aurait un filtre au travers des quotas. Désormais, en fonction des ratios, il est possible que tous les agents proposés obtiennent leur avancement.

Cette nouvelle responsabilité a changé le comportement des encadrants. Ils doivent être vigilants à ne pas proposer trop d'agents, et éviter de proposer des agents qui ne sont pas reconnus par leurs pairs. Certaines collectivités ont rencontré des difficultés dans un premier temps, car les chefs de service n'ont pas immédiatement endossé cette nouvelle responsabilité. Les responsables ont d'abord continué à proposer un grand nombre d'agents, qui ont été nommés, mais certains commencent aujourd'hui à changer leur pratique.

2. Les syndicats : un renforcement du dialogue social

La négociation avec les syndicats sur les ratios s'est déroulée de façon consensuelle, dans la plupart des cas. Selon une collectivité, « les ratios étaient tellement favorables que tout le monde était d'accord ».

Pour les collectivités qui ont défini des ratios inférieurs à 100%, il est arrivé que le dialogue social se durcisse autour du maintien de la demande d'un ratio de promus/ promouvables à 100%, c'est-à-dire d'une nomination de la totalité des agents remplissant les conditions d'avancement.

Cependant, les collectivités ont constaté une évolution du positionnement des syndicats par rapport à cette revendication. Ce phénomène peut s'expliquer par différents motifs :

- Le développement d'une certaine prudence, voire d'une méfiance par rapport aux ratios à 100%, liées à l'expérience de collectivités définissant un taux plafond à 100% sans pour autant promouvoir l'ensemble des agents promouvables
- La mise en place de groupes de travail, qui ont permis aux syndicats d'être plus réceptifs aux contraintes des collectivités
- Les risques d'iniquité et de frustration que peut comporter la promotion de la totalité des agents promouvables

Une autre revendication forte des syndicats a porté sur le droit à un déroulement de carrière linéaire. Pour eux, la mise en place de critères d'accès aux grades dans le cadre des démarches de GPEC est de nature à bloquer l'évolution des agents. Le critère d'ancienneté reste le critère de référence, et les syndicats s'opposent à des impératifs de mobilité pour pouvoir progresser dans un cadre d'emplois. Des négociations sur ce point sont actuellement en cours dans de nombreuses collectivités.

Globalement, les collectivités ont constaté que la réforme avait plutôt favorisé le dialogue avec les syndicats. La mise en place des ratios a rendu obligatoire le dialogue sur la carrière et a nécessité d'associer plus étroitement les syndicats à la préparation des commissions administratives paritaires (CAP). Ces commissions deviennent un lieu de dialogue et d'ultimes arbitrages, car les enjeux se situent désormais en amont, sur la révision des ratios en comité technique paritaire (CTP), sur le nombre de postes à ouvrir. La CAP joue alors un rôle de régulation et d'échange entre élus et syndicats. Ces négociations ont également permis aux syndicats de mieux s'approprier le système d'avancement et de carrière.

D. Les effets de la mise en œuvre de la réforme

1. Une réforme globalement appréciée

Pour les collectivités, le bilan de la mise en place des ratios en comparaison de l'application des quotas est globalement positif :

- Les ratios sont beaucoup plus intéressants pour les agents. La réforme des quotas a permis de débloquent l'avancement d'un grand nombre d'agents qui attendaient depuis parfois des années.
- Cette réforme a entraîné un double phénomène de liberté et de responsabilisation des collectivités
- La capacité à définir ses ratios a permis aux collectivités de mettre en place un système évolutif plus adapté à leurs problématiques et a ouvert la possibilité de mieux maîtriser leur politique de carrière.

2. Un poids financier important pour les collectivités, un déroulement de carrière favorisé pour les agents

La réforme des quotas a eu pour effet une forte augmentation du nombre d'avancement dans la plupart des collectivités rencontrées. Certaines observent un doublement, voire un triplement du nombre d'avancement depuis la réforme. Pour les conseils généraux et régionaux, cet accroissement a été particulièrement accentué en catégorie C par le transfert des effectifs d'agents TOS des établissements d'enseignements.

Cette évolution n'est néanmoins pas linéaire : beaucoup de collectivités constatent un pic en 2007 et 2008, correspondant au déblocage de l'avancement d'agents jusque là restreint par les quotas, qui s'est régulé et lissé par la suite. Le nombre d'avancement dépend aussi de la stratégie adoptée par la collectivité quant à la définition des ratios. Pour quelques collectivités de taille moyenne, le nombre d'avancement a été circonscrit par l'enveloppe budgétaire allouée, et n'a pas connu une progression significative.

En raison de l'accroissement du nombre d'avancement, l'impact financier de la réforme a été conséquent pour la majorité des collectivités. L'augmentation du nombre d'avancement a entraîné un accroissement conséquent de la masse salariale, accentué par l'effet glissement – vieillesse – technicité. Pour les grandes collectivités, c'est l'effet de masse des effectifs de la catégorie C qui est coûteux. L'anticipation de ce coût a néanmoins permis à certaines collectivités de mieux maîtriser l'impact de la réforme sur leur budget.

La réforme a été difficile à appréhender pour les petites communes en développement, qui n'ont souvent pas initié de réflexion sur la structuration de leur effectif.

Les collectivités ont également souligné la difficulté à distinguer l'effet de la refonte des cadres d'emplois et celui des ratios sur l'augmentation des avancements de grade. Le déroulement en C est facilité par la fusion des grades, accentué par la suppression des quotas.

Au-delà du gain de rémunération, c'est le déroulement de carrière qui est véritablement en jeu pour les agents. Pour une collectivité, la réforme signifie « plus d'avancements donc plus d'agents inscrits dans une dynamique de déroulement de carrière actif ».

3. La nécessité de réguler l'inflation du nombre d'avancement

Pour les collectivités, l'urgence est de maîtriser l'inflation du nombre d'avancement suscitée par la réforme. Certaines appréhendent une explosion de la masse salariale à terme. Pour une collectivité, « la réforme a libéré le système, mais c'est une vraie bombe à retardement ».

Ce risque est renforcé par la difficulté des collectivités à revenir sur des ratios jugés trop généreux dans le cadre des négociations avec les syndicats, au détriment de la gestion des ressources, qu'elles soient humaines ou financières.

Si le nombre d'avancement devait continuer à augmenter, les collectivités redoutent de se trouver dans une impasse financière qui impacterait le niveau de remplacements et recrutements. Dans d'autres collectivités, le budget alloué aux avancements a déjà obligé à repousser une revalorisation du régime indemnitaire des agents.

Les collectivités posent également la question des perspectives à proposer aux agents une fois le dernier grade atteint. Si l'effectif est trop important sur la dernière échelle, une évolution ne sera pas possible pour tous, et cette situation risque de générer à nouveau des situations de blocage et un sentiment de frustration.

Pour éviter cet écueil, la solution adoptée par les collectivités passe par l'adossement de la politique de promotion à une démarche de GPEC.

Tous les effets de la réforme des quotas sont encore difficiles à évaluer et le climat d'incertitude lié aux réformes à venir les incite à une grande prudence.



PERSPECTIVES ET QUESTIONNEMENTS

Trois ans après la mise en œuvre de la réforme, nous restituons les principales réflexions de nos interlocuteurs à propos des perspectives et des questions en suspens :

➤ Le renforcement et l'ancrage du dialogue social au niveau local

- La réforme aura permis :

- de renforcer le dialogue social avec les syndicats,
- de mettre en débat les modalités d'avancement et les critères d'attribution des régimes indemnitaires. « Grâce à la simplification des cadres d'emplois et à leur comparabilité, les termes du débat ont gagné en cohérence et portent dorénavant sur l'ensemble d'une catégorie, d'une filière, voire transversalement à plusieurs filières. »

- Des collectivités estiment que cette réforme conduit à transférer la responsabilité du dialogue social du niveau national au niveau local.

Alors que les quotas d'avancement étaient définis réglementairement au niveau national et s'imposaient à l'ensemble des collectivités, la détermination des ratios d'avancement est laissée maintenant à la libre appréciation des exécutifs locaux et aux ajustements issus de la négociation et du dialogue social de chaque collectivité. Pour certains acteurs rencontrés, cet élargissement de la responsabilité des collectivités fait évoluer un système perçu jusqu'à présent comme égalitaire vers des dispositifs dont les règles varient selon chaque collectivité, contribuant ainsi à accroître la concurrence entre elles. « L'impression que ça donne est que chacun fait la réforme dans son coin ».

Si cet ancrage était voulu par le législateur, alors, nombre de collectivités pensent qu'il faut aller plus loin en leur laissant la responsabilité de fixer également les quotas d'avancement pour la promotion interne.

➤ L'affirmation d'une politique des ressources humaines en direction des catégories C

- D'une façon générale, cette focale sur les cadres d'emplois de catégorie C aura contribué à sensibiliser les élus sur l'impact des politiques de ressources humaines. « Cette réforme a été l'occasion de mettre en exergue la nécessité d'une politique de ressources humaines en direction des catégories C ». Dans un contexte de masse salariale contrainte et de réduction des ressources financières, la réforme les a amenés à se positionner stratégiquement sur des approches plus qualitatives et plus resserrées compte tenu des conséquences budgétaires.

- La refonte des cadres d'emplois et la réforme des quotas auront permis de formaliser des objectifs plus affirmés au niveau des politiques ressources humaines. Les principaux objectifs et pistes de travail mises en œuvre concernent :

- la nécessité de développer des passerelles entre cadres d'emplois et métiers et d'associer plus étroitement le déroulement de carrière et le parcours professionnel des agents.

- la révision des modes d'attribution des régimes indemnitaires. Une majorité des dispositifs sont en effet devenus obsolètes avec la refonte des cadres d'emplois et les reclassements

indiciaires. Pour certaines collectivités, l'enjeu est de profiter de la dynamique de la réforme pour engager à la suite une mise à plat des règles d'attribution des régimes indemnitaires.

- l'ouverture de débats et la formalisation de plans d'actions sur les questions de déroulement de carrière, de rémunération, de formation et de professionnalisation, de mobilité.

➤ Une réforme qui accentue la nécessité d'une GPEC et d'une anticipation dans la gestion des ressources humaines.

● « Statutairement un agent va mettre 20 ans pour passer de l'échelle 3 à l'échelle 6. Sa carrière étant d'une durée de 40 ans, on arrivera rapidement à un phénomène de blocage ». Si la refonte des cadres d'emplois et le dispositif des ratios tendent à accélérer le début de carrière des agents, le déroulement de carrière tend ensuite à se ralentir et conduit à des blocages qui privent les agents de toutes perspectives d'évolution. Cette situation particulière, contraire aux attendus de départ de la réforme, milite pour que soit revu l'ensemble des conditions d'avancement de la catégorie C, en appliquant les mêmes modalités quelque soit la filière.

● Dans la perspective d'améliorer la fluidité du déroulement de carrière, il est souhaité par les collectivités que la réforme soit étendue aux catégories B puis A en prévoyant notamment :

- de faciliter le passage entre les catégories C à B
- de fusionner les cadres d'emplois de contrôleurs et de techniciens territoriaux
- de poursuivre le parallélisme et l'homogénéité des conditions d'avancement entre filières.

➤ Une réforme qui doit être complétée par une politique de valorisation des salaires des agents de catégorie C dans le cadre d'une maîtrise de la masse salariale.

● Au final les gains de rémunération pour les agents sont assez faibles et leur progression plafonne assez rapidement jusque sur les derniers échelons de la catégorie C et ce, bien que les carrières aient été prolongées de 4 années. « Avec cette réforme, on reste sur du court terme, l'effet bulle d'oxygène se tassera peu à peu après avoir accéléré légèrement la carrière et la rémunération des agents ».

● A ce titre, plusieurs acteurs soulignent le caractère inachevé d'une réforme qui visait fort justement les agents avec les plus bas niveaux de rémunération. « D'une façon générale, les réformes successives ont toujours eu tendance à porter sur la modification des grilles indiciaires et très rarement sur la revalorisation du point d'indice lui-même, laissant de côté la question des niveaux de rémunération ». Pour les collectivités, ces niveaux de rémunération sont peu ou pas attractifs surtout s'ils ne peuvent pas être compensés par le régime indemnitaire.

● Le régime indemnitaire tend à masquer le niveau réel de rémunération des catégories C. Dans des collectivités différentes mais sur des postes similaires, les niveaux de régime indemnitaire accentuent également les différences de traitement, conduisant à renforcer la concurrence entre collectivités.



METHODE DE TRAVAIL

- **La méthode retenue**

Cette étude, réalisée par le CNFPT, fait suite à une commande du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Elle se fonde sur une approche qualitative pour dresser une typologie des pratiques mises en œuvre par les collectivités.

A cet effet, l'étude repose sur l'analyse d'entretiens semi-directifs réalisés en situation de face à face entre juin à fin juillet 2009.

Les interlocuteurs rencontrés appartiennent aux directions des ressources humaines des collectivités, et ont eu en charge la gestion administrative et les relations sociales dans le cadre de ces dossiers.

Le questionnaire a porté sur la mise en œuvre de la refonte des cadres d'emplois et de la réforme des quotas pour les catégories C, les conséquences pour la collectivité comme pour l'agent, les modalités de négociation avec les syndicats, ainsi que les points de vigilance et perspectives à prendre en compte.

- **Les collectivités rencontrées**

Dix-huit collectivités ont été sélectionnées selon les critères suivants :

- Le type de collectivité
- La taille de la collectivité
- La zone géographique (couverture de l'ensemble du territoire)

- **Les types de collectivités interrogées :**

Conseils régionaux :	2
Conseils généraux :	3
Communautés d'agglomération :	2
Communautés de communes :	2
Centres de gestion :	3
Communes :	6