

Séquence 1 - Rénover et simplifier l'architecture statutaire

Fiche n°3 : Le grade dans les trois versants de la fonction publique

1- ETAT DES LIEUX

Aux termes de l'article 12 du titre I^{er} du statut général des fonctionnaires, le grade est « le titre conférant à ses bénéficiaires vocation à occuper des emplois qui leur sont réservés ». Le grade est le premier marqueur de l'identité du fonctionnaire, quel que soit le versant de la fonction publique à laquelle il appartient : chaque agent dont la période de stage a été validée en devient titulaire, et la perte du grade coïncide avec la date à laquelle il est mis fin à la qualité de fonctionnaire de l'agent.

La distinction du grade et de l'emploi, prévue par le statut général des fonctionnaires du 5 octobre 1946, est le principe sur lequel est construit notre système de fonction publique de carrière. Cette distinction constitue une garantie pour chaque fonctionnaire - en cas de disparition de son emploi, le fonctionnaire conserve son titre et est affecté dans un nouvel emploi dans les conditions prévues par les dispositions statutaires régissant la fonction publique à laquelle il appartient - et permet une mise en œuvre souple, dans l'intérêt du service et dans l'intérêt des agents, du principe de mobilité.

Enfin, le changement de grade constitue, dans la carrière d'un fonctionnaire, l'étape clé de la reconnaissance des qualifications professionnelles acquises et des responsabilités confiées, en vue d'occuper des emplois correspondant au niveau hiérarchique supérieur.

En revanche, la notion de « classe », qui est assimilée à un grade dès lors qu'elle s'acquiert selon une procédure fixée pour un avancement de grade (article 31 du titre II, article 50 du titre III, article 66 du titre IV), correspond traditionnellement à une reconnaissance des mérites et non à un niveau de fonctions différents.

En pratique, les notions de classe et de grade ont eu tendance à se confondre même si la notion de classe continue d'être opérante pour les corps enseignants et paramédicaux.

Jusqu'au milieu des années 2000, la répartition du nombre d'agents entre les grades ou les classes de chaque corps et cadres d'emplois était fixée par les statuts particuliers des corps ou cadres d'emplois (pyramidage statutaire en vigueur dans la FPE, la FPT, la FPH) ou au sein des «verts» de la loi de finances (pyramidage budgétaire pour certains grades de la FPE).

Les rigidités résultant de l'application des pyramidages statutaires (le nombre d'avancements était subordonné aux emplois disponibles relevant du grade d'avancement et le taux de sélectivité variait fortement au regard de la démographie des corps) et leur impact négatif sur les mobilités hors du corps et du cadre d'emplois (fortes réticences à accueillir en détachement des agents

Avenir de la fonction publique : parcours professionnels, carrières et rémunérations

n'appartenant pas au corps préemptant des possibilités d'avancement de grade) ainsi que la mise en place de la LOLF ont conduit à une refonte du dispositif d'avancement de grade dans les trois versants de la fonction publique.

1. Avancement de grades : le dispositif promus/promouvables dans les trois versants de la fonction publique

Pour la fonction publique de l'Etat, le dispositif promus/promouvables a été mis en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2006, en application du décret n° 2005-1090 du 1er septembre 2005 relatif à l'avancement de grade dans les corps des administrations de l'Etat. Il consiste en la fixation d'un pourcentage qui est appliqué au nombre de promouvables afin de déterminer le nombre maximum de promotions.

Un bilan de ce dispositif a été présenté en janvier 2013, permettant de constater une augmentation générale aussi bien des taux d'avancement de grade (pour les corps communs à différents ministères toutes catégories confondues, progression, entre les deux périodes triennales de référence, à savoir 2006-2008 et 2009-2011, de plus de 3,5 points, passant de 9,17 % à 12,79 %) que du nombre de promus.

Toutefois, ce bilan a permis de souligner l'existence de disparités entre départements ministériels, qui ne semblent pas toujours justifiées par des situations objectives et peuvent parfois paraître inéquitable entre corps ou entre générations.

S'agissant de la fonction publique territoriale, les modalités d'avancement de grade ont été redéfinies par l'intervention de la loi n° 2007-209 du 17 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, modifiant l'article 49 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Les pyramides statutaires nationales, fixés par décret en conseil d'État, ont été remplacés par un dispositif où les taux de promotion sont fixés par l'assemblée délibérante de chaque collectivité, ce qui peut également entraîner des disparités entre collectivités pour les agents d'un même cadre d'emplois.

La comparaison des données statistiques par cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, issues des bilans sociaux 2005 (données antérieures à la mise en place du dispositif) et des bilans sociaux 2011 (dernières données statistiques disponibles) permet de dégager un premier bilan de l'incidence de ce dispositif sur la répartition des effectifs entre les différents grades des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. Ces chiffres montrent une progression importante du poids des grades d'avancement par rapport au grade de base des cadres d'emplois.

S'agissant de la fonction publique hospitalière, le décret n° 2007-1191 du 3 août 2007 relatif à l'avancement de grade dans certains corps de la fonction publique hospitalière renvoie à chaque statut particulier la possibilité de prévoir l'application du dispositif promus/promouvables. En raison de l'application progressive de ce dispositif à un nombre croissant de corps, la DGOS a entrepris une analyse de l'apport des taux d'avancement de grade dans la structuration des corps.

2. Une nouvelle approche fonctionnelle pour l'accès à certains grades de la catégorie A (GRAF)

La notion de grade à accès fonctionnel (GRAF) a été introduite dans le statut général des fonctionnaires par la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Elle permet de subordonner l'avancement de grade « à l'occupation préalable de certains emplois ou à l'exercice préalable de certaines fonctions correspondant à un niveau particulièrement élevé de responsabilité. »

Dans la fonction publique de l'État, le corps des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale a été le premier à bénéficier d'un tel grade. Le corps interministériel des administrateurs civils et le nouveau corps interministériel des attachés d'administration de l'État ont été dotés d'un troisième grade à accès fonctionnel. Outre la reconnaissance des mérites des agents ayant exercé des fonctions de haut niveau, notamment dans des emplois fonctionnels, la création de ces grades permet d'offrir de nouvelles perspectives de carrière dans le cadre de la gestion des âges de la vie dans la fonction publique.

Cette réforme a été transposée à d'autres corps ou cadres d'emplois comparables des trois fonctions publiques : création de « classes fonctionnelles » dans le corps des sous-préfets, d'un GRAF dans le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux et dans les corps des administrateurs de la ville de Paris.

3. Une prise en compte de l'expérience lors de l'avancement de grade par les voies de l'examen et du concours professionnel

Les épreuves des examens professionnels et concours professionnels d'avancement de grade ont été progressivement réformées dans le sens d'une professionnalisation des modalités de sélection, avec l'introduction d'une épreuve orale d'entretien de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP).

La RAEP est un mécanisme d'évaluation et de comparaison des savoirs, des compétences et aptitudes professionnelles, fondé sur des critères professionnels. L'évaluation des acquis de l'expérience permet à un jury d'apprécier la capacité des personnes concernées à exercer de nouvelles fonctions et/ou responsabilités.

Pour la fonction publique de l'Etat, 92 examens et concours professionnels d'avancement de grade ont été dotés d'une épreuve RAEP depuis 2007 : 28 en catégorie A, 54 en catégorie B et 10 en catégorie C.

La mise en œuvre de réformes statutaires (nouvel espace statutaire de la catégorie B, corps interministériel à gestion ministérielle des attachés d'administration de l'Etat) s'est traduite par la révision concomitante du contenu des épreuves des examens et concours professionnels.

4. Le nombre de grades ou de classes

La carrière des agents se déroule, pour la majorité d'entre eux, au sein du corps ou du cadre d'emploi dans lequel ils ont été recrutés initialement. Pour cette raison, le nombre de grades détermine la perspective de carrière de ces agents.

S'agissant des corps de la catégorie A, la mise en œuvre progressive d'un grade à accès fonctionnel devrait conduire à une structuration des corps dits de « A type » en 3 grades. Cependant, à ce jour, la très grande majorité des agents de catégorie A (plus de 800 000 enseignants) relèvent d'un corps structuré en deux classes.

En outre, la carrière des agents de catégorie A relevant de certaines directions à réseaux (DGFIP) a été adaptée à l'organisation de ces directions (5 grades).

Le nouvel espace statutaire de **la catégorie B** a permis d'harmoniser les corps de catégorie B en 3 grades, à partir du recrutement niveau bac. Les agents recrutés au niveau intermédiaire (bac +2) déploient leur carrière sur les deux derniers grades.

Le nouvel espace statutaire des corps paramédicaux a été adapté à la spécificité des missions dévolues à ces corps et se structure en 2 classes.

La carrière des agents appartenant à **des corps de catégorie C** se déploie également pour les agents recrutés par la voie d'un concours sur 3 ou 2 grades. Seuls les agents recrutés sans concours en échelle 3 peuvent connaître une carrière en 4 grades.

Toutefois, la situation des agents de la catégorie C est fort différente selon leur appartenance à l'un des versants de la fonction publique.

Ainsi, pour la fonction publique de l'Etat, moins de 13 % des agents (environ 30 000 agents) sont recrutés en échelle 3 alors qu'ils sont près de 50 % dans la fonction publique territoriale (450 000 agents).

On notera également que la carrière des agents des services hospitaliers qualifiés (83 000 agents) ne comprend, à ce jour, que le seul grade de recrutement (échelle 3).

Enfin, les agents appartenant à des statuts spéciaux (administration pénitentiaire environ 32 000 agents et police nationale environ 112 000 agents) se répartissent dans des corps présentant les structures suivantes :

- 4 grades pour les corps d'encadrement et d'application, (100 000 agents pour la police et 26 000 agents pour la pénitentiaire) ;
- 3 grades pour les corps de commandement ;
- 2 grades pour les corps de conception et de direction.

2- ENJEUX

S'agissant des avancements de grades et des modalités d'avancement de grades.

La fixation des taux de promotion doit reposer sur une gestion fine des emplois et des compétences, permettant d'atteindre un équilibre entre les objectifs de fluidification des parcours professionnels, de juste reconnaissance des mérites et de prise en compte des besoins de l'administration en termes de hiérarchisation des emplois.

Au regard de l'évolution de la structuration de certains corps et cadres d'emplois depuis la mise en œuvre des ratios promus/promouvables, et notamment de l'existence de situations d'inversion de pyramidage (la proportion d'agents relevant des grades d'avancement devient prépondérante par rapport à celle relevant des grades initiaux), l'aspect fluidification des parcours de carrière n'a-t-elle pas pris le pas sur les autres objectifs ?

Les administrations reconnaissent dans certains cas ne plus pouvoir offrir de perspectives d'évolutions fonctionnelles aux agents bénéficiaires d'un avancement de grade, en raison de la saturation des postes relevant du niveau hiérarchique supérieur. Le dispositif, sous sa forme actuelle, n'a-t-il pas contribué à banaliser l'avancement de grade dans la carrière du fonctionnaire, alors qu'il devrait, dans l'esprit du statut général des fonctionnaires, en constituer un moment charnière ?

S'agissant du nombre de grades

Le nombre de grades devrait, en toute rigueur, correspondre aux différents niveaux de fonctions prévues par les missions du corps. Toutefois, cette lecture fonctionnelle ne doit pas exclure la reconnaissance des mérites qui peut se traduire également par un avancement de grade (notamment pour les corps de catégorie C et à un degré moindre pour les corps de catégorie B voire A)

3- QUESTIONS

1. Comment redonner du sens à l'avancement de grade dans le parcours de carrière des fonctionnaires ?

- Doit-on réaffirmer que le grade est un titre donnant vocation à occuper certains emplois ?
- Doit-on davantage lier la nomination dans un nouveau grade à l'exercice d'une mobilité fonctionnelle en particulier en catégorie A et au sommet de la catégorie B ?
- Sur quels critères pour les grades qui correspondent à des fonctions d'exécution fonder les promotions ?

Avenir de la fonction publique : parcours professionnels, carrières et rémunérations

- L'avancement de grade devrait-il se baser exclusivement sur une sélection par voie d'examen professionnel (Raep) ?
- Faut-il envisager de réintroduire de manière plus systématique la notion de classe, le cas échéant, pour autoriser la reconnaissance de la valeur professionnelle ?

2. Faut-il rechercher une structure de carrière type, quelle que soit la catégorie ?

Avec la mise en œuvre du nouvel espace statutaire de la catégorie B et la création de grades à accès fonctionnels en catégorie A, un modèle de structure-type en trois grades s'est dessiné dans les trois versants de la fonction publique.

Ce schéma de carrière peut-il cependant être généralisé à l'ensemble des corps et cadres d'emplois :

- S'agissant de la catégorie C, quelle serait la place du recrutement sans concours dans une structure à trois grades ?
 - Est-il envisageable de mettre en œuvre une telle structure pour les corps et cadres d'emplois regroupant des personnels des professions réglementées dont la carrière se déroule sur 2 grades (classes) ?
 - Quelle adaptation pour les corps de réseau relevant de la catégorie A, dont la structure est adaptée à l'organisation de chaque direction concernée ?

3. Comment mieux garantir l'équité inter-générationnelle et inter-fonctions publiques dans les procédures d'avancement ?

S'agissant des modalités :

Au-delà de la question du nombre de grades ou de classes, doit-on rechercher à harmoniser pour des corps de même niveau, les modalités d'avancement de grade (plage d'appel et modalités d'accès) ?

S'agissant des flux de promotion :

Ne serait-il pas pertinent de prévoir la fixation des taux d'avancement directement au sein des statuts particuliers ?