

Ratios d'avancement de grade : technique et stratégie

Les collectivités doivent appliquer les nouveaux ratios d'avancement de grade dans toutes leurs dimensions. Cette liberté totale... et nouvelle suppose un travail technique, managérial et financier, pour en tirer le meilleur parti pour la carrière des agents.

Olivier Ducrocq
DRH du conseil général de Savoie
olivier.ducrocq@cg73.fr

Avec la loi du 19 février 2007 les « ratios d'avancement de grade » se substituent aux quotas en ce qui concerne l'avancement à l'intérieur d'un cadre d'emplois, à l'exception de la filière police municipale et des cadres d'emplois ne comportant qu'un seul grade. Précisons que ces modifications ne concernent pas la « promotion interne » (le passage d'un cadre d'emplois vers un cadre d'emplois supérieur), dont les règles demeurent soumises à des quotas fixés nationalement, récemment assouplis.

Pour ses détracteurs, cette réforme va amplifier l'inégalité, et donc le pillage des RH, entre collectivités riches et pauvres. Certes, ce système en-

traînera une plus grande hétérogénéité des situations, mais au-delà des visions de chacun de ce « tsunami législatif », il convient de l'appliquer dans ses dimensions technique, managériale et financière.

Ce qui change

Les quotas, au-delà d'une technicité différente d'application par rapport aux ratios, ne seront plus fixés nationalement par les statuts particuliers, mais définis et délibérés par chaque employeur local avec une liberté totale... et nouvelle. On attend de cette « révolution culturelle » qu'elle optimise les déroulements de carrière des agents et qu'elle confie davantage aux collectivités la responsabilité de leur gestion des carrières.

Avant 2007, le quota consistait à appliquer un pourcentage d'agents promouvables parmi l'effectif du ou des grades concernés. Le ratio est désormais déterminé par un taux qui ne s'applique qu'à l'effectif des fonctionnaires qui remplissent les conditions statutaires individuelles pour bénéficier d'un avancement.

À titre d'exemple, au temps des quotas, le nombre de rédacteurs principaux ne pouvait être supérieur à 25 % de l'effectif des rédacteurs et rédacteurs principaux. Une collectivité qui employait six rédacteurs, dont

deux promouvables et deux rédacteurs principaux, ne pouvait donc promouvoir les deux rédacteurs postulants, car 25 % de l'effectif considéré (deux agents sur huit) étaient déjà rédacteurs principaux. Aujourd'hui, quel que soit le nombre d'agents déjà rédacteurs principaux, la collectivité va pouvoir promouvoir les deux postulants en fixant un ratio de 100 % (2/2), un seul pour un ratio de 50 % (1/2), ou aucun pour un ratio inférieur à 50 %. On voit bien l'étendue de la liberté et donc de la responsabilité qui est confiée aux décideurs locaux.

Les six étapes de la procédure

Désormais, la procédure d'avancement de grade doit respecter six étapes cumulatives :

1. La saisine obligatoire du CTP sur le projet que souhaite délibérer la collectivité pour chaque grade d'avancement des trois catégories (A, B, C) qui la concernent, y compris pour les grades qui n'étaient pas précédemment soumis à l'application de quotas. Chaque taux pourra être différencié d'un grade à un autre, pour chaque cadre d'emplois concerné.
2. Une délibération de l'assemblée fixant les ratios. Elle sera valable pour un temps indéfini, jusqu'à ce qu'une autre délibération soit prise (après avis du CTP) pour modifier les taux de la précédente.



3. L'avis de la CAP pour les avancements de grade individuels, dans la limite des ratios en vigueur. L'exécutif demeure libre de nommer, ou non, les agents à un avancement de grade, même si la limite, non atteinte, du ratio le permet. Le ratio voté devra donc toujours être considéré comme un plafond à ne pas dépasser, plutôt que comme un objectif incontournable.
4. Une déclaration de vacance d'emploi en tant que poste pré-affecté auprès du CDG.

LES COLLECTIVITÉS AURONT PLUS DE RESPONSABILITÉS DANS LA GESTION DES CARRIÈRES DES AGENTS

5. La modification par délibération du tableau des emplois.
 6. La nomination de l'agent promu par arrêté individuel.
- Une fois ces nouveaux réflexes intégrés, la réflexion et le travail managérial préalables sont indispensables. Les collectivités, notamment celles dotées d'effec-

tifs importants, devront se doter d'une politique transparente et stable du rythme des avancements de grade, pour des raisons d'ordres managérial, social ou financier.

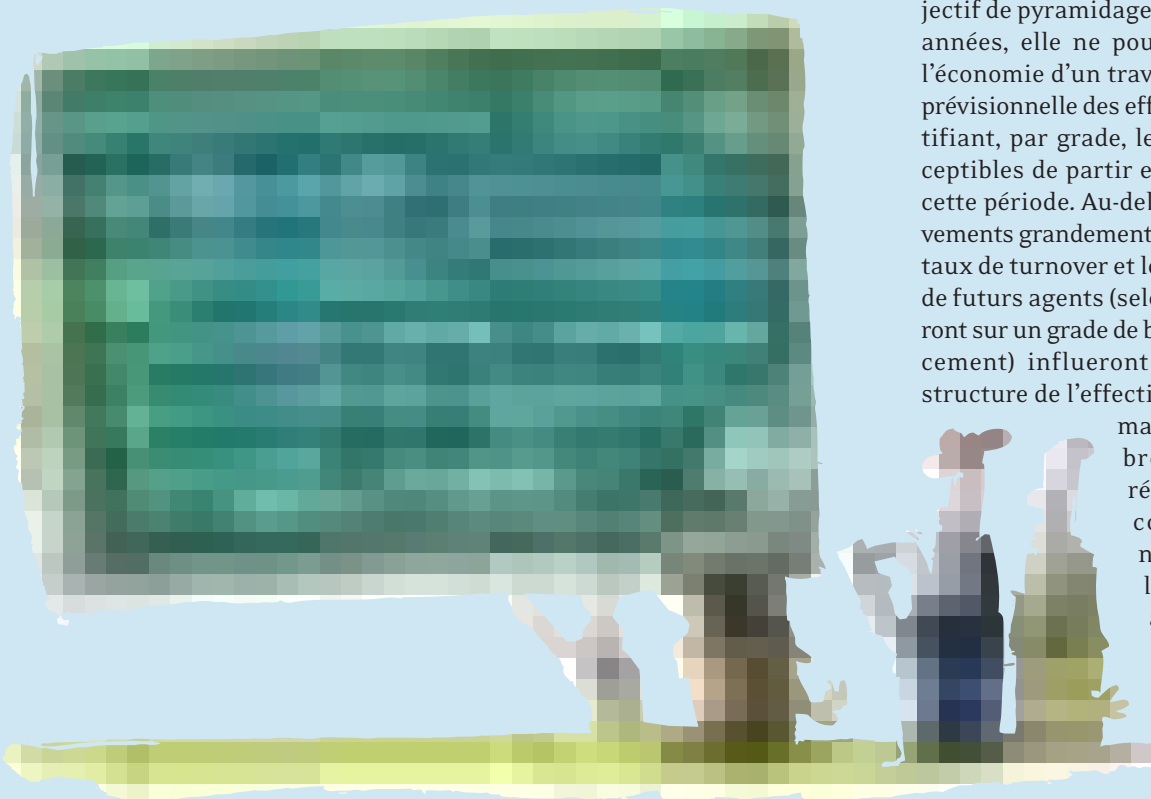
Conserver le « pyramidage » ?

Nous l'avons vu, l'éventail des possibles est total, de 0 à 100 % des promouvables. Certaines collectivités ont déjà choisi des ratios d'avancement à 100 %. D'autres ont réservé cette possibilité aux avancements soumis à la réussite à un examen professionnel. D'autres encore ne souhaitent pas aller jusqu'à 100 % pour conserver l'esprit du « pyramidage » des cadres d'emplois de l'ancien système. Or, celui-ci permettait une stabilité dans le temps (pourcentage d'un effectif) : les ratios sont par nature instables, car le dénominateur des agents promouvables évoluera constamment. La collectivité qui souhaite travailler sur un pyramidage des cadres d'emplois va donc devoir

conserver des objectifs en pourcentage de l'effectif pour chaque grade, desquels découleront les ratios. Encore lui faudra-t-il arrêter la durée fixée pour atteindre les objectifs retenus : deux, trois, cinq, dix ans, tout est imaginable. Mais plus la durée est longue, plus elle peut conduire à un travail d'apprenti sorcier en cas d'alternance politique ou d'évolutions fortes de la structure des effectifs.

La structure actuelle des effectifs pourra limiter la collectivité dans ses objectifs, selon la situation dans laquelle la précédente réglementation des quotas l'aura laissée. Par exemple, l'ambition de se doter d'un pyramidage identique pour les trois grades du cadre d'emplois des rédacteurs et ceux du cadre d'emplois des techniciens (deux cadres d'emplois à trois grades de catégorie B) peut empêcher pendant plusieurs années tout avancement dans le grade de technicien chef, bien mieux pourvu dans le passé que celui de rédacteur chef, puisqu'il n'était soumis à aucun quota.

Si la collectivité s'est dotée d'un objectif de pyramidage sur plusieurs années, elle ne pourra pas faire l'économie d'un travail de gestion prévisionnelle des effectifs en identifiant, par grade, les agents susceptibles de partir en retraite sur cette période. Au-delà de ces mouvements grandement prévisibles, le taux de turnover et le recrutement de futurs agents (selon qu'ils se feront sur un grade de base ou d'avancement) influenceront aussi sur la structure de l'effectif. De la même manière, le nombre d'agents réussissant un concours et nommés dans la collectivité, ainsi que les nominations après promotion interne, sont des événements



qui viendront améliorer les possibilités d'avancement de grade.

Une vision dynamique est nécessaire

Une présentation statique d'un pyramidage des cadres d'emplois (50, 30, 20 % pour un cadre d'emplois à trois grades) ne saurait donc montrer le nombre d'avance-

LE COÛT D'UN AVANCEMENT DE GRADE S'ACCROÎT DANS LE TEMPS ET CRÉE UN GVT ACCÉLÉRÉ

ments possibles dans le temps. De plus, un agent promu sur un grade d'avancement « libère » son ancien grade. Il faut donc avoir une vision dynamique des avancements, sous peine de passer à côté des flux réels rendus possibles par des objectifs pluriannuels. Cette

modélisation déjà ardue devra également prendre la forme de simulations budgétaires, indiquer aux décideurs les conséquences financières du système proposé. Mais ces simulations reposeront sur des hypothèses, puisque le coût d'un avancement de grade, faible au moment de son effectivité, s'accroît dans le temps et crée un glissement vieillesse technicité (GVT) accéléré.

Des impératifs de dialogue social

L'employeur, les DG et les DRH ont un rôle pédagogique auprès de l'ensemble des acteurs afin, d'une part d'éviter tout quiproquo sur un dossier technique et difficile d'accès, et d'autre part de se prémunir de tout effet boomerang de décisions prises soit à la va vite, soit en chambre close. Au delà, l'exécutif

et l'assemblée devront être à tout le moins affranchis sur cette question. L'ensemble de l'encadrement devra s'approprier ces nouveaux mécanismes, afin de relayer auprès des agents les conséquences des choix effectués, notamment au moment des CAP. La DRH et la communication interne devront communiquer auprès des agents sur ces nouvelles dispositions.

Ces différentes étapes peuvent être fastidieuses. Mais l'essentiel est que les employeurs locaux sont désormais entièrement responsables de leur politique d'avancement de grade. Ils doivent saisir cette nouvelle responsabilité qui va professionnaliser à rythme forcé leur GRH. C'est sans doute le point majeur d'une réforme capitale. ■

AU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA SAVOIE : UNE MODÉLISATION À CINQ ANS

Comme beaucoup de collectivités, le conseil général de la Savoie a été pris de court par la réforme. Dès juin 2007, une CAP a été organisée après une première délibération instituant des ratios pour le court terme, avec une ouverture principalement axée sur la catégorie C. Concomitamment, le second semestre 2007 a été mis à profit pour bâtir un objectif de pyramidage des cadres d'emplois à cinq ans (2008-2012) et pour assurer le dialogue social avec les représentants du personnel, avant un CTP et une délibération début 2008.

Transparence totale

Même s'il a été compliqué techniquement de modéliser les objectifs sur cinq ans, le président a tenu à proposer une transparence totale aux personnels. Il a confié à la DRH la responsabilité de préparer les éléments techniques et d'instituer le dialogue social avec les organisations syndicales. Ainsi, pour l'ensemble des cadres d'emplois constitués de deux grades, quelles que soient la filière et la catégorie, un pyrami-

dage de 60 % a été proposé pour le grade de base et de 40 % pour le grade d'avancement, proposition favorable pour six cadres d'emplois et défavorable pour un cadre d'emplois par rapport à leur structure actuelle. Ces propositions sont susceptibles d'évolutions avant la délibération de février 2008.

Des mesures spécifiques pour les agents transférés

Passant de 1 100 à plus de 2 000 postes budgétaires, dont 500 transférés de la DDE, la collectivité a dû également s'adapter aux spécificités des nouveaux métiers et à la gestion qui en était faite précédemment par L'État. Ainsi, le cadre d'emplois des adjoints techniques (650 agents) a été le seul à faire l'objet de raisonnements différents, selon qu'il s'agissait d'agents routiers, de TOS ou d'autres agents. Dans les deux premiers cas, des possibilités nouvelles d'avancement sont proposées par rapport à ce que pratiquait l'État, mais sans aller jusqu'au grade terminal du cadre d'emplois,

sachant qu'il s'agit d'un objectif à cinq ans, et qu'il mobilisera des financements venant s'ajouter à ceux mobilisés pour l'augmentation du régime indemnitaire ou du rythme d'avancement d'échelon des agents transférés de l'État.

Pour les cadres d'emplois de catégorie A, les objectifs ont été définis en étroite cohérence avec un outil de typologie des postes de cadres « encadrants » (100 postes) achevé après deux ans de travail. Pour chacun des postes concernés, un « grade théorique maximal » a été arrêté, donnant en cela de la visibilité aux cadres sur leurs possibilités d'avancement sur poste ou en cas de mobilité interne.

Par ailleurs, le régime indemnitaire, tenant compte depuis 2004 du niveau des fonctions et étant modulable individuellement après l'évaluation annuelle, la politique des ratios d'avancement de grade se trouve imbriquée avec ces dispositifs afin de renforcer la cohérence du management interne.