

Mise en œuvre du protocole PPCR

Groupe de travail « Carrière sur deux grades »

1^{ère} réunion FPE - 26 mai 2016

1- Rappel des dispositions du protocole PPCR

« Le principe selon lequel chaque fonctionnaire doit pouvoir dérouler une carrière complète sur au moins deux grades, dans toutes les catégories, sera mis en œuvre et servira à la fixation des taux d'avancement. Ces taux garantiront des déroulements de carrière correspondant à la durée effective de l'activité professionnelle et permettront d'atteindre les indices de traitement les plus élevés. Ils donneront obligatoirement lieu à consultation des instances représentatives des personnels compétentes.

2- Rappel des dispositions législatives en vigueur relatives à l'avancement de grade, dans les trois lois statutaires

FPE :

Article 58 – loi n° 84-16 : L'avancement de grade a lieu de façon continue d'un grade au grade immédiatement supérieur. Il peut être dérogé à cette règle dans les cas où l'avancement est subordonné à une sélection professionnelle.

L'avancement de grade peut être subordonné à la justification d'une durée minimale de formation professionnelle au cours de la carrière. (...)

Sauf pour les emplois laissés à la décision du Gouvernement, l'avancement de grade a lieu, selon les proportions définies par les statuts particuliers, suivant l'une ou plusieurs des modalités ci-après :

1° Soit au choix, par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement, établi après avis de la commission administrative paritaire, par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents ;

2° Soit par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement, établi après avis de la commission administrative paritaire, après une sélection par voie d'examen professionnel.

Les statuts particuliers peuvent prévoir que le jury complète son appréciation résultant des épreuves de l'examen par la consultation du dossier individuel de tous les candidats ;

3° Soit par sélection opérée exclusivement par voie de concours professionnel.

Les décrets portant statut particulier fixent les principes et les modalités de la sélection professionnelle, notamment les conditions de grade et d'échelon requises pour y participer.

Les promotions doivent avoir lieu dans l'ordre du tableau ou de la liste de classement.

Mise en œuvre du protocole PPCR

Groupe de travail « Carrière sur deux grades »

1^{ère} réunion FPE - 26 mai 2016

Tout fonctionnaire bénéficiant d'un avancement de grade est tenu d'accepter l'emploi qui lui est assigné dans son nouveau grade. Sous réserve de l'application des dispositions de l'article 60, son refus peut entraîner la radiation du tableau d'avancement ou, à défaut, de la liste de classement.

FPT :

Article 49 – loi n° 84-53 : Le nombre maximum de fonctionnaires appartenant à l'un des cadres d'emplois ou corps régis par la présente loi, à l'exception du cadre d'emplois des agents de police municipale, pouvant être promu à l'un des grades d'avancement de ce cadre d'emplois ou de ce corps est déterminé par application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement de grade. Ce taux de promotion est fixé par l'assemblée délibérante après avis du comité technique.

Article 79 – loi n° 84-53 : L'avancement de grade a lieu de façon continue d'un grade au grade immédiatement supérieur. Il peut être dérogé à cette règle dans les cas où l'avancement est subordonné à une sélection professionnelle.

Il a lieu suivant l'une ou plusieurs des modalités ci-après :

1° Soit au choix par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement, établi après avis de la commission administrative paritaire, par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents ;

2° Soit par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement, établi après avis de la commission administrative paritaire, après une sélection par voie d'examen professionnel ;

3° Soit par sélection opérée exclusivement par voie de concours professionnel.

FPH :

Article 68 : L'avancement de grade a lieu de façon continue d'un grade au grade immédiatement supérieur. Il peut être dérogé à cette règle dans les cas où l'avancement est subordonné à une sélection professionnelle.

L'avancement de grade peut être subordonné à la justification d'une durée minimale de formation professionnelle au cours de la carrière.

Article 69 : Sauf pour les emplois mentionnés à l'article 3, l'avancement de grade a lieu, selon les proportions définies par les statuts particuliers, suivant l'une ou plusieurs des modalités ci-après :

1° Au choix, par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire, par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents ;

Mise en œuvre du protocole PPCR

Groupe de travail « Carrière sur deux grades »

1^{ère} réunion FPE - 26 mai 2016

2° Par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire après une sélection par voie d'examen professionnel. Les statuts particuliers peuvent prévoir que le jury complète son appréciation résultant des épreuves de l'examen par la consultation du dossier individuel de tous les candidats ;

3° Par sélection opérée exclusivement par voie de concours professionnel.

Peuvent être inscrits au tableau d'avancement ou participer au concours mentionné au 3° ci-dessus, selon les principes et les modalités fixés par les statuts particuliers, les fonctionnaires des établissements mentionnés à l'article 2, remplissant les conditions de grade et d'ancienneté requises par ces statuts. (...)

Les fonctionnaires titulaires de certains titres ou diplômes peuvent bénéficier d'une réduction de l'ancienneté requise dans les conditions prévues par leur statut particulier.

Les promotions ont lieu dans l'ordre du tableau ou de la liste de classement.

L'avancement de grade est subordonné à l'acceptation par le fonctionnaire de l'emploi qui lui est assigné dans son nouveau grade.

3- Etat des lieux

Depuis la mise en place du dispositif promu / promouvables dans la fonction publique de l'Etat à compter du 1^{er} janvier 2006, date d'entrée en vigueur du décret n° 2005-1090 du 1^{er} septembre 2005 relatif à l'avancement de grade dans les administrations de l'Etat, des bilans de ce dispositif ont été régulièrement présentés :

- En juin 2008 ;
- En juin 2010 ;
- En janvier 2013, bilan sur lequel s'appuyaient les documents présentés le 25 novembre 2014 lors de la réunion consacrée à l'avancement de grade de la séquence 1 de la négociation PPCR (bilan annexé à la présente fiche) ;

Ces bilans successifs ont permis de constater une augmentation générale des taux d'avancement de grade au sein des corps à statut commun de la fonction publique de l'Etat. Le taux moyen pondéré, toutes catégories et tous ministères confondus, a augmenté de plus de 3,5 points entre 2006 et 2011 pour s'établir à 12,79 % (contre 9,17 % en 2006). L'augmentation des taux s'est traduite par une augmentation générale du nombre d'agents promus.

S'agissant de la fonction publique territoriale, l'analyse comparée des bilans sociaux relatifs à l'état des collectivités territoriales permet de mesurer l'évolution de la répartition des effectifs entre grades de recrutement et grades d'avancement dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, telle qu'elle résulte de la mise en place des ratios promu/promouvables à

Mise en œuvre du protocole PPCR

Groupe de travail « Carrière sur deux grades »

1^{ère} réunion FPE - 26 mai 2016

compter des tableaux d'avancement 2008. Dans l'ensemble des filières, la part des agents situés sur les grades d'avancement a augmenté comparativement à la répartition constatée lors de l'application des anciens pyramidages statutaires.

Jusqu'à présent, les bilans du dispositif promu / promouvables ont porté sur l'analyse globale des flux de promotions de grade. Une analyse des parcours professionnels individuels, permettant d'identifier la proportion d'agents accédant au moins au premier grade d'avancement de leur corps par rapport à l'effectif total de celui-ci s'avère complexe à réaliser au niveau interministériel : elle doit nécessairement prendre en compte certaines données (âge d'entrée dans le corps, notamment pour les fonctionnaires ayant bénéficié d'une promotion interne et ayant déjà accédé à un ou plusieurs grades d'avancement dans le corps de niveau hiérarchique inférieur ; durée totale de cotisation, qui peut comprendre la validation de services d'agents contractuels) qu'il convient de recueillir au sein des SIRH.

Pour réaliser cette analyse, la DGAFP a choisi, pour la première réunion du groupe de travail, de réaliser une enquête auprès du Service des retraites de l'Etat (SRE) portant sur **9 corps de la FPE, relevant des trois catégories hiérarchiques et représentant un panel représentatif des différents métiers exercés au sein des administrations de l'Etat. Ces corps rassemblaient 692 630 agents en 2011, soit environ 40 % de l'effectif des fonctionnaires de l'Etat en 2011.** L'objectif de cette enquête est de connaître le grade et l'échelon atteint par les agents de ces corps à la date de la liquidation de leurs droits à pension de retraite.

L'intérêt de cette enquête est de pouvoir croiser ces données individuelles avec celles réunies dans le cadre du dernier bilan du dispositif promu / promouvables, afin de mesurer l'impact des taux fixés sur la situation des agents au moment de leur départ en retraite. Le même exercice sera nécessairement plus difficile à réaliser pour la fonction publique territoriale où les taux de promotion, font l'objet, en application de l'article 49 de la loi du 26 janvier 1984, d'une délibération de chaque collectivité.

Les données présentées ci-dessous concernent les départs en retraite intervenus au cours de l'année 2011, correspondant aux données les plus complètes dont dispose le SRE. Les promotions de corps sont – à l'exception des chiffres concernant les professeurs des écoles - celles constatées durant les dix années précédant le départ à la retraite des agents.

L'impossibilité de disposer de données historiques plus complètes sur les promotions de corps biaise donc pour partie les résultats détaillés ci-dessous.

Mise en œuvre du protocole PPCR

Groupe de travail « Carrière sur deux grades »

1^{ère} réunion FPE - 26 mai 2016

- **Corps des adjoints administratifs du ministère de l'éducation nationale**

Ce corps rassemblait **36 561 agents en 2011**, année au cours de laquelle **1 638 agents** ont fait valoir leurs droits à la retraite.

	Total	Femmes	Hommes
% d'agents liquidant leurs pensions au 4 ^e grade (grade sommital)	46,4%	46,7 %	36,8 %
% d'agents liquidant leurs pensions au 3 ^e grade	28,9 %	29%	28,1%
% d'agents liquidant leurs pensions au 2 ^e grade	18,5 %	18,2%	28,1%
% d'agents liquidant leurs pensions au 1 ^{er} grade	6,2 %	6,1%	7%

Il convient de noter que parmi les 404 agents liquidant leur pension au premier ou au deuxième grade, seuls 58 agents (soit 3,5 % des agents partis en retraite en 2011) justifiaient d'une durée de cotisation supérieure à 30 annuités et **3 agents** d'une retraite à taux plein.

- **Corps des personnels techniques d'exploitation des travaux publics de l'Etat**

Ce corps rassemblait environ **11 125 agents en 2011**, année au cours de laquelle **382 agents** ont fait valoir leurs droits à la retraite (données H/F non significatives pour ce corps).

	Total
% d'agents liquidant leurs pensions au 4 ^e grade (grade sommital)	20,1 %

Mise en œuvre du protocole PPCR

Groupe de travail « Carrière sur deux grades »

1^{ère} réunion FPE - 26 mai 2016

% d'agents liquidant leurs pensions au 3 ^e grade	46,6%
% d'agents liquidant leurs pensions au 2 ^e grade	33 %
% d'agents liquidant leurs pensions au 1 ^{er} grade	0,3 %

Parmi les 127 agents liquidant leur pension au premier ou au deuxième grade, 42 agents justifiaient d'une durée de cotisation supérieure à 30 annuités (11 % des agents partis en retraite en 2011).

- **Corps des agents de constatation des douanes**

Ce corps rassemblait **6 335 agents en 2011**, année au cours de laquelle **240 agents** ont fait valoir leurs droits à la retraite.

	Total	Femmes	Hommes
% d'agents liquidant leurs pensions au 4 ^e grade (grade sommital)	94,6%	90,2%	96,8%
% d'agents liquidant leurs pensions au 3 ^e grade	4,6%	9,8 %	1,9%
% d'agents liquidant leurs pensions au 2 ^e grade	0,8%	0%	1,3%
% d'agents liquidant leurs pensions au 1 ^{er} grade	0%	0%	0%

Les 2 agents ayant liquidé leur pension au deuxième grade justifient d'une durée de cotisation inférieure à 30 annuités.

- **Corps des contrôleurs des finances publiques**

Ce corps rassemblait **45 142 agents en 2011**, année au cours de laquelle 2 289 agents ont fait valoir leurs droits à la retraite.

Mise en œuvre du protocole PPCR

Groupe de travail « Carrière sur deux grades »

1^{ère} réunion FPE - 26 mai 2016

	Total	Femmes	Hommes
% d'agents liquidant leurs pensions au 3 ^e grade (grade sommital)	79,7%	77,7%	87,4%
% d'agents liquidant leurs pensions au 2 ^e grade	5,7%	6,2%	3,9%
% d'agents liquidant leurs pensions au 1 ^{er} grade	14,6%	16,1%	8,7%

Parmi les 334 agents ayant liquidé leur pension au premier grade, 319 agents ont bénéficié d'une promotion depuis un corps de catégorie C : **seuls 15 agents au plus (4,5 % des départs) ont débuté directement leur carrière en catégorie B.**

- **Corps des secrétaires administratifs du ministère de l'intérieur**

Ce corps rassemblait **9 245 agents en 2011**, année au cours de laquelle 341 agents ont fait valoir leurs droits à la retraite.

	Total	Femmes	Hommes
% d'agents liquidant leurs pensions au 3 ^e grade (grade sommital)	29,3 %	29 %	30,8 %
% d'agents liquidant leurs pensions au 2 ^e grade	27,9 %	29,3 %	21,5 %
% d'agents liquidant leurs pensions au 1 ^{er} grade	42,8 %	42,7 %	47,7 %

Parmi les 146 agents ayant liquidé leur pension au premier grade, 111 agents ont bénéficié d'une promotion depuis un corps de catégorie C : **seuls 35 agents au plus (10,3 % des départs) ont débuté directement leur carrière en catégorie B.**

- **Corps des attachés du ministère de la défense**

Mise en œuvre du protocole PPCR

Groupe de travail « Carrière sur deux grades »

1^{ère} réunion FPE - 26 mai 2016

Les attachés du ministère de la défense représentaient **1 582 agents en 2011**, année au cours de laquelle 55 agents ont fait valoir leurs droits à la retraite.

	Total	Femmes	Hommes
% d'agents liquidant leurs pensions au 2e grade (grade sommital en 2011)	32,7 %	37,1 %	25 %
% d'agents liquidant leurs pensions au 1er grade	67,3 %	62,9 %	75 %

Parmi les 37 agents ayant liquidé leur pension au premier grade, 13 agents (35 %) justifient de moins de 30 années de cotisation au code des pensions civiles et militaires. En outre, le tableau intègre, sans qu'il soit possible de les identifier, des militaires ayant bénéficié d'un dispositif de reconversion dans la fonction publique civile, et dont le temps de services en qualité d'attaché du ministère de la défense est inférieur à 30 ans.

Il convient de signaler, pour ce corps, que le SRE n'a faute de données disponibles, pas été en mesure de communiquer le nombre d'agents qui, dans les 10 années précédant leur départ à la retraite, étaient membres d'un corps de catégorie B.

- **Corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat**

Ce corps rassemblait **5 486 agents en 2011**, année au cours de laquelle **95 agents** ont fait valoir leurs droits à la retraite.

	Total	Femmes	Hommes
% d'agents liquidant leurs pensions au 2e grade (grade terminal) ou dans l'emploi de débouché	90,5 %	66,7%	96,1 %
% d'agents liquidant leurs pensions au 1er grade	9,5 %	33,3%	3,9 %

Mise en œuvre du protocole PPCR

Groupe de travail « Carrière sur deux grades »

1^{ère} réunion FPE - 26 mai 2016

Parmi les 9 agents ayant liquidé leur pension au premier grade, 4 agents justifient de moins de 30 années de cotisation, et 2 agents seulement justifient d'une durée de cotisation supérieure à 35 ans.

- **Corps des professeurs certifiés du ministère de l'éducation nationale**

Ce corps rassemblait **223 940 agents en 2011**, année au cours de laquelle **8 049 agents** ont fait valoir leurs droits à la retraite.

	Total	Femmes	Hommes
% d'agents liquidant leurs pensions au 2e grade (grade terminal)	69,6 %	66 %	78,1 %
% d'agents liquidant leurs pensions au 1er grade	30,4 %	34 %	21,9 %

Parmi les 2 448 agents ayant liquidé leur pension au 1^{er} grade, 1 977 agents (80,8 % des agents concernés) justifient d'une durée de cotisation inférieure à 35 annuités.

En outre, seuls 2,2 % des agents bénéficiant d'une retraite à taux plein ont quitté le corps sans avoir bénéficié d'une promotion de grade.

- **Corps des professeurs des écoles du ministère de l'éducation nationale**

Ce corps rassemblait **352 774 en 2011**, année au cours de laquelle **7 935 agents** ont fait valoir leurs droits à la retraite.

	Total	Femmes	Hommes
% d'agents liquidant leurs pensions au 2e grade (grade terminal)	16,6 %	14,9%	31 %
% d'agents liquidant leurs pensions au 1er grade	83,4 %	85,1 %	69 %

Mise en œuvre du protocole PPCR

Groupe de travail « Carrière sur deux grades »

1^{ère} réunion FPE - 26 mai 2016

Parmi les 6 614 agents ayant liquidé leur pension au 1^{er} grade, il convient de relever que 5 980 agents (90,4 % des agents) sont issus du corps de catégorie B des instituteurs.

43 % de ces agents justifient d'une durée de cotisation inférieure à 30 années.

Le fait que les professeurs des écoles puissent, lorsqu'ils en ont exprimé le choix et qu'ils justifient des années de catégorie active, partir précocement à la retraite, peut expliquer une partie de ce phénomène.

4- Synthèse et enjeux

Les données présentées ci-dessus, constituées à partir d'un panel de 9 neuf corps de la fonction publique de l'Etat, permettent de mieux comprendre les principales raisons conduisant à ce qu'un agent n'atteigne pas le grade d'avancement du corps auquel il appartient lors de son départ à la retraite :

- **histoire de la construction du corps** (exemple : constitution du corps des professeurs des écoles, par intégration progressive des instituteurs classés en catégorie B ; présence de deux classes dans le premier grade des corps d'attaché avant mise en œuvre du protocole Durafour ; fusion des échelles 2 et 3 de la catégorie C) : la présence dans un grade de pied de corps peut être le résultat d'une réforme statutaire conduisant à faire accéder les membres d'un corps dans une catégorie supérieure, ou à regrouper dans un grade de pied de corps des agents relevant deux grades ou de deux classes distinctes.
- parcours individuels de carrière comportant un **changement de catégorie hiérarchique** résultant d'une promotion interne, l'agent ayant précédemment déroulé sa carrière dans les grades du corps de niveau inférieur ;
- **carrière incomplète dans la fonction publique, soit en raison d'une entrée tardive dans la fonction publique, soit en raison d'interruptions en cours de carrière.** Les écarts constatés entre les femmes et les hommes dans certains corps peuvent s'expliquer par des interruptions plus fréquentes pour les femmes.

La fixation du niveau des taux « promus / promouvables » constitue en conséquence l'un des facteurs mais n'est pas la seule variable d'ajustement pour atteindre l'objectif de réalisation d'une carrière sur deux grades prévue par le protocole PPCR.

- Quel serait le taux « plancher » en dessous duquel la réalisation de l'objectif de réalisation d'une carrière sur deux grades serait compromis ?

Mise en œuvre du protocole PPCR

Groupe de travail « Carrière sur deux grades »

1^{ère} réunion FPE - 26 mai 2016

L'examen des flux de départ en retraite dans les corps de **catégories C et B** réalisé ci-dessus ne laisse pas entrevoir de blocage caractérisé dans les déroulements de carrière. Au contraire, les taux de promotion mis en œuvre conduisent à ce qu'une majorité d'agents liquide la pension en ayant atteint le grade sommital du corps, au-delà du grade intermédiaire.

S'agissant de la **catégorie A** :

Il convient tout d'abord de remarquer que le taux de promotion appliqué pour l'accès au grade d'ingénieur divisionnaire des travaux publics de l'Etat n'a pas fait obstacle à ce que plus de 90 % des agents du corps des ITPE liquident leur pension en étant titulaires du grade d'avancement.

Ce taux était fixé en 2011 à 10 %, pour une assiette d'agents promouvables plus restreinte que celle des attachés d'administration (avancement de grade exclusivement par la voie du choix). Ainsi, rapporté à l'ensemble des effectifs du premier grade, **6,9 % de l'effectif des ingénieurs des travaux publics de l'Etat a bénéficié d'un avancement en 2011**. A titre de comparaison, au regard du taux de promotion de 7 % en vigueur dans le corps des attachés d'administration, **c'est environ 5,5 % de l'effectif du premier grade d'attaché qui bénéficie d'une promotion dans le grade supérieur chaque année. L'écart de taux entre corps administratifs et techniques de catégorie A est donc, au final, assez réduit.**

Il pourrait être procédé à des ajustements de taux au sein de cette catégorie. Ces ajustements pourraient également concerner les corps pour lesquels les taux de promotion fixés initialement lors de la mise en place du dispositif promu / promouvables ont pu conduire à des blocages de carrière qu'une augmentation progressive des taux n'a pu encore corriger (exemple : taux de promotion des professeurs certifiés fixé initialement à 4,23 % au titre de 2006 et 2007, ayant été progressivement relevé à 7 %).

- **Comment articuler le respect du principe de déroulement de carrière sur deux grades avec la mise en œuvre de réformes statutaires ?**

La mise en œuvre de réformes statutaires répond à l'objectif de donner de nouvelles perspectives de carrière aux agents, en contribuant à lever les blocages identifiés.

Ces réformes peuvent consister notamment en la création d'échelons supplémentaires en sommet de grille (revalorisation de l'échelle 6 en 2014), en des fusions de grades ou de classes (fusion échelles 2 et 3 en 2005, fusion des deux classes du principalat des corps et cadres d'emplois d'attachés d'administration à compter de 2006), ou de mesures de requalification visant à permettre l'accès à un corps ou un cadre d'emplois de niveau supérieur.

Ainsi, à titre d'exemple, les agents relevant de corps techniques de catégorie C ayant fait valoir leurs droits à pension de retraite en 2011 alors qu'ils étaient titulaires d'un grade doté de l'échelle 4 de rémunération, avaient bénéficié, au titre des mesures statutaires prévues par le protocole sur l'amélioration des carrières en date du 25 janvier 2006, d'une mesure d'avancement de grade

Mise en œuvre du protocole PPCR

Groupe de travail « Carrière sur deux grades »

1^{ère} réunion FPE - 26 mai 2016

prononcée en 2007 ou en 2008 – c'est-à-dire au plus tôt 4 ans avant le départ en retraite – au titre de la restructuration de la catégorie C.

Au cours d'une période de transition suivant l'entrée en vigueur d'une réforme statutaire, le respect du principe prévu par le protocole PPCR peut être provisoirement suspendu pendant la montée en charge de la réforme statutaire. Quelle durée maximale cette période de transition peut-elle atteindre ?

- **Sur quels paramètres autres que les taux de promotion intervenir ?**

Plusieurs mesures statutaires mises en œuvre à compter des années 2000 – dont les effets n'ont pu être observés sur les agents ayant liquidé leur droits à pension en 2011, recrutés avant leur mise en œuvre, ont pour but de remédier à certaines difficultés conduisant à la réalisation de carrières incomplètes dans la fonction publique :

- **Amélioration des déroulements de carrière pour les agents aux parcours diversifiés :**

- Amélioration des mesures de classement à l'entrée dans les corps et cadres d'emplois, et prise en compte des services effectués dans le secteur privé avant l'entrée dans le secteur public.

Question : Est-il nécessaire de procéder à de nouvelles améliorations en la matière (revoir les plafonds de prise en compte de l'ancienneté antérieure dans les catégories B et A) au risque, toutefois de provoquer des « enjambements » de carrière ? ;

- Introduction de la RAEP dans les examens professionnels permettant une meilleure prise en compte de l'expérience professionnelle, y compris en dehors de la fonction publique.

- **Mesures favorisant l'égalité femmes / hommes dans les parcours professionnels :**

- Amélioration de la prise en compte du congé parental au titre de la carrière (prise en compte en totalité de la première année du congé parental dans l'ancienneté des agents) ;

La garantie d'un parcours de carrière sur deux grades au moins, ne peut concerner que les agents justifiant d'une carrière complète. Les dispositifs ayant conduit ou incité à partir plus tardivement à la retraite ont pu contribuer à l'atteinte de cet objectif.