

N° 763

---

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 septembre 2012

## PROPOSITION DE LOI

*visant à supprimer les quotas de promotion interne et les seuils démographiques dans la fonction publique territoriale,*

PRÉSENTÉE

Par M. Roland POVINELLI,

Sénateur

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

En termes d'évolution de la carrière des fonctionnaires territoriaux, deux règles s'appliquent :

- Les quotas, différents selon les cadres d'emplois et les filières, qui contingentent le passage d'un cadre d'emplois à celui immédiatement supérieur (dans le cadre de la promotion interne) ;
- Les seuils démographiques, fixés de manière à ce que la catégorie (A, B, C) dont relève chaque agent en fonction soit en adéquation avec la taille de la collectivité.

Ces principes font l'objet d'un certain nombre de critiques, de la part des fonctionnaires territoriaux mais aussi des élus locaux, et ce, au nom du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

L'article 72, alinéa 3, de la Constitution dispose que « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus* ».

Ces dispositions ont deux implications :

- La libre administration des collectivités territoriales est un principe constitutionnel. Il en résulte que ce principe s'impose non seulement aux autorités qui disposent du pouvoir réglementaire mais aussi au législateur ;
- De plus, la « libre administration des collectivités territoriales » a été qualifiée de « liberté fondamentale » par le Conseil d'État dans un arrêt dit « Commune de Venelles » du 18 janvier 2001.

En conséquence, la libre administration implique que les collectivités territoriales doivent disposer d'une liberté de décision pour le recrutement et la gestion de leurs agents.

### **La règle des quotas**

L'avancement des personnels de la fonction publique territoriale est soumis à des règles de quotas.

Les quotas d'avancement de promotion interne déterminent le nombre de fonctionnaires territoriaux qui, inscrits sur une liste d'aptitude établie soit au choix soit suite à réussite à examen professionnel, peuvent être recrutés dans le cadre d'emplois supérieurs par la voie de la promotion interne.

Ces quotas sont généralement calculés en fonction du nombre de recrutements de candidats admis à un concours (externe, interne ou troisième voie) et de recrutements intervenus dans la collectivité ou l'établissement employeur ou dans l'ensemble des collectivités et établissements affiliés à un centre départemental de gestion.

Les quotas, qui participeraient à l'équilibre de la structure des cadres d'emplois ont, en réalité, des effets néfastes quant à la gestion des personnels des collectivités territoriales.

Ils aboutissent de plus en plus fréquemment à des situations de blocages et de démotivation des agents. Il n'est pas rare de constater que des agents, remplissant pourtant toutes les conditions d'avancements de catégories C à B ou de B à A, restent bloqués des années durant sans espoir d'évolution de carrière.

De plus, ce système ne tient pas compte des difficultés de recrutement que certains territoires peuvent connaître de manière ponctuelle.

La promotion interne demeure ainsi tellement sélective qu'on peut la considérer comme un phénomène exceptionnel.

Il convient ainsi de réformer cette règle des quotas, par sa suppression, afin de pourvoir les postes vacants par des fonctionnaires et d'éviter ainsi le recours trop fréquent aux contractuels sur certains emplois, tout en dynamisant l'ensemble des carrières.

S'ajoutent à ces règles l'effet des seuils démographiques qui limitent l'accès à certains grades ou emplois de catégorie A à une condition de population.

## **Les règles démographiques**

Les seuils démographiques ont été fixés afin qu'il existe une réelle adéquation entre le grade d'un agent et la collectivité où il exerce ses fonctions. Ils existent pour limiter la création de certains emplois relevant de cadres d'emplois particuliers, comme l'encadrement supérieur, à certaines collectivités et pour permettre la création d'emplois fonctionnels (directeur général des services, directeur général des services techniques...).

Ces dispositions interdisent, contrairement à l'esprit même des lois de décentralisation, toute politique volontaire de gestion de leurs personnels par les élus des régions, des départements et des communes.

Ils constituent ainsi une grave entrave à leur liberté de recrutement et donc au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Enfin, ces seuils démographiques viennent souvent bloquer le déroulement des carrières des fonctionnaires territoriaux.

La présente proposition de loi suggère la suppression pure et simple des quotas et des seuils démographiques.

Elle propose ainsi que le passage d'un cadre d'emplois à celui immédiatement supérieur, dans le cadre de la promotion interne, s'effectue sans conditions de quotas et seulement au regard des conditions d'avancement remplies ou non par l'agent.



## PROPOSITION DE LOI

### Article unique

- ① Les deux derniers alinéas de l'article 4 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale sont ainsi rédigés :
- ② « L'accès au grade et au cadre d'emploi immédiatement supérieur s'effectuent par voie de concours, de promotion interne ou d'avancement, dans les conditions fixées par les statuts particuliers, à l'exclusion de toute condition de quotas ou seuil démographique.
- ③ « Les fonctionnaires territoriaux sont gérés par la collectivité ou l'établissement dont ils relèvent. Leur nomination et leur avancement sont décidés par l'autorité territoriale qui détermine elle-même, chaque année, le nombre d'agents susceptibles d'être promus ».