

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Paris, le 5-4 NOV 2006



Circulaire n° 2171 du 4/11/2006 relative à la procédure applicable à l'instruction des dossiers d'avancement de grade dans les corps des administrations de l'État

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique
et le secrétaire d'État chargé de la fonction publique

à

Monsieur le ministre d'État,
Mesdames et messieurs les ministres

(à l'attention des secrétaires généraux et directeurs chargés des ressources humaines)

- Objet** : Procédure applicable à l'instruction des dossiers d'avancement de grade (ratio promus/promouvables)
- Réf.** : Décret 2005-1090 du 1^{er} septembre 2005 relatif à l'avancement de grade dans les corps des administrations de l'État
- P. J** : modèles de tableau par corps, suivant le nombre de grades constitutif (annexes 1, 2 et 3),
modèle de fiche financière (annexe 4)

L'entrée en vigueur de la LOLF, qui a supprimé la répartition des effectifs budgétaires par grade, associée à la suppression, lorsqu'elle existait, des pyramidages statutaires, a conduit à modifier la procédure de l'avancement de grade. Le décret du 1^{er} septembre 2005, cité en référence, fixe ainsi une nouvelle règle transversale à l'ensemble des corps de fonctionnaires de l'État, à savoir l'application d'un taux d'avancement à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions statutaires pour être promu au grade supérieur (le taux dit « pro-pro »).

Le taux d'avancement pour chaque grade est fixé par arrêté de l'administration gestionnaire. Le projet d'arrêté est soumis à l'avis conforme des ministres en charge de la fonction publique et du budget, compétences regroupées désormais auprès du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, au titre des missions de coordination statutaire, de pilotage de la politique salariale et de programmation budgétaire.

La procédure d'instruction des dossiers est menée conjointement par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et la direction du budget

(DB) Ces deux directions doivent rendre au nom du ministre leur avis dans un délai de dix jours ouvrés à compter de la réception du dossier complet.

L'instruction repose sur une analyse approfondie du dossier et ne saurait être préemptée par des engagements auxquels le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique n'aurait pas été associé ou qui n'auraient pas fait l'objet d'un accord du Premier ministre.

Au terme d'une troisième année d'application de cette procédure, il est apparu souhaitable de rassembler dans une circulaire les bases sur lesquelles se fonde l'avis conforme et de fixer la procédure d'instruction afin d'harmoniser les pratiques des différentes administrations.

1.- Rappel des principes

1-1. – La sélectivité : Le décret du 1^{er} septembre 2005 relatif à l'avancement de grade dans les corps des administrations de l'État est pris en application de l'article 58 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

Cet article prévoit que l'avancement de grade est prononcé, soit après un choix effectué après avis de la commission administrative paritaire compétente, soit après une sélection par voie d'examen professionnel puis avis de la commission administrative paritaire.

Que ce soit par l'une ou l'autre voie, la loi prévoit donc une sélection. Celle-ci doit être appréciée en fonction de différents critères, parmi lesquels figure, au premier chef, le mérite, mais également, la structuration du corps, la répartition des effectifs dans le grade, l'âge moyen des agents promouvables, les besoins fonctionnels de l'administration, etc.

A cet égard, il est rappelé que lorsque le ratio d'avancement ne permet pas d'effectuer de promotion pendant deux années consécutives, une nomination au grade supérieur peut être prononcée la troisième année. Tout taux d'avancement à 100 %, généralement lié au fait qu'un seul agent est promuvable au grade supérieur, doit donc être évité ou strictement réservé à des situations spécifiques dûment justifiées (par exemple, l'accélération de la disparition d'un grade en voie d'extinction à brève échéance).

En outre, l'attention des administrations est appelée sur la difficulté de remettre en cause après coup des taux fixés à un niveau élevé.

1-2. – L'équité intergénérationnelle : La publication du décret du 1^{er} septembre 2005 relatif à l'avancement de grade s'est accompagnée de la suppression concomitante des pyramidages des grades prévus par les statuts particuliers. Ceux-ci s'avéraient un frein à la promotion une fois les grades supérieurs saturés, les générations nouvelles ne pouvant bénéficier de promotions qu'au fur et à mesure des départs des fonctionnaires plus âgés.

C'est pour éviter ces promotions par "à coup" que la détermination du nombre d'avancements de grade pouvant être prononcés est désormais calculée sur la base d'une proportion d'agents promouvables. Cependant, pour que joue l'équité entre générations, il convient d'établir des taux constants à vocation pluriannuelle et non des taux adaptés aux besoins immédiats d'une seule année.

C'est, en effet, la stabilité des ratios qui garantit l'équité intergénérationnelle en maintenant un même niveau de sélectivité d'une année sur l'autre et non le maintien, d'une année sur l'autre, d'un même nombre de promus.

Les taux n'ont donc pas vocation à être réajustés chaque année pour garantir un volume identique de promotions.

Il est nécessaire que les taux proposés tiennent compte de la situation passée et des objectifs de progression de carrière dans le corps. A cet effet, le taux d'avancement doit permettre un rythme moyen d'avancement fixé en fonction de la durée moyenne pour atteindre le dernier échelon du grade et des conditions statutaires prévues pour une promotion au grade supérieur.

Il convient ainsi d'écartier un taux d'avancement permettant à un trop grand nombre d'agents d'être promus dès qu'ils réunissent les conditions pour cet avancement. De même, dans un contexte général d'allongement des carrières, un taux conduisant trop rapidement un grand nombre d'agents à plafonner en sommet de corps est à éviter.

1-3. – La gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences : La fixation des taux d'avancement est un des moyens dont disposent les administrations pour atteindre leurs objectifs de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences.

Les agents promus doivent pouvoir exercer des fonctions dont le niveau correspond aux missions dévolues à leur grade d'avancement.

Les taux d'avancement doivent donc être établis en tenant compte des flux prévisionnels d'entrées et de sorties dans le corps et du pyramidage souhaité compte tenu des besoins fonctionnels de chaque administration.

1-4. – La maîtrise de la masse salariale : L'avancement d'un grade à l'autre est, en régime de croisière, une des composantes du GVT positif. A cet égard, une augmentation de taux ne présente pas nécessairement un coût élevé sur la masse salariale l'année de sa mise en œuvre, mais celui-ci est sans rapport avec le coût futur induit par les avancements automatiques d'échelons dans le grade supérieur.

L'impact du ratio promus/promouvables est, en effet, exponentiel en termes de GVT positif sur les années suivant celle de mise en œuvre des taux. Dans ces conditions, les taux doivent être fixés au regard de leur soutenabilité à moyen terme, compte tenu des projections de dépenses dans le nouveau cadre budgétaire pluriannuel.

Le surcoût budgétaire lié à une augmentation des taux promus/promouvables (et, partant, du nombre d'agents supplémentaires pouvant être promus chaque année par rapport à la situation où les taux seraient restés stables, toutes choses étant égales par ailleurs), indépendamment de l'effet sur le GVT positif, s'impute sur l'enveloppe catégorielle de l'année en cours et, par convention, des deux années suivantes (voir annexe 4).

Enfin, il est rappelé que l'application des taux détermine un **contingent maximum de promotions** pouvant être prononcées. Les administrations sont libres de ne pas saturer ce plafond et d'assurer la maîtrise de leur GVT positif par le pilotage en gestion des promotions à l'intérieur des ratios promus/promouvables.

2.- La procédure

Le décret du 1^{er} septembre 2005 prévoit que les taux de promotion de grade sont fixés par arrêté ministériel après avis conforme des ministres en charge de la fonction publique et du budget, avis rendu dans un délai de **dix jours ouvrés** à compter de la réception de la saisine. Compte tenu de ce délai réglementaire, la procédure dite du "guichet unique" ne s'applique pas.

Afin que les deux directions chargées de l'instruction puissent rendre leur avis dans le délai prescrit, il convient qu'elles disposent des documents nécessaires à l'analyse du projet d'arrêté au regard des principes précédemment rappelés.

2-1. – L'arrêté :

2-1-1. – *La durée* : Afin de garantir l'équité intergénérationnelle précédemment évoquée, les arrêtés fixeront des taux **pour une durée minimale de trois ans**.

Cette durée présente, de plus, l'avantage d'être en cohérence avec la mise en place de budgets triennaux et de permettre l'établissement des tableaux d'avancement dans le délai prévu à l'article 17 du décret n° 2002-682 du 29 avril 2002, relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État, auquel sont soumis la quasi-totalité des corps de l'État.

2-1-2. – *Les corps et grades concernés* : Afin de favoriser la transparence, les arrêtés devront rassembler l'ensemble des taux d'avancement de tous les corps dont une même administration assure la gestion. Tout arrêté qui ne concernera qu'une partie des corps gérés par une administration fera l'objet d'un avis de non-conformité.

Il est également rappelé qu'un taux doit être fixé pour tous les grades d'avancement, même si, lors de l'établissement de l'arrêté, aucun fonctionnaire ne réunit les conditions pour être promu. En effet, dans la mesure où les taux seront fixés pour une durée pluriannuelle, des agents pourront devenir promouvables (ou réunir les conditions dès leur recrutement par voie de détachement) au cours de cette période.

2-1-3.- *Les visas* : Les avancements de grades sont fixés en application des dispositions de l'article 58 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et des dispositions réglementaires fixées par chaque décret statutaire. Ces textes doivent donc être mentionnés dans l'arrêté.

Afin de ne pas alourdir le nombre des visas, il est convenu que la mention du décret statutaire régissant chaque corps figurera en annexe après l'intitulé du corps.

L'avis conforme doit également figurer en dernière place dans les visas, après la mention de la loi du 11 janvier 1984 et du décret du 1^{er} septembre 2005 ("*Vu l'avis conforme du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique en date du ...*"). Lorsque celui-ci n'a pas été rendu dans le délai prescrit, il convient d'inscrire "*Vu la saisine du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique en date du ...*".

2-2.- La saisine :

2-2-1.- *L'envoi* : Comme indiqué au I de la circulaire du 20 juillet 2007 relative à l'instruction et au contreseing des dispositions applicables aux fonctionnaires et agents publics, l'envoi pour instruction des dossiers relatifs aux arrêtés fixant les taux d'avancement de grade continue de faire l'objet **d'une double transmission à la direction du budget et à la direction générale de l'administration et de la fonction publique**.

Cet envoi a lieu par **courrier** (ou déposé par coursier). Il doit mentionner la ou les personnes chargées du suivi du dossier avec leur numéro de téléphone et leur adresse électronique afin qu'elles puissent être réceptionnaires, par voie électronique, de l'accusé de réception attestant le début de la procédure d'instruction.

Afin que l'analyse des dossiers d'avancement de grade n'interfère pas avec le calendrier de préparation de l'exercice budgétaire, et pour donner toute leur portée aux conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines, les administrations sont invitées à transmettre les dossiers d'avancement de grade **entre le 1^{er} septembre et le 15 novembre de l'année précédant la mise en œuvre de l'arrêté**.

L'avis donné sur les propositions de taux d'avancement pourra ainsi permettre l'établissement des tableaux d'avancement de grade dans le délai prévu à l'article 17 du décret du 29 avril 2002 susmentionné.

2-2-2.- *Les pièces à joindre au dossier* : **Seule la réception du dossier complet par la DGAFP et la DB permet d'enclencher le délai prescrit pour la procédure d'instruction.**

Celui-ci comprend :

- le projet d'arrêté accompagné d'une note de présentation précisant, notamment, les objectifs poursuivis en termes de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences,
- le précédent arrêté, au besoin consolidé,
- une fiche par corps, selon l'un des modèles ci-joints, dans laquelle figureront les prévisions d'entrées et de sorties pour les trois ans à venir,
- une fiche financière donnant l'estimation chiffrée de l'impact budgétaire des avancements.

2-3.- L'instruction :

Dès la réception du dossier, celui-ci fait l'objet d'un premier examen matériel destiné à vérifier qu'il contient toutes les pièces nécessaires :

- dans l'affirmative, **un accusé de réception est immédiatement transmis, par chacune des directions saisies, par voie électronique** aux personnes mentionnées comme responsables du dossier. **Le délai de 10 jours ouvrés** prévu par le décret du 1^{er} septembre 2005 **est enclenché par l'envoi de l'accusé de réception transmis par la dernière des deux directions qui a reçu le dossier.**
- dans le cas contraire, un accusé de réception est **immédiatement** envoyé afin de demander les pièces manquantes par voie électronique. Le délai de 10 jours n'est pas enclenché. Ce n'est donc qu'une fois le dossier complet, **réceptionné par les deux directions**, qu'un nouvel accusé de réception est adressé au ministère et que le délai de 10 jours ouvrés commence à courir, à compter de la **date à laquelle la dernière des deux directions a reçu le dossier.**

Pendant ce délai, la DB et la DGAFP procèdent à l'instruction conjointe du dossier. Les échanges avec le ministère demandeur se feront exclusivement par voie électronique ou téléphonique. Les réponses du ministère sont à adresser conjointement aux deux directions aux personnes chargées de l'instruction du dossier.

Tout avis non conforme sera motivé.

Désormais, la procédure d'instruction sera donc la suivante :

- **les ratios seront fixés pour une durée minimale de trois ans, et donneront lieu à une analyse approfondie, sur la base d'un dossier complet conformément aux modalités décrites ci-dessus ;**
- **par la suite, et sauf indication expresse contraire indiquée au moment de l'instruction précédente, le contrôle des projets d'arrêtés ne portera que sur les augmentations de taux. Le projet d'arrêté mentionnera l'ensemble des taux d'avancement de grade, y compris ceux reconduits sans modification, mais le dossier ne devra être complété que pour les corps dont les taux d'avancement de grade seront modifiés à la hausse.**

Les taux qui ont fait l'objet d'une fixation pluriannuelle avant la diffusion de la présente circulaire seront complètement réexaminés, qu'ils soient ou non en augmentation.

Cet allègement de la procédure permettra de concentrer les efforts des services sur les taux nécessitant une expertise approfondie.

Chaque administration est invitée à se conformer à la procédure ainsi décrite qui devrait faciliter l'examen des dossiers d'avancement de grade dans le délai prévu par le décret du 1^{er} septembre 2005.

Pour le ministre et par délégation :
Le directeur général de l'administration
et de la fonction publique



Paul PANY

Pour le Ministre et par délégation
Le Directeur du Budget



Philippe JOSSE