

CTM du 17 juin 2016
Projet de quasi-statut pour les agents contractuels
de certains établissements publics de l'environnement

Fiche d'impact

1 - Le contexte

En septembre 2013, le Président de la République a décidé la mise en place de l'Agence française pour la biodiversité (AFB), établissement public qui réunit l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'Atelier technique des espaces naturels (ATEN), l'Agence des aires marines protégées (AAMP), l'établissement public Parcs nationaux de France (PNF), le service de l'inventaire du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) ainsi qu'une partie de certaines associations environnementales. La création de cette agence est prévue par le titre III du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages.

Pour garantir la pleine réussite de la création et du fonctionnement de cette agence, une intégration réussie des personnels contractuels des établissements publics concernés est indispensable. C'est pourquoi l'article 13 du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages prévoit la création d'un cadre de gestion commun (ou quasi-statut) non seulement pour les personnels contractuels de l'AFB mais également pour les personnels contractuels d'autres établissements œuvrant dans la sphère de l'environnement et de la biodiversité : l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), tous les parcs nationaux ainsi que l'établissement public du marais poitevin.

La création de ce cadre de gestion repose sur trois projets de décrets :

- un projet de décret en Conseil d'Etat fixant les dispositions particulières applicables aux agents contractuels de certains établissements publics de l'environnement ;
- un projet de décret simple fixant les dispositions de reclassement applicables aux agents contractuels de certains établissements publics de l'environnement ;
- un projet de décret simple fixant le régime indemnitaire applicable aux agents contractuels de certains établissements publics de l'environnement.

Six projets d'arrêtés sont également nécessaires pour mettre en œuvre ce cadre de gestion :

- un projet d'arrêté fixant les échelonnements indiciaires applicables aux agents contractuels de certains établissements publics de l'environnement ;
- un projet d'arrêté fixant les conditions de reclassement applicables aux agents contractuels de certains établissements publics de l'environnement qui ne sont pas aujourd'hui régis par un cadre de gestion ;
- un projet d'arrêté fixant les pourcentages permettant de définir le volume des promotions aux échelons exceptionnels de la catégorie des personnels de conception et d'encadrement et des spécialistes de haut niveau de certains établissements publics de l'environnement ;
- un projet d'arrêté relatif au régime indemnitaire des agents contractuels de certains établissements publics de l'environnement ;
- un projet d'arrêté portant création de commissions consultatives paritaires compétentes à l'égard des agents contractuels de certains établissements publics de l'environnement ;
- un projet d'arrêté fixant la liste des diplômes requis pour le recrutement des personnels de conception et d'encadrement supérieur et des experts de haut niveau de certains établissements publics de l'environnement.

2 - Objet du quasi-statut et principales caractéristiques

Le projet de décret relatif aux dispositions particulières applicables aux agents contractuels de certains établissements publics (EP) de l'environnement et le projet de décret relatif au régime indemnitaire fixent le cadre de gestion commun, tant au niveau de l'organisation des carrières, du déroulé de carrière que de la rémunération. Le reclassement des agents déjà en fonction dans les EP concernés dans ce cadre de gestion commun sont explicités dans un décret spécifique.

Certains de ces EP disposent déjà d'un quasi-statut pour leurs agents contractuels (ONCFS, ONEMA et CELRL), avec des grilles de rémunération et un déroulé de carrière qui leur sont propres. Les autres établissements n'ont pas de cadre de gestion.

L'objectif poursuivi est double : unifier et simplifier la gestion et le déroulement de carrière des agents contractuels et favoriser la mobilité. Compte-tenu de la diversité des modalités de gestion appliquées au sein des établissements concernés, il importe de proposer, dans ce nouveau cadre de gestion, des déroulements de carrière cohérents avec la nécessité de recruter des personnels aux compétences spécifiques non disponibles au sein des corps de fonctionnaires, mais aussi avec l'ambition d'offrir aux personnels contractuels en place la possibilité de construire un parcours professionnel au sein des divers établissements.

Environ 900 agents contractuels des EP concernés seront régis par le nouveau cadre de gestion. Ils demeurent toutefois régis par les dispositions du décret n°86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, sous réserve des dispositions particulières fixées par le projet de décret relatif au cadre de gestion.

L'organisation des carrières

Le projet de cadre de gestion est fondé sur une structure simple : les agents contractuels sont répartis, selon le niveau des fonctions qu'ils exercent, en 4 catégories d'emplois. Chaque catégorie d'emplois est divisée en deux niveaux qui comportent chacun plusieurs échelons. La première catégorie d'emplois relève de la catégorie A supérieure de la fonction publique. Elle regroupe les personnels contractuels d'encadrement supérieur et les experts de haut niveau dans les domaines se rapportant à la protection et la valorisation de la biodiversité terrestre, aquatique et marine. La deuxième catégorie d'emplois, du niveau de la catégorie A de la fonction publique, comprend les personnels contractuels d'encadrement et les spécialistes de haut niveau de ces mêmes domaines. La troisième catégorie d'emplois comprend les personnels d'application du niveau de la catégorie B de la fonction publique et la quatrième catégorie d'emplois les personnels d'exécution du niveau de la catégorie C.

Le recrutement

Le recrutement s'effectue sans concours, dans le cadre du droit commun fixé par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat. Le recrutement est toujours effectué par chacun des directeurs d'établissements.

Le recrutement d'un agent qui n'est pas déjà régi par le présent projet de cadre de gestion constitue un recrutement externe. Les conditions de diplôme retenues pour chaque catégorie d'emplois sont identiques à celles des catégories de la fonction publique.

Ce recrutement s'effectue ainsi :

- sans diplôme pour les personnels d'exécution ;
- avec un titre ou diplôme (ou qualification reconnue équivalente) classé au moins au niveau IV (Bac) pour les personnels d'application. En cas de détention d'un diplôme classé au moins au niveau Bac+2, une bonification d'ancienneté de 2 ans sera prise en compte lors du classement.
- sur des conditions de titre ou diplôme fixées au niveau I (Bac+5) pour la catégorie d'emploi « personnels d'encadrement et spécialistes de haut niveau » et qui requièrent pour les « personnels d'encadrement supérieur et experts de haut niveau » la détention d'un doctorat ou d'un diplôme d'une grande école, afin de tenir compte de la spécificité des missions des établissements, qui recherchent des personnels aux qualifications très pointues ou ayant déjà acquis une expérience professionnelle dans un domaine particulier. Dans les deux cas, des dérogations sont prévues pour tenir compte de l'expérience professionnelle (BAC + 3 et 5 ans d'expérience dans des fonctions équivalentes, BAC + 5 et 8 ans d'expérience).

La liste des diplômés est fixé par arrêté tel que précisé au point 1 de la présente étude d'impact.

Les règles relatives au classement des agents lors de ce recrutement répondent également aux particularités de ces EP en fixant des conditions de reprise des services publics et/ou privés intéressantes pour pouvoir bénéficier de l'expérience de ces agents et des compétences particulières recherchées. Certaines dispositions sont inspirées de celles déjà en vigueur pour le recrutement dans les cadres de gestion des agents de l'ONEMA et de l'ONCFS, tandis que d'autres s'inspirent de celles existantes pour le recrutement dans le cadre de gestion des agents contractuels des Agences de l'eau. Dans tous les cas, le Directeur général de l'établissement public apprécie les services à reprendre au vu des justificatifs produits. De même, dans tous les cas est repris le temps passé au service national actif.

Le recrutement d'un agent déjà régi par le présent cadre de gestion mais affecté dans un autre établissement public constitue un recrutement interne. Cela s'apparente à une mobilité « inter-établissement ». Le cadre de gestion commun permet, pour favoriser cette mobilité, la continuité de la carrière de l'agent contractuel en cas de changement d'affectation dans son périmètre d'application. Pour ces agents qui demandent à occuper de nouvelles fonctions d'un niveau équivalent dans un autre établissement public relevant du cadre de gestion commun, la mobilité sera réalisée par application du dispositif de portabilité du CDI. L'agent signera obligatoirement un nouveau contrat sans changement de son positionnement dans la grille de rémunération commune. La conservation de la rémunération antérieure ainsi que l'ancienneté acquise dans leur échelon sont garanties afin de favoriser la mobilité entre établissements concernés par le cadre de gestion commun.

Il convient de noter qu'un agent peut être amené à occuper de nouvelles fonctions dans le cadre d'une mobilité au sein de son établissement. Conformément aux règles fixées par le décret 86-83, un avenant ou un nouveau contrat sera établi, selon que le changement fonctionnel est substantiel ou pas. La conservation de la rémunération antérieure ainsi que l'ancienneté acquise dans leur échelon sont garanties afin de favoriser la mobilité entre établissements concernés par le cadre de gestion commun.

Le déroulement de carrière

Pour dérouler leur carrière, les agents contractuels bénéficient d'un système d'avancement d'échelons à l'instar des fonctionnaires. L'accès à deux échelons est contingenté et soumis à des conditions particulières d'ancienneté. Il s'agit des premier (1015) et deuxième (hors échelle A) échelons exceptionnels de la catégorie des personnels de conception et d'encadrement et des spécialistes de haut niveau. Les pourcentages sont fixés par arrêté : l'accès au premier échelon est attribué dans la limite de 12% de l'effectif des spécialistes du 2^e niveau, l'accès au deuxième échelon est attribué dans la limite de 35% de l'effectif de l'échelon exceptionnel 1015. L'accès à ces deux échelons rend impossible une promotion ultérieure dans la catégorie supérieure.

Les agents contractuels peuvent également bénéficier d'un avancement de niveau au sein d'une même catégorie, ce qui équivaut à un avancement de grade. Les conditions sont fixées en cohérence avec celles prévues pour les fonctionnaires assurant des fonctions comparables. Ainsi, l'avancement au choix pour le passage du 1^{er} niveau au second niveau repose, pour les catégories d'emploi des personnels d'exécution, des personnels d'application et des spécialistes sur deux conditions cumulatives d'échelon et de durée de services effectifs. L'avancement au choix dans la catégorie des experts requiert une durée de services effectifs dans cette grille. Dans tous les cas, le volume de promotions pour l'accès au deuxième niveau de chaque catégorie est fixé annuellement en fonction d'un taux appliqué à l'assiette des agents promouvables.

L'avancement de niveau s'effectue au choix après avis de la commission consultative paritaire.

La promotion de catégorie consiste en une promotion à la catégorie supérieure. Elle constitue la troisième voie de recrutement avec le recrutement externe et le recrutement interne. Les conditions requises pour la promotion de catégorie et le volume de promotion sont fixés pour chaque catégorie d'emploi. Elles sont adaptées aux faibles effectifs du cadre de gestion et au nombre limité de recrutements. La promotion de catégorie requiert l'établissement d'un nouveau contrat. Le classement s'effectue à un échelon comportant un indice égal ou à défaut immédiatement supérieur à celui que

les agents détenaient dans leur catégorie d'origine.

Seuls les agents contractuels en CDI peuvent bénéficier d'un avancement de niveau et de la promotion à la catégorie supérieure. En effet, cela s'inscrit dans un parcours professionnel qui ne peut concerner les agents contractuels en CDD. Ces derniers bénéficient cependant du système d'avancement d'échelons mais doivent attendre une éventuelle transformation de leur contrat en CDI pour bénéficier de l'avancement de niveau et de la promotion de catégorie.

Les principes de la rémunération

La rémunération est basée sur une part indiciaire et une part indemnitaire.

Les grilles indiciaires sont adaptées à chaque catégorie (A, B et C) ainsi qu'aux niveaux de fonctions des quatre catégories d'emplois. L'échelonnement indiciaire est fixé par arrêté. Cet échelonnement respecte les bornes indiciaires des fonctionnaires occupant des fonctions comparables. La rémunération est établie en fonction d'un indice correspondant au classement dans l'échelon de la catégorie et du niveau auxquels appartiennent les agents, en référence aux indices et à la valeur du point de la fonction publique, auxquels s'ajoutent des primes et indemnités.

Le régime indemnitaire est défini par un décret spécifique. La plupart des établissements concernés par le futur quasi-statut, hors ONCFS, ONEMA et CELRL, ne versent pas de régime indemnitaire à leurs agents contractuels, hormis certaines indemnités versées à quelques agents dans les Parcs. Le projet instaure un régime indemnitaire pour l'ensemble des agents, constitué de l'indemnité de sujétions et de résultats, de l'indemnité de risques et de l'indemnité de service de nuit.

L'indemnité de sujétions et de résultats est basée sur des plafonds réglementaires similaires aux plafonds réglementaires des corps de fonctionnaires de niveau équivalent, dont les montants sont fixés par arrêté interministériel. L'indemnité de sujétions et de résultats, modulable, peut être versée à l'ensemble des agents.

L'indemnité de risques peut être versée aux personnels de conception et d'encadrement ou d'encadrement supérieur et aux experts et spécialistes de haut niveau, commissionnés et assermentés, qui exercent des missions de police. L'indemnité de service de nuit peut être versée à tous les agents commissionnés et assermentés effectuant une mission continue d'au moins 4 heures entre 21 heures et 6 heures. Le régime indemnitaire pour les anciens gardes-pêche et gardes nationaux de la chasse et de la faune sauvage est maintenu.

Le dialogue social et les commissions consultatives paritaires

Le dialogue social s'articule autour d'une commission consultative paritaire ministérielle et de commissions consultatives locales. La commission consultative paritaire ministérielle est commune à l'ensemble des personnels et est compétente pour les questions relatives à l'avancement et à la promotion, ainsi que pour les recrutements internes (mobilités inter-établissements).

Dans les établissements d'au moins 30 agents, des commissions consultatives paritaires locales sont maintenues. Elles sont compétentes pour les licenciements, les mobilités internes à l'établissement et les questions disciplinaires. Pour les parcs nationaux comprenant moins de 30 agents contractuels, la commission consultative paritaire ministérielle est compétente pour tous les sujets (avancement, promotion, licenciements, mobilités, question disciplinaires).

Les modalités d'application sont fixées par arrêté ministériel.

Le reclassement des agents contractuels actuellement en fonction

Un décret spécifique prévoit les modalités de reclassement des agents contractuels actuellement en fonction à l'ONCFS, au CELRL, dans les parcs nationaux, à l'établissement public du marais poitevin, et au sein des établissements publics concernés par la création de l'AFB. Ce texte définit deux modes

de reclassement dans le nouveau cadre de gestion : un premier pour les agents déjà régis par un cadre de gestion (à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques et au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres), un second pour ceux dont la rémunération est simplement exprimée dans leur contrat en points d'indice majoré.

1. Les agents déjà régis par un cadre de gestion sont reclassés de grille à grille. Des tableaux de reclassement déterminent la situation d'origine au sein de leur grille d'appartenance et celle d'arrivée au sein du présent cadre de gestion commun, ainsi que les modalités de conservation de l'ancienneté des agents dans leur nouvel échelon. Le système retenu est identique à celui pratiqué pour des reclassements statutaires de fonctionnaires.
2. Le reclassement des agents dont la rémunération est exprimée dans leur contrat en points d'indice majoré s'effectue en deux étapes :
 - une première pour déterminer leur niveau de reclassement dans la catégorie hiérarchique à laquelle ils appartiennent. Dans ce cas, le reclassement s'effectue en fonction de critères adaptés à la population concernée et au niveau des fonctions exercées. Le reclassement des agents de catégorie A et A+ s'effectue selon le niveau de fonctions exercées, dans des conditions fixées par arrêté ministériel.
 - dans une seconde étape, le reclassement est finalisé par la détermination de l'échelon du niveau d'accueil. Afin de tenir compte des modalités de rémunération de ces agents, qui sont rémunérés sur la seule base d'un indice majoré sans régime indemnitaire, un abattement, qui varie selon le niveau et la catégorie hiérarchique de reclassement des agents, est appliqué afin de décomposer la rémunération en deux parts : une part indiciaire et une partie indemnitaire. La part indiciaire définie permet ainsi de reclasser les agents sur un échelon correspond à celui dont la rémunération est égale ou immédiatement supérieure à sa rémunération brute globale antérieure, diminuée de cet abattement. Cet abattement constitue la base de leur futur régime indemnitaire. Une rémunération au moins identique à celle dont ils bénéficiaient auparavant est garantie.

Pour chaque catégorie d'emplois, la durée de service requise dans chaque échelon pour accéder à l'échelon supérieur doit, pour le reclassement, être complétés d'échelons provisoires afin de tenir compte de la situation antérieure des agents et de leur disparité. Au total, huit échelons provisoires sont créés.

Une double clause de sauvegarde est également prévue dans le cadre du reclassement :

- si la rémunération antérieure brute de l'agent reclassé au premier niveau de sa catégorie est supérieure à celle correspondant à l'échelon sommital de sa grille de reclassement, l'agent est reclassé au deuxième niveau de sa grille ;
- si la rémunération antérieure brute de l'agent reclassé au deuxième niveau de sa catégorie est supérieure à celle correspondant à l'échelon sommital de sa grille de reclassement, l'agent bénéficie d'une indemnité compensatrice pour tenir compte de la différence.

3 - Conséquences sur l'organisation des services

Le projet de décret fixant les dispositions particulières applicables aux agents contractuels de certains établissements publics de l'environnement fixe un nouveau cadre de gestion, c'est-à-dire de recrutement, de déroulement de carrière et de rémunération aux agents contractuels de l'AFB, de l'ONEMA, de Parcs nationaux de France, de l'Agence des aires marines protégées et du GIP Atelier technique des espaces naturels. Il n'a pas d'impact sur l'organisation des services de ces établissements publics.

4 - Impact sur les personnels

Le projet de décret modifie les modalités de gestion des agents contractuels pour leur offrir un cadre

unique, quel que soit leur établissement d'appartenance, afin de simplifier leur gestion et favoriser la mobilité. Ce cadre de gestion offre de nouvelles perspectives de carrière aux agents et permet même à certains agents contractuels qui « plafonnent » de voir leur rémunération progresser.

En outre, le maintien de la rémunération des agents actuellement en fonction et qui seront reclassés dans ce cadre de gestion à l'entrée en vigueur du présent projet de décret est garanti par le décret spécifique fixant les modalités de reclassement, mais également par le projet de décret fixant le régime indemnitaire applicable aux agents contractuels de certains établissements publics de l'environnement mentionnés au point 1 de la présente étude d'impact.

Par ailleurs, les agents contractuels cotisant pour la retraite sur l'ensemble de leur rémunération, qu'ils soient dotés ou non d'un régime indemnitaire, le principe d'une rémunération scindée en une part indiciaire et une part indemnitaire n'a pas de conséquences sur leurs cotisations retraites et le montant de leur pension future.

5 – Volumétrie et financement

La mise en place de ce cadre de gestion commun concerne 900 agents environ au moment de sa mise en œuvre. Néanmoins, la projection des effectifs fait apparaître une tendance baissière de la volumétrie du quasi-statut, en raison de deux effets :

- la titularisation de certains agents qui auront choisi de recourir au dispositif de la loi « Sauvadet » du 12 mars 2012, qui est désormais prolongé ;
- le recours à des agents fonctionnaires sur les missions qui ont été retirées du décret-liste dérogatoire et qui étaient jusqu'à présent exercées par des agents contractuels.

L'impact financier des seules grilles indiciaires est évalué à 1,2 millions d'euros chargés au moment de la bascule liée au reclassement dans le nouveau cadre de gestion.

L'évolution du régime indemnitaire, dans la limite des plafonds prévus par le projet, s'effectuera par l'intermédiaire des dotations en lois de finances.

6 - Phases de concertation

Les dispositions prévues dans ce cadre de gestion ont été concertées de manière régulière avec les représentants du personnel tout au long de l'année 2015 et 2016 (sept réunions), avec les établissements publics concernés au cours de réunions spécifiques, mais également avec les services de la Fonction publique et de la Direction du budget (deux réunions entre le Secrétaire général du MEEM et la DGAFP, quatre réunions inter-services à l'échelon interministériel, et cinq pré-saisines écrites du guichet-unique entre février 2015 et avril 2016).

7 - Calendrier de mise en œuvre et dialogue social:

Ce projet s'inscrit dans le cadre de la mise en place de l'AFB. L'objectif poursuivi est donc de mettre en œuvre ce cadre de gestion commun au plus tôt, sachant qu'à la publication des textes réglementaires il sera nécessaire de procéder au reclassement de tous les agents.

Le calendrier retenu est le suivant :

- projet soumis à l'avis du CTM le 17 juin 2016,
- publication et mise en œuvre des textes à la rentrée 2016.