

Rapport au Premier ministre

Projet de décret fixant les dispositions particulières applicables aux agents contractuels de certains établissements publics de l'environnement

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.

Dans un cercle très rapproché se trouvent d'autres établissements, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), les parcs nationaux et l'établissement public du marais poitevin.

Le titre III de ce texte prévoit la création d'un cadre de gestion pour les personnels contractuels de l'AFB, également applicable à ces deux établissements de la sphère environnement. En effet, la pleine réussite de la création de l'AFB passe par une intégration réussie des personnels contractuels de l'environnement. Le cadre de gestion commun proposé y contribue en simplifiant la gestion et le déroulement de carrière des personnels et en favorisant la mobilité entre les établissements concernés.

En septembre 2014, il a été également convenu d'assortir la mise en place de ce cadre de gestion d'une réévaluation des missions et catégories de personnels devant relever, dans ces établissements, de modalités particulières de recrutement en application du décret-liste dérogatoire du 18 janvier 1984. Le retrait de certaines missions du décret-liste dérogatoire devenu effectif par décret n°2015-1154 du 16 septembre 2015 rend possible le recrutement de fonctionnaires sur les missions retirées et la titularisation des contractuels concernés sur la base du dispositif de la « loi Sauvadet », lequel devrait être prolongé par le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Pour mettre en œuvre le cadre de gestion commun, trois décrets sont nécessaires :

- le présent projet de décret fixant les dispositions particulières applicables aux agents contractuels de certains établissements publics de l'environnement ;
- le projet de décret fixant les dispositions de reclassement applicables aux agents contractuels de certains établissements publics de l'environnement
- le projet de décret fixant le régime indemnitaire applicable aux agents contractuels de certains établissements publics de l'environnement

Objet du décret

Le présent projet de décret fixe les dispositions particulières applicables aux agents contractuels de certains établissements publics de l'environnement.

Son article 1^{er} énonce, conformément aux dispositions des articles 11 ter et 13 du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, les catégories d'agents contractuels concernés par le cadre de gestion commun, les établissements publics auxquels ils appartiennent ainsi que les règles de droit auxquelles ils sont soumis.

Il s'agit des agents contractuels de l'Agence Française pour la biodiversité, du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, des parcs nationaux et de l'établissement public du marais poitevin qui occupent des fonctions qui correspondent à un besoin permanent au sens des articles 3-2, 4, 6, 6 quinquies et 6 septies de la loi du 11 janvier 1984, à savoir les agents contractuels recrutés :

- pour l'exercice des missions inscrites sur le décret-liste dérogatoire, directement en CDI ou en CDD au choix de l'employeur (art 3-2) ;
- pour l'exercice de missions lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes, en CDD puis en CDI en cas de renouvellement au-delà de 6 ans (art 4-1) ;
- pour des emplois de catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient, en CDD

puis en CDI en cas de renouvellement au-delà de 6 ans (art 4-2) ;

- pour des besoins à temps incomplet dont la durée hebdomadaire n'excède pas 70% d'un service à temps complet, en CDD ou en CDI (art 6) ;
- pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire, en CDD pour une durée maximale d'un an prolongeable éventuellement une fois (art 6 quinquies) ;
- en cas de transfert d'une activité publique vers une autre, en CDD ou en CDI selon la nature du contrat de l'agent à l'origine (art 6 septies).

Environ 900 agents contractuels répondent à ces critères. Ils restent 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 fixées par le présent projet de décret.

Le ministère de tutelle a choisi de donner une structure simple à ce cadre de gestion. **L'article 2** précise que les agents contractuels concernés par le cadre de gestion sont répartis, selon les 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. Elle regroupe les personnels contractuels d'encadrement supérieur et les experts de haut niveau dans les domaines se rapportant à la protection et valorisation de la biodiversité terrestre, aquatique et marine. La deuxième catégorie d'emplois, du niveau de la catégorie A comprend les personnels contractuels d'encadrement et les agents spécialistes de haut niveau de ces mêmes domaines. La troisième catégorie d'emplois comprend les personnels d'application du niveau de la catégorie B et la quatrième catégorie d'emplois les personnels d'exécution du niveau de la catégorie C.

Malgré un cadre de gestion commun à plusieurs établissements publics, les recrutements d'agents contractuels sont toujours effectués par chaque directeur. **L'article 3** précise les trois modalités de recrutement :

- le recrutement externe constitue le recrutement d'un agent recruté par un directeur d'établissement qui n'était pas précédemment régi par le présent cadre de gestion,
- le recrutement interne se définit par le recrutement d'un agent déjà régi par le présent cadre de gestion mais dans un autre établissement public ; le recrutement interne équivaut à une mobilité « inter-établissement » pour laquelle un nouveau contrat doit être établi,
- la promotion de catégorie consiste en une promotion à la catégorie supérieure ; là encore, un nouveau contrat doit être établi.

Les règles statutaires et de gestion retenues par le ministère de tutelle répondent aux besoins exprimés par les établissements publics en particulier les règles de recrutement.

- Règles relatives aux recrutements :

Compte-tenu de la diversité des établissements concernés par le cadre de gestion commun et de la spécificité des compétences recherchées, **l'article 4** précise que les recrutements ont pour objet de pourvoir des postes dont la vacance a fait l'objet d'une publication selon des modalités laissées à l'appréciation des directeurs d'établissement. La publication doit cependant être portée à minima à la connaissance des établissements publics concernés par le cadre de gestion commun.

De même, pour exercer leurs missions, les établissements recherchent des personnels aux qualifications très spécifiques ou ayant déjà acquis une expérience professionnelle dans un domaine particulier. Les conditions de diplômes ou le niveau des qualifications retenues répondent à ces exigences.

Ainsi, il est exigé, à **l'article 5**, pour le recrutement interne et externe dans la catégorie d'emplois des personnels de conception et d'encadrement supérieur et des experts de haut niveau, la détention d'un doctorat d'État de troisième cycle ou d'un diplôme d'une grande école dont la liste est fixée par arrêté, ou, si le candidat est titulaire d'un titre ou d'un diplôme classé au niveau I (Bac+5), qu'il dispose d'une expérience professionnelle d'au moins 8 ans dans des fonctions équivalentes à celles envisagées pour le recrutement. Une proportion d'une promotion dans la catégorie des personnels de conception et d'encadrement supérieur et des experts de haut niveau pour trois recrutements externes dans l'ensemble des établissements concernés et mentionnés à l'article 1^{er} a été par ailleurs retenue à **l'article 6** pour garantir un déroulé de carrière adapté aux faibles effectifs du cadre de gestion et au nombre limité des recrutements. Les conditions d'avancement requises dans la catégorie d'emplois des personnels de conception et d'encadrement et des spécialistes de haut niveau pour accéder à cette catégorie de niveau A supérieure sont précisées à **l'article 5**.

Les conditions exigées pour les recrutements externes et internes dans la catégorie des personnels de conception et d'encadrement et des spécialistes de haut niveau sont fixées à **l'article 7** avec le même objectif. Dans ce cas, les candidats doivent être titulaires d'un titre ou d'un diplôme classé au moins au niveau I (Bac+5). Par dérogation, les recrutements sont également ouverts dans cette catégorie aux candidats titulaires d'un titre ou diplôme classé au moins au niveau II (Bac+3) qui disposent d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans dans des fonctions équivalentes à celles envisagées pour le recrutement. Pour cette catégorie également sont précisées les conditions requises pour la promotion de catégorie au choix (cinq ans de services effectifs dans le deuxième niveau de la catégorie des personnels d'application) ainsi que le volume des promotions envisagées. Le volume de promotions retenu à **l'article 8** est d'un cinquième appliqué à 5% de l'effectif des agents de la catégorie des personnels de conception et d'encadrement et des spécialistes de haut niveau, auquel s'ajoute une promotion au choix pour quatre recrutements externes intervenus dans l'ensemble des établissements concernés au cours de l'année.

De même, **les articles 9 et 10** fixent les modalités de recrutement dans la catégorie des personnels d'application (diplôme classé au moins au niveau IV pour les recrutements internes et externes et avoir atteint le deuxième niveau de la catégorie des personnels d'exécution ou avoir au moins atteint le 7^e échelon du premier niveau de la catégorie des personnels d'exécution pour la promotion de catégorie). Dans ce cas, le nombre maximum de nomination susceptibles d'être prononcées au titre de la promotion de catégorie au choix est calculée en appliquant une proportion de deux cinquièmes à 5% de l'effectif des agents de la catégorie des personnels d'exécution des établissements concernés par le cadre de gestion commun

Enfin, **l'article 11** précise qu'aucune condition n'est exigée pour les recrutements d'agents contractuels dans la catégorie des personnels d'exécution.

- Règles relatives à la rémunération

L'article 12 explicite les règles de calcul de la rémunération, établies 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. Il précise que les agents bénéficient de primes et d'indemnités. Un arrêté fixe l'échelonnement indiciaire.

- Règles relatives au classement

Toujours motivées par la volonté de recruter des personnels répondant aux besoins des établissements publics, les règles de classement retenues dans le cadre de gestion sont attractives et adaptées à sa structure.

Les articles 13 à 19 détaillent les conditions communes de classement dans le cadre de gestion commun de manière générale puis les conditions particulières, dans chacune des quatre catégories d'emplois.

Les conditions communes de classements prévues aux **articles 14 et 15** visent toutes à garantir la conservation de la rémunération antérieure en cas de recrutement interne ou par voie de promotion interne de catégorie, afin de favoriser la mobilité entre établissements concernés par le cadre de gestion commun.

Ainsi, les agents concernés par un recrutement par voie de promotion dans la catégorie supérieure sont reclassés à un échelon comportant un indice égal ou à défaut immédiatement supérieur à celui qu'ils détenaient dans leur catégorie d'origine. **L'article 14** précise qu'ils conservent l'ancienneté d'échelon acquise dans leur précédente situation, dans la limite de la durée exigée pour accéder à l'échelon supérieur dans leur nouvelle catégorie, lorsque l'augmentation de traitement consécutive est inférieure à celle que leur aurait procurée un avancement d'échelon dans leur ancienne situation.

De même, tous les agents concernés par un simple recrutement interne demeurent à l'échelon comportant l'indice de rémunération égal à celui dont ils bénéficiaient dans leur précédent établissement. **L'article 15** précise qu'ils conservent à cette occasion l'ancienneté acquise dans cet échelon.

Les règles de classement pour un recrutement externe sont quant à elles adaptées à la structure de chaque catégorie d'emplois. 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.

Ainsi, **l'article 16** prévoit, lors du recrutement des agents dans la catégorie des personnels de conception et d'encadrement supérieur et des experts de haut niveau une reprise de la totalité des activités professionnelles accomplies après l'obtention du diplôme ou du titre exigé, dans une fonction d'un niveau correspondant à celle pour laquelle l'agent est recruté, dans la limite maximale de 7 ans de reprise d'ancienneté (services publics et privés, hors service national).

De même, **l'article 17** prévoit lors du recrutement des agents dans la catégorie des personnels de conception et d'encadrement et des spécialistes de haut niveau la reprise des services accomplis en qualité d'agent non titulaire de catégorie A en totalité et la reprise des services de droit privé aux 2/3 des périodes effectuées en qualité de salarié dans le secteur privé ou associatif dans des fonctions d'un niveau au moins équivalent à celui de la catégorie A. La reprise totale est toutefois limitée à 11 ans de reprise d'ancienneté (services publics et privés, hors service national).

L'article 18 prévoit lors du recrutement dans la catégorie des personnels d'exécution, soit une reprise des services de droit public accomplis en qualité d'agent non titulaire de catégorie B en totalité, soit la reprise des services de droit privé aux 2/3 des périodes effectuées en qualité de salarié dans le secteur privé ou associatif dans des fonctions d'un niveau au moins équivalent à celui de la catégorie B. C'est la condition la plus favorable qui est prise en compte. Par ailleurs, les agents titulaires d'un diplôme de niveau BAC+2 ou d'une qualification reconnue comme équivalente bénéficient d'une bonification de deux ans d'ancienneté.

Enfin, **l'article 19** prévoit lors du recrutement dans la catégorie des personnels d'exécution, soit la reprise des services de droit public en totalité, soit la reprise des services de droit privé aux 2/3 des périodes effectuées en qualité de salarié dans le secteur privé ou associatif. Là aussi, la modalité de reprise la plus favorable est prise en compte.

- Règles relatives à l'avancement d'échelon

Les agents du cadre de gestion commun bénéficient d'avancement d'échelons, qu'ils soient en CDD ou en CDI.

L'article 20 précise, pour chaque catégorie d'emplois, la durée requise dans chaque échelon pour accéder à l'échelon supérieur. Certains échelons sommitaux ayant une durée supérieure à trois ans, cet article déroge à l'article 1-3 du décret 86-83 du 17 janvier 1986 qui fixe le principe d'une réévaluation de la rémunération des agents contractuels en CDD et en CDI au moins tous les trois ans.

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. L'accès au premier échelon est possible après 3 ans et 6 mois dans le 8^e échelon du 2^{ème} niveau de la catégorie. L'échelon est attribué dans la limite de 12% de l'effectif de la grille des spécialistes 2^e niveau. L'accès au deuxième échelon est possible après 3 ans et 6 mois dans le premier échelon exceptionnel. L'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 (article 5-2°).

- Règles relatives à l'avancement de niveau

L'article 22 précise que seuls les agents contractuels en CDI peuvent bénéficier d'un avancement de niveau. En effet, le changement de niveau s'inscrit dans un parcours professionnel, qui ne peut concerner les agents contractuels en CDD. Ces derniers devront dès lors attendre une éventuelle transformation de leur contrat en CDI. L'avancement de niveau s'effectue au choix après avis de la commission consultative paritaire.

L'article 23 précise les conditions requises pour accéder au deuxième niveau de chaque catégorie d'emplois. Les conditions retenues correspondent à celles prévues pour des fonctionnaires exerçant des fonctions de niveau analogue.

Pour accéder au deuxième niveau de la catégorie des personnels contractuels de conception et d'encadrement supérieur et des experts de haut niveau, les agents contractuels doivent réunir 7 ans de services dans le 1^{er} niveau de cette catégorie.

Pour accéder au deuxième niveau de la catégorie d'emplois des personnels contractuels de conception et

d'encadrement et des spécialistes de haut niveau, les agents contractuels doivent réunir deux conditions cumulatives, compter au moins 6 ans de services effectifs dans un emploi de catégorie A ou de même niveau et avoir atteint le 5^e échelon du 1^{er} niveau de la catégorie d'emplois des personnels contractuels d'encadrement et de conception et des spécialistes de haut niveau.

Pour accéder au deuxième niveau de la catégorie d'emplois des personnels d'application, les agents contractuels doivent réunir deux conditions, compter au moins 5 ans de services effectifs dans un emploi de catégorie B ou de même niveau et avoir atteint le 7^e échelon du 1^{er} niveau de la catégorie d'emplois des personnels d'application.

Pour accéder au deuxième niveau de la catégorie d'emplois des personnels d'exécution, les agents contractuels doivent réunir deux conditions, compter au moins 10 ans de services effectifs dans un emploi de catégorie C ou de même niveau et avoir atteint le 6^e échelon de la catégorie d'emplois des personnels d'exécution.

L'article précise également les conditions de classement au deuxième niveau de chaque catégorie.

L'article 24 prévoit que le volume de promotions au deuxième niveau de chaque catégorie est fixé annuellement en fonction d'un ratio promus/promouvables à solliciter auprès du guichet unique.

- Règles relatives à l'organisation du dialogue social

L'article 25 précise l'organisation proposée pour la représentation des personnels contractuels des établissements concernés par le cadre de gestion commun. Cette organisation déroge aux règles prévues à l'article 1-2 du décret 86-83 du 17 janvier 1986 qui précise que : « *Dans toutes les administrations de l'État et dans tous les établissements publics de l'État, il est institué, par arrêté du ministre intéressé ou par décision de l'autorité compétente de l'établissement public, une ou plusieurs commissions consultatives paritaires comprenant en nombre égal des représentants de l'administration et des représentants des personnels mentionnés à l'article 1er. Lorsque les effectifs d'agents contractuels d'un établissement sont insuffisants pour permettre la constitution d'une commission consultative paritaire en son sein, la situation des personnels concernés est examinée par une commission consultative paritaire du département ministériel correspondant désignée par arrêté du ministre intéressé.* »

En effet, la cartographie proposée par l'article 1-2 ne prévoit que deux modes de représentation possibles des personnels : par une commission consultative paritaire créé par établissement et, seulement lorsque les effectifs sont insuffisants la création d'une commission consultative paritaire placée au niveau du département ministériel. Une telle cartographie ne correspond pas à l'objectif poursuivi par le ministère de tutelle qui souhaite favoriser la mobilité dans le périmètre du cadre de gestion et harmoniser la gestion des contractuels des établissements publics de la sphère environnement.

Pour atteindre les objectifs poursuivis, le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer propose la création d'une commission consultative paritaire ministérielle commune à l'ensemble des personnels. Cette commission consultative paritaire serait compétente pour les questions relatives à l'avancement et à la promotion, ainsi que pour les recrutements internes lorsqu'il s'agit de pourvoir des emplois ne figurant pas à l'annexe du décret n°84-38 du 18 janvier fixant la liste des établissements publics à caractère administratif prévue au 2° de l'article 3 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984. Dans les établissements d'au moins 30 agents, des commissions consultatives paritaires locales seraient instituées. Elles seraient compétentes pour les licenciements, les mobilités internes à l'établissement et les questions disciplinaires. Pour les parcs nationaux comprenant moins de 30 agents contractuels, afin de leur permettre un niveau de gestion cohérent avec le nombre d'effectifs, la commission consultative paritaire ministérielle serait compétente pour tous les sujets (avancement, promotion interne, licenciements, mobilités internes, discipline).

L'article 25 renvoie à un arrêté la fixation des modalités d'application.

- Règles relatives à la mobilité

Le cadre de gestion commun est créé pour favoriser la mobilité des agents contractuels entre les établissements publics de la sphère environnement. Sa création permet en effet de mettre en place des règles de gestion communes à l'ensemble des agents contractuels, et en particulier des grilles indiciaires et des modalités de reclassement identiques.

Pour autant, il ne peut déroger aux règles fixées par la loi du 11 janvier 1984 et du décret du 17 janvier 1986

(congé mobilité ou congé pour convenances personnelles, recrutement directement en CDI sur des missions dérogatoires ou par portabilité du CDI).

Dans ce contexte juridique contraint, le cadre de gestion commun permet, pour favoriser la mobilité, la continuité de la carrière de l'agent contractuel en cas de changement d'affectation dans le périmètre du cadre de gestion. Par ailleurs, le fait que les mobilités soient décidées après avis de la commission consultative paritaire garantit une plus grande transparence dans l'attribution des postes dans le respect des règles fixées par le statut général (rapprochement de conjoints...). C'est la raison pour laquelle, **l'article 26** précise que la mobilité des agents contractuels qui demandent à occuper de nouvelles fonctions d'un niveau équivalent dans leur établissement public est décidée par le directeur de l'établissement après avis de la commission consultative paritaire compétente. 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. Pour les agents contractuels qui demandent à occuper de nouvelles fonctions d'un niveau équivalent dans un autre établissement public concerné par le cadre de gestion commun, la mobilité sera réalisée par application du dispositif de portabilité de CDI. L'agent signera obligatoirement un nouveau contrat sans changement de son positionnement dans la grille de rémunération commune (recrutement interne).

- Dispositions transitoires

L'article 27 prévoit des dispositions transitoires pour les agents des établissements publics concernés par la création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB), afin que les agents de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), de Parcs nationaux de France (PNF), de l'agence des aires marines protégées (AAMP) et du groupement d'intérêt public « ateliers techniques espaces naturels » puissent bénéficier des dispositions du présent décret dès son entrée en vigueur, indépendamment de la date de leur transfert au sein de l'AFB.

L'article 28 permet la modification par décret simple des dispositions non dérogatoires au décret n°86-83.

L'article 29 précise que les dispositions du présent décret prennent effet le premier jour du mois suivant la date de sa publication au Journal officiel de la République française.

Tel est l'objet du présent projet de décret fixant les dispositions particulières applicables aux agents contractuels de certains établissements publics de l'environnement.