

Intégration des OPA dans la fonction publique territoriale en application de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 modifiée

FICHE D'IMPACT

Contexte

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) a organisé, en 2006, le transfert aux collectivités territoriales des compétences des routes nationales d'intérêt local et des services participant à l'exercice de l'ensemble des compétences routières relevant des départements. En raison de leur spécificité, les parcs routiers ont été exclus de ce dispositif législatif. Après la décentralisation des routes et la réorganisation afférente des services de l'État, les parcs qui travaillaient déjà majoritairement pour le compte des départements ont vu la proportion d'activité pour ces derniers s'accroître. La loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 a transféré les parcs routiers aux départements en deux phases au 1^{er} janvier 2010 et au 1^{er} janvier 2011, au prorata de leurs activités exercées pour les collectivités.

S'agissant des fonctionnaires et des agents contractuels affectés dans les parcs, la loi du 26 octobre 2009 modifiée les a transférés selon les mêmes principes que ceux fixés par la loi LRL du 13 août 2004.

En ce qui concerne les OPA, agents publics non fonctionnaires, la loi du 26 octobre 2009 les a placés, de plein droit et à titre individuel, dans un régime proche de celui applicable aux fonctionnaires transférés par la loi LRL, la mise à disposition sans limitation de durée (MADSLD), avec possibilité d'opter pour une intégration dans les cadres d'emplois existants de la fonction publique territoriale (FPT). Le délai d'option entre le maintien du régime d'ouvrier de l'État et l'intégration dans la FPT est fixé à deux ans, à compter de la date du transfert ou de la publication du décret fixant les conditions d'intégration. Les OPA qui, au terme des deux ans, n'auront pas exercé leur droit d'option, seront maintenus en position de MADSLD.

Objet des textes

L'accès à la fonction publique territoriale des ouvriers des parcs et ateliers affectés dans les parcs routiers de l'équipement transférés aux départements nécessite de définir leurs conditions d'intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale ainsi que les modalités de calcul et de liquidation de leur pension.

Deux projets de décrets (et un projet d'arrêté) définissent ces modalités permettant aux OPA d'exercer leur droit d'option.

1/ Le projet de décret d'intégration vient en application des articles 11 et 27 de la loi relative aux transferts des parcs de l'équipement. Il garantit notamment à l'ouvrier des parcs et ateliers :

- la conservation de l'ancienneté accumulée en tant qu'OPA antérieurement à son intégration dans les cadres d'emplois de la collectivité d'accueil ;
- la conservation de son niveau de rémunération par l'introduction, le cas échéant, d'une indemnité compensatrice associée au maintien à titre personnel de son indice antérieur reconstitué;
- la prise en compte du complément à la prime de rendement dans la rémunération globale ;
- la correspondance entre les niveaux « ouvriers » et « maîtrise » et les cadres et grades d'accueil dans la fonction publique territoriale et fixe la composition et les modalités de fonctionnement de la commission nationale de classement chargée de déterminer le cadre d'emplois d'accueil des ouvriers dont le niveau de classification est « haute maîtrise » et « technicien » ;
- le maintien du bénéfice du départ anticipé à la retraite pour les agents concernés par l'exposition au risque amiante.

2/ Le projet de décret retraite fixe, quant à lui, les règles relatives au régime de retraite des ouvriers des parcs et ateliers qui auront intégrés les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale . Le projet de décret retraite vient en application des articles 11 et 27 de la loi du 26 octobre 2009 modifiée de transfert des parcs routiers. Il vient compléter et préciser les modifications apportées à cette loi au travers de la loi de finances pour 2014.

Les modalités de liquidation de la pension des ouvriers transférés comportent un certain nombre de garanties :

- Les OPA intégrés dans la fonction publique territoriale bénéficient d'une double pension qui comporte une part liquidée au titre du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE) et une part liquidée au titre de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).
- Les OPA intégrés dans la fonction publique territoriale bénéficient d'un montant garanti de pension correspondant à la retraite à laquelle ils auraient pu prétendre en restant agents de l'Etat. Le montant garanti est calculé selon l'article 11 de la loi du 26 octobre 2009 relative au transfert des parcs de l'équipement. Il est évalué sur la base de la classification qu'aurait pu atteindre l'ouvrier des parcs et ateliers dans son déroulement de carrière au service de l'Etat, sans passer par la voie du concours ou de l'examen professionnel. Le niveau de rémunération servant de base au calcul de ce montant garanti (salaire ouvrier au moment de la liquidation de la pension) est majoré pour tous les agents d'un taux fixe pour la prime de rendement et d'un taux représentatif et forfaitisé d'heures supplémentaires.
- Des articles spécifiques traitent de l'ensemble des bonifications et majorations dont celles liées aux enfants ou découlant des périodes de services militaires, ainsi que des conditions de réversion et d'application du minimum garanti prévu par textes relatifs au FSPOEIE et à la CNRACL..

Un projet d'arrêté interministériel, pris en application de l'article 3 du projet de décret retraite formalise par filière le meilleur déroulement de carrière, sans concours ou examen professionnel, auquel aurait pu prétendre l'agent s'il était resté OPA au sein des services de l'Etat. Le déroulement de la carrière reconstituée prend en compte pour chaque agent :

- la filière d'appartenance ;
- la classification de l'agent à la date d'intégration dans la fonction publique territoriale ;
- la durée des services accomplis ;
- la date de radiation des cadres.

Impacts financiers attendus

S'agissant du projet de décret d'intégration dans la fonction publique territoriale, les dispositions prévues permettent aux agents intégrés le maintien de leur rémunération globale. D'un point de vue des dépenses de rémunérations, il n'y a pas d'incidence budgétaire ni pour les collectivités locales, ni pour l'Etat qui avance actuellement la dépense en crédits de titre 2 des OPA en position de MADSLD mais est remboursé par les collectivités locales.

S'agissant des dispositions en matière de retraite, le nouveau dispositif de double pension permet de compenser pour 25 % des agents les insuffisances du dispositif de double pension prévu initialement dans la loi du 26 octobre 2009 : seuls 25 % des agents auraient donc intérêt à opter pour la FPT. Il s'agit en grande partie des plus jeunes ou de ceux qui sont au sommet de leur classification OPA au moment de l'intégration et qui ont la possibilité de dérouler une carrière dynamique dans la FPT. Ce dispositif basé sur les deux déroulements de carrière incite à organiser un parcours de carrière au sein de la collectivité d'accueil.

Le montant garanti de pension, qui correspond a minima à ce que l'Etat leur aurait versé s'ils étaient restés agents de l'Etat en n'optant pas pour la fonction publique territoriale, permettra de porter à au moins 90-95% la proportion des OPA pour lesquels la FPT sera attractive. En effet, sur les 4 300 OPA des parcs transférées, seul un volant de 5 à 10% des agents réussissent un concours ou un examen professionnel durant leur carrière et pourraient éventuellement prétendre à une retraite a priori plus importante par le FSPOEIE en restant agents de l'Etat. Ainsi, le mécanisme proposé permettra de donner enfin aux collectivités une pleine autorité de gestion comme d'emploi sur les OPA des parcs routiers transférés par la loi de 2009.

A noter que les collectivités locales, qui supportent les dépenses de rémunérations des agents, vont faire une économie en termes de charges patronales retraite du fait du différentiel de taux de cotisation existant entre les régimes du FSPOEIE et de la CNRACL (économies constatées avec la loi initiale de 2009) :

- FSPOEIE : taux de 33,53 % en 2014, 33,82 % en 2015 et 33,94% à compter de 2016 ;

- CNRACL : taux de 30,30 % en 2015 et 30,35 % en 2016 et au-delà conformément au décret 2012-1525 du 28 décembre 2012.

L'intégration des OPA dans la fonction publique territoriale va donc engendrer une perte de recettes de cotisations patronales pour le FSPOEIE et mécaniquement une augmentation de la subvention d'équilibre versée par les ministères employeurs d'ouvriers d'Etat. Cette augmentation aurait eu lieu avec la loi initiale de 2009 pour les agents qui intègrent la fonction publique territoriale. Elle est estimée à 113M€ sur 2015-2017.

De même, ces cotisations patronales deviendront une recette pour la CNRACL (moindres néanmoins du fait du taux employeur CNRACL moins élevé que celui du FSPOEIE). Ces nouvelles recettes auraient également été constatées avec la loi initiale de 2009. En conséquence, en raisonnant toutes administrations publiques, les recettes globales de cotisations patronales diminuent. Cette perte est estimée à 9,3M€ environ (le chiffrage de l'impact financier a été réalisé sur la base de l'assiette de cotisations 2013 au FSPOEIE à la charge des collectivités locales, estimée à 99,54 M€, assiette considérée comme stable jusqu'à l'entrée en vigueur du droit d'option en faveur des OPA.)

En termes de dépenses, le dispositif va entraîner un surcoût à la charge du FSPOEIE à long terme. Celui-ci correspondra au différentiel entre les pensions qu'il aurait versées avec les dispositions initiales de la loi de 2009 et ce qu'il va verser dans le cadre des nouvelles dispositions. Sur les 4 300 OPA présents dans les services de l'Etat, on estime que 4 000 (soit 93%) vont opter pour la fonction publique territoriale. Les premières intégrations dans la FPT interviendront au 1^{er} janvier 2015 compte tenu du dispositif de droit d'option inscrit dans la loi et les suivantes au 1^{er} janvier 2016 puis au 1^{er} janvier 2017, selon le moment où l'agent fera connaître son choix.

Ce surcoût peut être évalué à un montant global d'environ 150M€. Au seul titre des années 2015-2017, 100 départs / an sont prévus soit un surcoût pour le FSPOEIE estimé à 1,45M€ sur la période considérée.

Une première étude permettant de déterminer l'opportunité d'un mécanisme de neutralisation entre la CNRACL et le FSPOEIE a également été engagée. Cette étude a pour objet d'évaluer l'impact des nouvelles mesures prévues à la fois sur le FSPOEIE et sur la CNRACL, par comparaison avec une situation de référence - celle de la législation actuelle de la loi de transfert des parcs routiers de 2009, inopérante en l'état - dans laquelle les OPA n'optent pas pour leur intégration dans la FPT. Ce sont des estimations qui devront être ajustées au regard du nombre réel d'OPA optant pour le transfert. La consolidation de ces estimations et la décision quant à un tel système de compensation ont vocation à intervenir ultérieurement en 2014. Il convient en effet de noter que les éventuels flux entre les deux régimes de retraite produits par le dispositif prévu ne s'effectueront et ne pourront véritablement être évalués qu'à l'horizon 2015 au plus tôt, soit après que les agents auront été en mesure d'exercer antérieurement leur droit d'option.

Impact sur d'autres textes législatifs ou réglementaires

Il n'y a pas d'impact sur la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

En revanche, le dispositif prévu pour les OPA qui intègrent la fonction publique territoriale introduit des dispositions dérogatoires au décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004 relatif au régime des pensions des ouvriers de l'Etat et au décret n° 2003-1036 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la CNRACL.

Impact sur les personnels et le dialogue social

Le calendrier prévisionnel du droit d'option pour les OPA MADSLD par la loi du 26 octobre 2009 est le suivant, sachant que la publication des décrets d'application de la loi est prévue tout début 2014 après la promulgation de la loi de finances pour 2014 :

- Demande exprimée avant le 31/08/2014 : intégration au 1^{er} janvier 2015
- Demande exprimée du 01/09/2014 au 31/08/2015 : intégration au 1^{er} janvier 2016
- Demande exprimée entre le 01/09/2015 et 2 ans après la date de publication du décret d'intégration : 1^{er} janvier 2017.

Le cadencement relatif à l'intégration des OPA dans la FPT est estimé à 75% pour 2015 (3 000 agents), puis 15 % pour 2016 (600 agents) et 10 % sur 2017 (400 agents).

Calendrier de mise en oeuvre des textes:

- avis du CTM sur les projets de décrets prévu le 24 octobre 2013,
- avis de la commission consultative d'évaluation des normes et du conseil supérieur de la FPT à l'automne 2013
- publication des décrets début 2014 pour laisser suffisamment de temps aux agents d'exprimer leur droit d'option avant la première échéance du 31 août 2014.