Coordination des employeurs publics territoriaux

AMF – AMRF – APVF – CNFPT – Départements de France – FNCDG – France urbaine – Intercommunalités de France – Régions de France – Villes de France – Collège employeurs du CSFPT

Paris, le 22 février 2023

Note de positionnement sur le projet de réforme des retraites

Nos propositions pour éviter aux collectivités territoriales d'être triplement pénalisées

Qu'est-ce que la Coordination des Employeurs Territoriaux (CET) ?

A la tête de plus de 50 000 collectivités territoriales et établissements publics locaux, les élus locaux ont la responsabilité de l'intervention des 1,9 million d'agents publics territoriaux, qui, comme les agents des autres versants de la fonction publique, assurent les nombreuses missions de service public, obligatoires par la loi ou facultatives selon les décisions locales, exercées par les entités publiques locales.

Depuis septembre 2018, les associations d'élus locaux, la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG), le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et le collège des employeurs territoriaux du Conseil supérieur de la fonction publique territorial (CSFPT) ont décidé de se fédérer et de coordonner leurs réflexions et propositions afin de mieux fonder, légitimer et exprimer leurs positions dans les concertations et négociations avec le Gouvernement et les organisations syndicales.

C'est dans cet état d'esprit que, **dans le cadre d'une démarche collégiale, unanime et indépendante de l'opinion que chaque employeur peut porter sur l'opportunité de la réforme des retraites**, ils ont adressé au Gouvernement en décembre **une contribution au projet de réforme**. Et c'est dans la même logique que, après avoir pris connaissance du projet de loi, qu'ils ont décidé de proposer ensemble **huit amendements dans la discussion parlementaire qui s'engage**.

Ces propositions d'amendements ont vocation à enrichir le texte, dont la Coordination considère que, s'agissant du versant territorial de la fonction publique, **il comporte des mesures insuffisantes et en ignore largement les spécificités, au détriment des employeurs et agents territoriaux, au risque d'aboutir à une « triple peine » pour les collectivités territoriales.**

Ce que prévoit le PLFRSS pour la fonction publique territoriale

A partir du 1er septembre 2023, **une nouvelle hausse progressive de l'âge de départ à la retraite** doit s'enclencher, à raison de trois mois par année de naissance pour atteindre l'âge légal de 64 ans en 2030 (les catégories dites « *actives* », à l'image des sapeurs-pompiers, pourront toujours partir plus tôt mais deux ans plus tard qu'actuellement). Pour bénéficier d'une retraite à taux plein, il faudra, dès 2027, avoir cotisé 43 ans. Les personnes partant à la retraite à 67 ans, qu'elles aient accompli ou non l'ensemble de leurs trimestres de cotisations, percevront automatiquement une retraite à taux plein (c'est-à-dire sans décote). La réforme permettra également aux agents de la fonction publique, avec l'accord de leur employeur, de travailler jusqu'à 70 ans s'ils le souhaitent, ou de prendre une retraite progressive (cumul d'une retraite avec un temps partiel possible deux ans avant l'âge légal).

Dans les collectivités, les agents sont concernés par cette réforme, qui s'applique aussi bien au secteur privé qu'au secteur public.

La réforme emportera en l'état des effets directs et indirects sur les finances publiques locales, qui constituent un véritable « angle mort » du projet de loi et de son étude d'impact.

Préoccupés par l'effet mécanique induit par les mesures d'âge, combiné à l'insuffisance des mesures d'accompagnement, les employeurs territoriaux entendent alerter sur l'impact du projet de loi en la matière et formuler des propositions pour que les collectivités territoriales ne soient pas triplement pénalisées.

La hausse de cotisation des employeurs territoriaux : un coût direct pour les finances publiques locales, qui ne s'inscrit dans aucune démarche de remise à plat pourtant nécessaire

Mi-janvier, les collectivités ont eu la mauvaise surprise d'apprendre que le taux de cotisation au régime de la caisse de retraite des fonctionnaires (la CNRACL) augmenterait vraisemblablement de 1%, **représentant un surcoût de 460 M€ pour les seules collectivités territoriales.**

Le Gouvernement s'est engagé, par un courrier de la Première Ministre en date du 25 janvier 2023, à compenser intégralement aux employeurs territoriaux cette hausse de cotisation, sans que le véhicule de cette compensation soit à ce jour arbitré. Il a par ailleurs été confirmé aux associations membres de la Coordination des employeurs publics territoriaux, lors d'une réunion avec le ministre des Comptes Publics, qui s'est tenue le 13 février 2023, que la CNRACL – bien que déficitaire – continuerait à moyen terme à être prélevée au titre de la compensation démographique vers les autres régimes. En effet, aujourd'hui, la CNRACL verse une compensation pour équilibrer d'autres régimes de retraite [elle a versé 77,3 milliards d'euros depuis la création de ce mécanisme en 1974].

Dans ces conditions, la hausse de cotisation d'un point des employeurs affiliés à la CNRACL ne participera pas à l'équilibre intrinsèque du régime, mais au maintien de la compensation démographique vers les autres régimes et, de ce fait, à leur financement indirect.

Nous demandons l'arrêt préalable de cette compensation sans quoi nous risquons d'aboutir à une situation aberrante : la CNRACL est déficitaire mais encore contributrice à la compensation des autres régimes et, dans ces conditions, les recettes procurées par la hausse de la cotisation ne contribueront pas à résorber l'équilibre intrinsèque de la caisse mais à financer la compensation vers les autres régimes. **Il y a là un enjeu de cohérence, de lisibilité et de légitimité dans les efforts sollicités.**

La CNRACL connaît certes un déficit mais qu'il est peut-être possible de le réduire en conduisant une réflexion d'ensemble sur la retraite des agents des collectivités. C'est ainsi que nous souhaitons aussi travailler sur la question des périmètres des régimes et, en particulier, celle des contractuels, qui sont affiliés à la CNAV et non à la CNRACL. En effet, les contractuels sont de plus en plus nombreux dans les collectivités, depuis que leurs droits ont été progressivement alignés sur ceux des fonctionnaires et que les possibilités de recours au contrat ont été sensiblement élargies.

Aujourd'hui, 1 recrutement sur 2 se fait par la voie du contrat dans la fonction publique territoriale.

Indépendamment de l'opinion que chacun peut porter sur une telle évolution, cet état de fait contribue inévitablement à réduire substantiellement la base cotisante de la CNRACL tandis que les générations d'agents territoriaux en retraite ou en fin de carrière ont massivement intégré la fonction publique par la voie du statut à l'époque. **Le déséquilibre démographique de la caisse s'en trouve structurellement aggravé.**

> **Amendement n°1** : Aussi, la coordination des employeurs territoriaux a déposé un amendement à l'article 6 du PLFSSR pour modifier le rapport financier annexé au projet de loi qui mentionne cette augmentation du taux de cotisation (**à noter que celle-ci relève *in fine* du pouvoir réglementaire**).

L'usure professionnelle induite par la pénibilité des métiers : des « coûts cachés » substantiels pour les finances publiques locales, qui appellent des réponses adaptées

Outre l'impact financier qu'emportera la réforme annoncée sur les budgets locaux, un autre impact, moins visible, mais également très coûteux touchera les collectivités. La fonction publique territoriale (FPT) se compose essentiellement d'agents de catégorie C (76 %). **L'usure professionnelle y constitue depuis déjà un certain nombre d'années une problématique importante en raison des métiers qui y sont exercés.**

Autre facteur : la moyenne d'âge des agents dans la FPT est de 46 ans (42 ans dans le secteur privé) et les statistiques, issues de plusieurs sources dont le rapport annuel sur la fonction publique, témoignent très clairement d'une hausse des arrêts de travail et des cas d'invalidité après 50 ans.

La Coordination des employeurs territoriaux a souligné cette particularité la veille de la présentation de la réforme par le gouvernement, le 10 janvier : « *Toute réforme emportant des mesures d'âge et qui serait de surcroît strictement paramétrique représente un défi quant à l'usure professionnelle des agents dans la mesure où elle conduit mécaniquement à maintenir*

plus longtemps en position d'activité des agents exposés à la pénibilité voire des agents déjà en situation d'invalidité. La conséquence sera une hausse de l'absentéisme dont il faudra prendre en compte le coût et l'impact sur la qualité du service. »

Au-delà de la prise en charge directe des conséquences de l'usure professionnelle, s'opère également un transfert de charge assurantielle depuis le système de retraites vers d'autres couvertures (assurance statutaire et prévoyance), ce qui, du fait du niveau de risque et de la sinistralité inévitablement accrus (absentéisme, incapacité, invalidité, etc.), pourrait induire des dépenses supplémentaires significatives pour les collectivités territoriales, comme la Coordination des employeurs territoriaux l'avait signalé.

Or, dans le projet de loi, la pénibilité est essentiellement appréhendée au travers des catégories dites « *actives* », conformément à une nomenclature établie par le décret n° 54-832 du 13 août 1954, soit **une part très marginale des agents publics (6 % dans la fonction publique territoriale)**.

Le ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, Stanislas Guerini, a écarté toute option tendant à une extension du périmètre des catégories actives, qui bénéficient d'un départ anticipé.

La Coordination s'était portant prononcée dans sa contribution de décembre dernier pour un élargissement du périmètre.

Actuellement, au sein de la fonction publique territoriale (FPT), seuls les agents de police municipale, les sapeurs-pompiers professionnels et les égoutiers bénéficient de la catégorie active.

Or, les critères pris en compte permettant à ces métiers d'être ainsi classés ont été définis en 1969 et n'ont pas fait l'objet d'une évaluation récente, et ce alors que les métiers territoriaux sont en constante évolution et qu'ils sont exercés par plus de 76 % d'agents de catégorie C. Aussi, en cohérence avec sa contribution, la Coordination défend un amendement visant à ouvrir cette réflexion :

> **Amendement n°2** : « *Dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport du Gouvernement au Parlement évalue les critères pris en compte permettant à certains emplois de la fonction publique territoriale d'être classés en catégorie active. Au vu de cette évaluation, il propose, le cas échéant, la révision des critères ouvrant droit au bénéfice de la catégorie active et, partant, son éventuelle extension aux métiers territoriaux qui, bien que relevant de la catégorie sédentaire, présentent un risque particulier d'usure professionnelle.* »

Mais la Coordination considère que **la prise en compte de la pénibilité des métiers de la FPT ne peut s'appréhender exclusivement sous l'angle des catégories dites actives** et qu'il convient de ne pas installer **une dualité entre une approche de la pénibilité fondée sur des outils individuels dans le secteur privé et une autre s'appuyant presque exclusivement sur des outils catégoriels et statutaires dans la fonction publique.**

Elle souhaite notamment que soit étudiée **la possibilité de transposition à la fonction publique de deux dispositifs prévus à ce stade exclusivement pour les salariés du secteur privé de prise en compte de la pénibilité : le compte professionnel de prévention (dit « C2P ») et la possibilité d'un départ anticipé à 62 ans *à taux plein*** (là où le dispositif existant des mises à la retraite pour invalidité dans la fonction publique se verra, en l'état, appliquer la décote).

S'agissant du compte professionnel de prévention (C2P), encadré par l'ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail, il constitue la pierre angulaire de la prise en compte de pénibilité pour les salariés du secteur privé, par la possibilité de bonification de trimestres selon six critères de pénibilité : travail de nuit, travail en milieu bruyant, travail en températures extrêmes, etc.

> **Amendement n°3** : « *Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport examinant, à la lumière d'une évaluation de la mise en œuvre du compte professionnel de prévention sur son champ d'application actuel, l'opportunité et les conditions de sa transposition à la fonction publique.* »

> **Amendement n°4** : « *Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport du Gouvernement au Parlement examine l'opportunité d'étendre aux agents de la fonction publique le dispositif prévu à l'article L. 4624-2-1-1 du code du travail.*
>
> *Ce dispositif permet aux agents particulièrement exposés à des risques d'usure professionnelle, si leur état de santé le justifie, de bénéficier d'une retraite pour invalidité à taux plein à compter de leurs 62 ans.* »

Un fonds national de prévention dédié à la fonction publique territoriale et renforcé dans ses missions : une nécessité face au défi de l'usure professionnelle

La reconversion des agents (donc leur formation) et leur mobilité constituent autant de questions à traiter à l'aune de cette réforme. Le ministre de la Transformation et de la fonction publiques, Stanislas Guerini, en convenait, le 21 janvier, sur la radio *France Info* en déclarant « *l'enjeu derrière la réforme porte bien sur l'aménagement des fins de carrière* » et en promettant 6 milliards d'euros pour « *corriger les injustices* ».

Mais, lors de la présentation de la réforme, le Gouvernement n'a annoncé aucun dispositif opérationnel pour aider les collectivités à répondre à cet enjeu, hormis le fait que le fonds annoncé s'agissant de la fonction publique hospitalière concernera aussi le secteur social et médico-social de la fonction publique territoriale.

Pourtant, plusieurs métiers de la fonction publique territoriale présentent des caractéristiques justifiant un accompagnement renforcé. L'indice de fréquence des accidents de travail dans la fonction publique territoriale (FPT) (36,3 %) est plus élevé que dans les deux autres versants de la fonction publique. En particulier, dans la FPT, près de 47 % des agents travaillent dans la filière technique et 14 % dans les filières sociale, médico-sociale ; des filières qui exposent le plus souvent à des risques physiques.

Les deux principaux risques identifiés sont d'une part les troubles musculo-squelettiques (80 % des maladies professionnelles en 2020) et d'autre part les risques psychosociaux (à l'origine de 34 % des arrêts de travail en 2021).

Les employeurs territoriaux demandent donc à ce que soient largement renforcées les actions du fonds national de prévention dédié à la fonction publique territoriale et à ce que celui-ci soit **rattaché au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP)** et non plus à la CNRACL, dans un objectif de rapprochement des procédures et des expertises.

A minima, la Coordination des employeurs territoriaux demande à ce qu'un rapport du Gouvernement au Parlement permette d'étudier cette hypothèse.

> **Amendement n°5** : « *Le fonds national de prévention prévu à l'article L 814-1 du présent code est rattaché au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique. Il a pour objet de prévenir tout accident de service, toute maladie professionnelle, tout risque professionnel, de permettre le maintien dans l'emploi des agents en situation d'usure professionnelle, d'identifier les principaux risques ainsi que les métiers les plus exposés, ouvrant aux agents concernés le bénéfice d'une surveillance médicale renforcée, de sensibiliser les employeurs locaux afin de prévenir les situations d'inaptitude au travail, incluant l'accompagnement des transitions professionnelles et de formuler des recommandations d'actions en matière de prévention.* »

> **Amendement n°6** : « *Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport portant sur les conséquences liées à l'application* [de l'article 9] *pour les employeurs de la fonction publique territoriale. Ce rapport s'attache en outre à la faisabilité de l'extension des dispositions* [de l'article 9] *à la fonction publique territoriale, au-delà du fonds prévu au VI.* »

Egalité homme / femme dans l'accès à une retraite à taux plein : promouvoir la parité entre salariés du secteur privé et agents de la fonction publique

Le PLFRSS comporte **un certain nombre de mesures qui visent à mieux prendre en compte des situations spécifiques intervenues au cours de la carrière, en particulier les congés parentaux et l'aide aux proches.**

Il s'agit de situations créatrices de ruptures dans les carrières professionnelles et, par conséquent, dans les cotisations et le calcul des droits à pension.

Les salariés concernés s'avèrent être dans une écrasante majorité des femmes.

Par une meilleure prise en compte de ces situations, ces mesures permettent réduire les inégalités homme / femme dans l'accès à une retraite à taux plein. **Il s'agit en particulier des dispositions suivantes :**

- **Article 7 :** les congés parentaux seront pris en compte dans le calcul des carrières longues (jusqu'à un maximum de 4 trimestres) ;

- **Article 12 :** il est créé l'assurance vieillesse des aidants (AVA) et procédé à l'élargissement du dispositif actuel de validation de trimestres à davantage d'aidants par la prise en compte des personnes extérieures au cercle familial, celles qui ne résident plus au domicile de la personne aidée ou encore des aidants d'enfant ayant un taux d'incapacité inférieur à 80% et éligible à un complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH).

En l'état du texte présenté, ces dispositifs seraient réservés aux seuls salariés du secteur privé. Or, l'absence de parité entre ces derniers et les agents de la fonction publique n'apparaît pas justifiée.

Aussi, la CET propose deux amendements visant à étendre à la fonction publique le bénéfice de ces mesures.

> **Amendement n°7** : « *Dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport examinant l'opportunité de transposer à la fonction publique le bénéfice des dispositions de 2° du I. de l'article 10 pour prendre en compte les congés parentaux prévus aux articles L. 515-1 à L. 515-12 du code général de la fonction publique.* »

> **Amendement n°8** : « *Dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport examinant l'opportunité de transposer à la fonction publique le bénéfice des dispositions de l'article 12 relatives aux aidants de personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie.* »