

## Contribution pour la réforme des retraites

### Contexte :

Le présent document est édité à l'occasion de la **rencontre de l'ADRHGCT avec Jean-Paul Delevoye, Haut-commissaire à la réforme des retraites, le 12 novembre 2018.**

Le Haut-commissaire a pour mission d'organiser la concertation avec les principaux acteurs du champ des retraites et de coordonner, au niveau interministériel, les travaux de préparation de la réforme des retraites, de rédaction des projets législatifs et réglementaires et de suivi de leur mise en œuvre.

De son côté, l'Association des DRH des grandes collectivités territoriales (ADRHGCT) s'est imposée comme un contributeur régulier, légitime et constructif dans le débat public, sur les sujets du management de la fonction publique et des évolutions de son cadre législatif. Préoccupation forte des agents du service public (comme du secteur privé), l'enjeu de la retraite est de facto une question importante pour les DRH. Elle permet d'uniformiser la gestion des retraites public/privé, ce qui contribuera au respect mutuel des différentes catégories professionnelles.

A travers la retraite se joue ainsi la mise en œuvre de la **responsabilité sociale de l'employeur, dans l'accompagnement de l'agent** vers cette transition, toujours sensible à titre individuel, au-delà de considérer les départs comme de simples opportunités d'ajustement des organisations.

**L'ADRHGCT souligne l'opportunité que peut constituer la réforme des retraites. Dans la continuité du Pacte de confiance qu'elle a proposé à l'Etat, elle invite à la prise en compte des spécificités de la fonction publique, sans caricature ni posture corporatiste. L'ADRHGCT veillera à l'impact de la réforme sur la qualité du service rendu aux agents. Elle sera vigilante quant aux effets possibles de la réforme, dans un contexte où l'allongement des carrières pose un réel défi, et propose des droits simplifiés (notamment sur le volet égalité femmes / hommes, la prise en compte de la pénibilité). Elle suggère enfin d'associer les experts en collectivités au travail permettant d'affiner les scénarios, pour aboutir à une réforme lisible pour les agents territoriaux.**

### Des garanties attendues sur la démarche :

#### De la concertation à la mise en œuvre opérationnelle

Le Haut-commissaire a engagé **une large concertation** avec les représentants du monde du travail. L'ADRHGCT, pour le secteur public local, se félicite de cette démarche, en particulier au regard de la portée des enjeux concernés par la réforme. Elle sera néanmoins vigilante à

la prise en compte des échanges issus de la concertation, dans un contexte où des effets d'annonce ou l'éventualité de cavaliers pourraient minorer sa sincérité.

Dans ce contexte, elle indique par ailleurs être **prête à mobiliser divers experts techniques : la participation active à une réforme avec les experts RH qui travaillent au quotidien** sur l'accompagnement des agents constituerait **une méthode innovante** (au regard de la méthodologie classique d'élaboration des réformes) et pertinente. **Un processus de travail itératif entre une équipe d'experts en collectivités et le groupe d'expertise piloté par le Haut-commissaire pourrait être mis en place**, sur des points techniques à définir (exemple : analyser l'impact des scénarios de réformes sur des profils types de carrières, dont les experts locaux pourraient reprendre les parcours et en faire des simulations).

Dans la mise en œuvre, l'ADRHGCT veillera à l'impact de la réforme sur la qualité du service rendu aux agents. L'instruction des dossiers de retraite est très complexe pour les agents et les réponses sont souvent tardives. Cette réforme implique **une réorganisation profonde des caisses. L'attention doit être appelée sur la qualité du service d'accompagnement rendu aux agents** afin de ne pas déstabiliser encore les services instructeurs. Ce risque, s'il ne doit pas empêcher la réforme, doit être pris en compte pour éviter que les agents partant en retraite dans les 10 ans à venir constituent une « génération sacrifiée » parce que mal informée.

#### **Des principes attendus sur le fond :**

##### **Le respect des statuts et des parcours, l'accès aux droits facilité**

**L'ADGRHGCT ne se positionne jamais a priori dans une posture corporatiste**, avançant les spécificités du secteur public local quand celles-ci sont transposables dans d'autres champs. En matière de réforme des retraites, comme en matière de statut, **les fonctionnaires sont souvent victimes d'idées préconçues caricaturales** : ils seraient des « privilégiés ». **Ce sentiment mine la confiance de l'opinion publique à l'égard des fonctionnaires. Les propositions ici énoncées constituent ainsi un prolongement cohérent avec le Pacte de confiance proposée par l'ADRHGCT dans le cadre de la réforme de la fonction publique.**

En ce domaine, l'ADRHGCT invite le Haut-commissaire à éviter l'écueil des caricatures. La lettre du COR n°12 relative aux différences de retraite entre salariés du privé et fonctionnaires indiquait ainsi que « sur le champ des fonctionnaires d'État civils, des simulations montrent que l'application des règles de la CNAV, de l'ARRCO et de l'AGIRC conduirait, pour les générations qui partiront à la retraite dans les prochaines années et sous l'hypothèse de salaires nets identiques, à un montant de pension proche en moyenne de celui calculé avec les règles des régimes de fonctionnaires. En particulier, les règles du privé s'avéreraient plus avantageuses que celles du public pour un peu plus de la moitié des fonctionnaires nés en 1958, et moins avantageuses pour l'autre moitié des cas ».

Les calculs réalisés au sein de l'ADRHGCT amènent ainsi à mettre en valeur **l'impact des régimes indemnitaires** : ceux-ci font l'objet (malgré une timide évolution avec la réforme PPCR) d'une faible valorisation à la retraite ; lorsqu'ils représentent une part importante de la rémunération, la perte nette peut être très forte lors du départ, même si le mode de calcul sur le traitement de base est favorable (6 derniers mois / dynamique de carrière désormais « automatique »).

Il est important de préciser ici que derrière les éléments régulièrement soulignés dans le débat public (50 % des 25 meilleures années contre 75 % des 6 derniers mois), **les modalités du calcul global restent significativement différentes, avec notamment l'existence des**

**régimes complémentaires obligatoires dans le privé, qui n'a pas d'équivalent identique dans le secteur public.** La retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) ne peut y être comparée (le COR ne s'y risque pas, d'ailleurs).

L'ADRHGCT s'est fortement positionnée en matière de prise en compte de l'égalité femmes / hommes, sur de nombreux sujets (récemment encore sur le jour de carence). En cohérence avec ce positionnement, elle invite le Haut-commissaire à **prendre en compte le risque de minoration des pensions de retraite lié aux parcours professionnels statistiquement moins linéaires des femmes** (par l'effet des congés parentaux, disponibilités, temps partiels, etc.).

Sur un autre plan, elle constate que **les carrières ne se font plus sur un emploi unique, ni même sur un statut unique.** Au-delà même des évolutions de grade ou de cadre d'emploi, des logiques d'aller-retours entre fonctions publiques, et entre secteurs (public/privé/ESS, etc.) se multiplient. Cela contribue à la diversité des expériences et à la dynamique des compétences. De ce point de vue, **une approche décroisée des retraites constituerait une avancée forte : elle faciliterait la lisibilité et la transposition des droits, quel que soit le parcours** d'une personne, dans ses diverses expériences.

La réforme des retraites ne doit pas se faire non plus en générant une concurrence délétère entre les générations. Le taux de chômage des jeunes reste très élevé (plus de 20 % pour les 15-24 ans). Il nous appartient de permettre à cette population active de cotiser au plus tôt comme de renouveler une dynamique d'emploi et de compétences, notamment, au sein des collectivités territoriales.

Des taux de pensions amoindris par une réforme axée sur le seul enjeu financier, amènerait les collectivités à constater **des reports de départs en retraite.** Déjà, les collectivités constatent une hausse récente des reculs de limite d'âge et des prolongations d'activité. A l'heure où les enjeux budgétaires pèsent très fortement sur les budgets RH, cela constituerait une première difficulté, alors que ces départs peuvent constituer des opportunités d'ajustement du service public (l'ADRHGCT ne préconisant pas toutefois l'application de ratios de remplacements/départs : c'est une approche au cas par cas qui doit prévaloir). **Toutes les collectivités constatent par ailleurs une hausse significative des arrêts longs, de concert avec le vieillissement des agents et l'usure professionnelle. Le recul effectif des départs pose question en ce sens : comment accompagner au mieux des agents qui reculent leur départ pour de simples questions financières ?**

Sur le principe également, l'association défend **un régime principalement obligatoire de retraite, pour éviter que des agents parfois fortement touchés par des difficultés de fin de mois, ne choisissent une couverture minimale et que cela génère un risque de paupérisation à la retraite et un allongement des carrières.** Ce dernier effet renverrait aux défis posés par l'usure professionnelle ou l'augmentation des arrêts longs, par exemple.

La réforme des retraites doit, si elle conduit à ce résultat, s'accompagner **d'un effort massif en matière de moyens de formations (en particulier sur les savoirs de base) et de conditions de travail pour favoriser les reconversions et la prévention de l'usure.** Les collectivités ne pourront pas, dans le contexte budgétaire actuel, être seules en ligne sur ce champ.

**La lisibilité des droits serait de nature à favoriser l'anticipation des départs, le passage serein des agents vers la retraite.** Pour les organisations locales, cette anticipation serait également gage de sérénité : la collectivité pourrait ainsi plus aisément anticiper son organisation consécutive au départ, le transfert d'expertise nécessaire, etc.

**Les DRH sont en première ligne pour assurer la communication en aval des réformes. L'exercice de pédagogie, s'agissant des retraites, est aujourd'hui une gageure.** La grande complexité de ce domaine n'est pas qu'un challenge pour les professionnels RH. C'est aussi un risque permanent d'exclusion de droits, leur accès étant régulièrement complexifié par les procédures ou l'illisibilité juridique. L'ADRHGCT sera vigilante à ce que la réforme facilite **l'accès de chaque agent à l'information sur ses droits et démarches.**

### **Des propositions concrètes :**

**L'ADRHGCT est favorable à un régime de retraite par répartition, à points, avec des comptes notionnels dite retraite universelle, à condition que les primes et indemnités du régime indemnitaire soient prises en compte** pour le calcul de la pension de retraite. Les DRH des grandes collectivités ont initié une comparaison de la portion du régime indemnitaire toutes catégories confondues dans la rémunération nette des agents.

Cette portion de régime indemnitaire dans le salaire net représente en moyenne 20% sur les agents de catégorie A B C et jusqu'à presque 40% pour les catégories A+. La période de référence des 6 derniers mois pour les fonctionnaires permet, en l'absence de prise en compte du régime indemnitaire des pensions de retraite, de disposer de pension représentant un pourcentage de la rémunération nette entre 52% sur les A+, 65 % pour les A, 69% pour le B, et 68% pour les catégories C en moyenne.

Pour information, en l'absence de prise en compte du régime indemnitaire et sur un calcul sur les 20 dernières années à 75 % du TIB, ce pourcentage de la pension nette par rapport au salaire net diminuerait significativement pour atteindre 45% pour les A +, 55% pour les A, et 58% pour les B et 59% pour les catégories C.

L'ADRHGCT se veut également force de proposition sur les axes suivants :

#### **- Montant des retraites :**

- L'association des DRH des grandes collectivités soutient l'intérêt de disposer d'un **taux de rendement raisonné** des cotisations retraite.
- **Un plafond cohérent pour une retraite de base et complémentaire :** un plafond fixé à 3 fois celui de la sécurité sociale est intéressant mais reste insuffisant et il convient que le capital (ou provision) accumulé(e) soit lié à un bon taux de rendement. Il faut donc créer un régime supplémentaire avec un plafond plus élevé (en Suède 8 fois le plafond) et variable selon les professions.
- La possibilité de capitaliser une portion de pension avec **plusieurs niveaux de risque comme en Suède** (ex : 2.5% du compte en Suède).
- Le compte retraite sur le régime de base doit être accompagné d'une **lisibilité sur la valeur d'achat du point, de même que sur les modalités de conversion du point, à la liquidation. Des niveaux et modalités d'évolution de ces deux valeurs dépendront le niveau des retraites, et l'acceptabilité de la réforme. Un point de vigilance quant au maintien du pouvoir d'achat par rapport au système actuel doit être fixé.** Des taux trop défavorables aux futurs retraités risqueraient de générer les effets délétères évoqués plus haut (paupérisation, allongement excessif de l'âge du départ, avec impact sur l'usure professionnelle, etc.).

- Sur ce volet également, l'ADRHGCT est prête à **travailler avec l'équipe du Haut-commissaire sur la base de cas concrets pour affiner les scénarios.**
- **Des droits simplifiés :**
- **La pension de réversion devra être harmonisée entre le public et le privé.** En effet, les conditions des agents publics doivent être autant que faire se peut maintenues et étendues aux salariés du privé, par le versement des cotisations du compte et/ou du minimum garantie dès le décès du conjoint que celui-ci soit marié ou pacsé (depuis au moins 3 ans) avec ou sans enfant à charge.
  - Permettre aux agents publics de **pouvoir percevoir une pension d'invalidité tout en continuant à exercer une activité à temps partiel TOUT en continuant à générer des droits pour la retraite** (ce qui n'est pas le cas actuellement pour la FPT mais se fait pour les personnes avec handicap de catégorie 1, 2 ou 3 au régime général).
  - **La prise en compte des spécificités** doit être étudiée : les carrières longues, la pénibilité, et la particularité des emplois fonctionnels doivent continuer à être pris en compte par le nouveau dispositif.
  - Parmi les spécificités : **la notion de pénibilité doit faire l'objet d'un travail spécifique, auquel l'association propose d'être associé.** La distinction entre catégorie active et sédentaire semble insuffisante ; dans le secteur privé, le compte pénibilité est complexe à mettre en œuvre. Une solution équilibrée, prenant véritablement en compte les inégalités face à la pénibilité des différents métiers, y compris pour les agents contractuels de droit public, doit être mise au point.
  - **L'harmonisation des bonifications enfant public / privé** doit se faire à l'avantage du meilleur système. Toute évolution sur ce plan ne doit pas conduire à la diminution des **garanties amenées depuis 2004, en matière d'égalité femmes / hommes**, et doit considérer les agents aux carrières antérieures à l'émergence de ces droits.
- **Mettre en œuvre des possibilités en matière de pré-retraites.**
- Congé de fin d'activité et cessation progressive d'activité :
- Ces deux congés pourraient être financés par les surcoûts de cotisation payés par les transferts primes points du PPCR à la CNRACL, ainsi pour une ville comptant 2000 agents fonctionnaires pour les 6 points majorés (42,66€) de transferts prime/point une hausse de 689 760 € des cotisations patronales a été observée sur l'année 2017 et 276 480€ ont été versés à la CNRACL sur 2017 pour une collectivité.
- Pour la cessation progressive d'activité par exemple, d'une durée de 2 ans à 60% rémunérée 75%, le mécanisme pourrait devenir vertueux en obligeant l'agent à signer **un contrat tripartite agent, employeur, caisse de retraite** fixant une date de départ certaine de liquidation de la retraite contre le recrutement obligatoire d'un apprenti par l'employeur. **Les dispositifs de tuilage** (apprentissage et tutorat) restent les démarches les plus utilisées par les collectivités dans le knowledge management pour faciliter le transfert des savoirs.
- Le congé de fin d'activité pourrait être mis en œuvre pour les agents ayant atteint un certain nombre d'annuités sous condition de bénéficier d'une prime

de départ non cumulable avec les éventuelles primes locales calculée sur un prorata de durée de services publics.

Plan épargne retraite : le principe est de donner la possibilité aux agents de plus de 55 ans de **cumuler des jours de repos pour permettre un départ anticipé**. Ainsi, ils peuvent cumuler des CA, ARTT, récupérations, ou même transformer leur éventuelle prime annuelle en jours.

- Préciser un **seuil de garantie** élaboré sur des statistiques public/privé sera important pour les catégories C, afin que les agents des collectivités de moins de 2000 habitants ne soient pas défavorisées (pas forcément de régime indemnitaire versé aux agents).
  - **L'âge minimum de départ à la retraite pourrait être réinterrogé** avec davantage de souplesse dans le cadre de la réforme ; une surcote automatique pourrait s'appliquer en fonction des cohortes générationnelles établies par l'INSEE, ce qui est la particularité des comptes notionnels.
- **La mise en œuvre de la réforme :**
- **Toute réforme pose la question de la transition : quid des cotisations déjà versées** dans le « compte virtuel » : chaque agent disposera-t-il d'une lisibilité des cotisations déjà versées ? Comment assurer la transition en assurant que ceux qui sont nés après 1963 n'y perdent pas de manière trop significative ? L'association formule ici un point de vigilance et propose que ces modalités puissent faire l'objet de groupes de travail avec les experts en collectivité.
  - **Le régime transitoire de la réforme doit être de courte durée** (6-7 ans maximum) afin d'éviter de pénaliser une génération.
  - L'association envisage **une gestion du régime de base par la Caisse des Dépôt sous contrôle de l'Etat** pour garantir la gestion financière des comptes des salariés et prône une fusion entre l'Ircantec et le Rafp. Ce dernier doit être transformé en régime supplémentaire en répartition provisionnée.
  - L'Association préconise **l'utilisation des réserves financières** importantes des retraites complémentaires Ircantec et Rafp pour financer la période transitoire et l'intégration des régimes indemnitaire (primes et indemnités) pour les agents publics. Le Rafp doit être partiellement provisionné au lieu d'être intégralement provisionné comme il l'est actuellement.

**L'ADRHGCT souligne l'opportunité que peut constituer la réforme des retraites. Dans la continuité du Pacte de confiance qu'elle a proposé à l'Etat, elle invite à la prise en compte des spécificités de la fonction publique, sans caricature ni posture corporatiste.**

**L'ADRHGCT veillera à l'impact de la réforme sur la qualité du service rendu aux agents. Elle sera vigilante quant aux effets possibles de la réforme, dans un contexte où l'allongement des carrières pose un réel défi, et propose des droits simplifiés (notamment sur le volet égalité femmes / hommes, la prise en compte de la pénibilité). Elle suggère enfin d'associer les experts en collectivités au travail permettant d'affiner les scénarios de réforme, pour aboutir à une réforme lisible pour les agents territoriaux.**