

Étude - Les pratique de gestion des ressources humaines et de formation

LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE DES AGENTS TERRITORIAUX

RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE QUALITATIVE EXPLORATOIRE MENÉE
SOUS L'ÉGIDE DE LA FORMATION SPÉCIALISÉE N° 4 : QUESTIONS
SOCIALES DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE
TERRITORIALE.



QUAND LES TALENTS
GRANDISSENT,
LES COLLECTIVITÉS
PROGRESSENT

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. Contexte et finalités de l'étude	3
2. Méthode d'observation	3
I . LES ENJEUX DE LA PSC ET DE LA PRISE EN COMPTE DU DÉCRET DE NOVEMBRE 2011 POUR LES COLLECTIVITÉS	4
1. Les objectifs et les enjeux de la PSC	4
2. L'attente du décret de novembre 2011	5
3. Les incidences nettement positives du décret	5
4. Une forte volonté d'informer et d'associer les agents et leurs représentants	6
II . UNE GRANDE DIVERSITÉ DE MISE EN ŒUVRE	8
1. Des choix guidés par trois types de critères	8
2. Une ouverture au plus grand nombre possible de bénéficiaires	9
3. Une grande variabilité de critères et de modes de participation	10
4. La définition et la gestion du budget alloué à la PSC	11
III . BILAN ET PERSPECTIVES	12
1. Des bilans relativement mitigés en termes de nombre d'agents bénéficiaires	12
2. Des bilans relativement mitigés en termes de nombre d'agents bénéficiaires	12
3. Les rôles et positionnements des trois grandes catégories d'acteurs	13
4. Les perspectives d'évolution et les enjeux stratégiques de la PSC	14
CONCLUSIONS ET PISTES DE RÉFLEXION	16
ANNEXES	17
Liste des collectivités et établissements interrogés	17
Trame du questionnement de l'enquête	18

INTRODUCTION

1. CONTEXTE ET FINALITÉS DE L'ÉTUDE

« La protection sociale complémentaire des agents des collectivités territoriales » est une étude inscrite au programme 2014-2015 de l'Observatoire des emplois, des métiers et des compétences du CNFPT. Ce programme d'observation, partagé avec le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale, porte sur des axes relatifs :

- à une veille nationale sur l'emploi et les métiers territoriaux ;
- à l'analyse des tendances d'évolution en matière de besoins de recrutement et de formation des agents territoriaux ;
- à l'étude prospective des dynamiques d'emploi et de professionnalisation dans les régions ;
- enfin, à l'analyse des pratiques de ressources humaines des collectivités et des établissements territoriaux.

La demande d'étude du Conseil supérieur de la FPT s'inscrit dans ce dernier axe. Elle fait suite à la publication du décret du 8 novembre 2011 et d'une circulaire de la DGCL en mai 2012 qui ont donné un cadre plus formalisé à la mise en place, par les collectivités qui le souhaitent, de dispositifs de protection sociale complémentaire en faveur de leurs agents, ces dispositifs pouvant couvrir le risque « santé » et/ou celui de la « prévoyance ».

2. MÉTHODE D'OBSERVATION

L'enquête a été établie sur la base d'un échantillon d'une vingtaine de collectivités choisies pour représenter une variété de dispositifs et une diversité du point de vue de leur nombre d'agents, de leur situation géographique et de leur type (communes, intercommunalités, conseils départementaux et régionaux, cf. liste en annexes).

Elle s'est déroulée sous la forme d'entretiens semi-directifs d'environ 1 heure 30 auprès d'interlocuteurs ciblés au sein d'une même collectivité :

- des élus en charge des ressources humaines ou des personnels ;

Cette étude a pour objectif d'établir un état des lieux et une typologie des pratiques des collectivités dans leur mise en œuvre d'une offre de protection sociale complémentaire pour leurs agents et des problématiques auxquelles elles sont confrontées à cette fin.

Elle cherche à observer plusieurs aspects (cf. trame de questionnement complète en annexes, page 25) :

- Le contexte préalable et les évolutions suite à la parution des textes réglementaires ;
- L'offre proposée par la collectivité et les niveaux de participation financière ;
- Les publics bénéficiaires et les modalités d'information ;
- La place du dialogue social et les retours éventuels de la part des agents ou des organisations syndicales.

L'étude s'inscrit à la suite de celles menées sur l'action sociale dans les collectivités territoriales qui a été réalisée en 2013 et 2014 par le CNFPT, également à la demande de la FS4 du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale.

- des représentants du personnel ;
- des responsables et gestionnaires des services concernés par la protection sociale complémentaire (DRH, chefs de service social ou assimilés).

Au total, près de 70 personnes ont apporté leur contribution à cette étude. Qu'elles en soient ici très vivement et sincèrement remerciées.

¹ Cf. version en ligne du décret : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024772150&dateTexte=20150902>

² Cf. Rapport sur les effets des lois de février 2007 sur l'accès à l'action sociale dans la Fonction publique territoriale, consultable en ligne sur le site www.csfpt.org.

I . LES ENJEUX DE LA PSC ET DE LA PRISE EN COMPTE DU DÉCRET DE NOVEMBRE 2011 POUR LES COLLECTIVITÉS

Pour toutes les collectivités rencontrées, la PSC s'inscrit dans une volonté de protéger leurs agents, le plus souvent dans le cadre d'une politique sociale en complémentarité avec une offre d'action sociale ou d'autres dispositifs relatifs aux ressources humaines. Le décret de 2011 a permis de donner un cadre juridique très attendu par de nombreuses collectivités.

1. LES OBJECTIFS ET LES ENJEUX DE LA PSC

Pour les collectivités interrogées, les objectifs et les enjeux de la mise en place de dispositifs de PSC renvoient principalement à quatre grandes finalités :

■ Un engagement dans le cadre de la politique sociale de la collectivité

- La PSC est très souvent perçue comme le « *complément naturel* » de l'action sociale, avec toutefois une spécificité bien marquée s'agissant de la couverture des risques de santé et de prévoyance qui ne se confond pas avec les aides à la famille ou aux loisirs.
- Il existe également dans certaines collectivités une tradition de participation de l'employeur qui remonte à l'après-guerre, voire au Front Populaire, pour lutter contre la précarité et contribuer à la santé des agents, alors que pour d'autres : « *On vient de loin, c'était le désert sur l'action sociale et la PSC avant 2007* ».
- Dans certains cas, la PSC s'inscrit dans un engagement politique fort de la majorité sortie des urnes qui a pu même en faire l'affichage dans sa plateforme électorale.

■ Une contribution financière en compensation de la stagnation des régimes indemnitaires

- A l'instar de l'action sociale, la participation employeur pour la PSC fait figure d'aide directe au pouvoir d'achat des agents et vient donc compenser quelque peu le gel du point d'indice et la faible augmentation des régimes indemnitaires, dans le contexte généralisé de maîtrise de la masse salariale. « *La PSC, alliée à l'action sociale, est un élément d'attractivité pour le recrutement. Ce n'est pas suffisant, mais elle contribue à compenser la situation géographique et les mauvaises dessertes ferroviaires* »

- Si les collectivités veulent faire adhérer le plus grand nombre de bénéficiaires aux dispositifs relatifs à la PSC, elles souhaitent aussi pour la plupart favoriser les agents aux revenus les plus modestes, par exemple en leur accordant des conditions préférentielles ou des montants de participation plus avantageux.

■ Une volonté de développer le dialogue social

- Comme pour l'action sociale, le débat avec les organisations syndicales autour de la protection sociale complémentaire est généralement perçu comme « *constructif et positif* » par les membres de l'administration des collectivités et par les élus en charge des questions relatives aux ressources humaines.
- Bien souvent, le sujet constitue aussi une occasion d'associer de manière plutôt consensuelle les représentants des personnels aux choix de la collectivité, pour débattre de l'utilisation d'une enveloppe financière qui s'avère finalement toujours « *être un plus* » pour les agents.
- Les collectivités en viennent même, dans une majorité des cas observés, à interroger directement les agents, par exemple au travers d'enquêtes sur leur niveau de protection face aux risques de santé, ou bien grâce à l'organisation de réunions d'information et de débat.

■ Une des réponses à l'enjeu croissant du « bien-être au travail »

- Face à la montée des situations de pénibilité au travail, d'usure professionnelle et de risques psycho-sociaux dans une part importante des collectivités, la PSC est considérée comme une mesure jouant un rôle important de prévention pour ce qui relève de la santé et aussi d'accompagnement des situations difficiles pour le risque de prévoyance, afin

d'éviter que certains agents en arrêt prolongé n'en subissent trop lourdement les conséquences financières.

« La PSC et l'action sociale forment un ensemble en cohérence avec d'autres dispositifs RH comme le maintien dans l'emploi suite à un arrêt de longue durée »

2. L'ATTENTE DU DÉCRET DE NOVEMBRE 2011

Beaucoup de collectivités ont fait part de leur attente très forte quant à la publication du décret en novembre 2011, annoncée de longue date. Lorsque la collectivité disposait d'un dispositif antérieur d'aide à la mutuelle ou à la prévoyance, cette attente se doublait de la préoccupation de se mettre en conformité sur le plan règlementaire pour ne plus être « en dehors des clous » et en situation d'insécurité juridique.

Certaines collectivités ont ainsi choisi d'anticiper la préparation de la mise en œuvre de la PSC avant la fin de l'année 2011 en l'inscrivant à leur agenda social à la suite des élections de 2008 ou 2010, en définissant parfois une ligne budgétaire dès le début de l'année 2011 pour accélérer et faciliter la mise en œuvre ultérieure.

La plupart se sont tenues informées des débats qui ont précédé la publication du décret par la veille interne assurée par les services juridiques, la DRH ou la Direction Générale, mais aussi par le canal du centre départemental de gestion lorsque celui-ci est à l'initiative d'une action groupée sur son département. Les sources peuvent être parfois plus diversifiées : réseaux de DRH de différentes collectivités, sites d'établissements comme le CNFPT, alerte de représentants du personnel, mais aussi bien souvent des sollicitations des organismes prestataires soucieux d'occuper un terrain qui fait aussi figure de marché pour ces derniers.

« Nous avons eu l'information par les mutuelles, le CDG, un peu tout le monde... »

Néanmoins, comme nous l'ont signalé quelques collectivités, « Le CDG n'est pas très présent sur le sujet » dans certains départements et ne s'est donc pas occupé de relancer les collectivités sur la PSC, ni de les inviter à se regrouper dans une procédure d'appel d'offres commune.

3. LES INCIDENCES NETTEMENT POSITIVES DU DÉCRET

L'impression générale exprimée par la plupart des DRH ou des responsables chargés de la mise en œuvre de la PSC dans les collectivités rencontrées est bien celle d'une forte attente en vue d'une nécessaire clarification juridique, mais aussi pour entamer des négociations sur le montant et les modalités de la participation employeur dans le cadre du dialogue social avec les représentants du personnel et les élus de la collectivité.

Le besoin de mise en conformité juridique était particulièrement important dans le cas d'un contrat anciennement porté par un COS ou par une Amicale du personnel : « Il y avait une attente forte du décret qui est venu clarifier et conforter la politique de la collectivité »

Pour des collectivités non affiliées au centre départemental de gestion, par exemple des conseils départementaux ou régionaux, le montage des cahiers des charges et des procédures s'est réalisé en parallèle avec celui du CDG sans contact avec ce dernier, alors qu'il aurait été envisageable de le faire au moins pour un échange d'informations et de bonnes pratiques. Tout se passe donc comme si chaque collectivité, désireuse de garder sa libre administration, était finalement livrée à elle-même pour organiser la mise en œuvre d'une offre de PSC dans le cadre du décret, pourtant très complexe de l'avis unanime de nos interlocuteurs.

« Il nous a semblé plus difficile de se mettre en conformité avec le décret que de créer une offre en partant de rien... »

Cette complexité technique et juridique a nécessité une forte mobilisation des DRH pour mettre en œuvre les nouvelles dispositions du décret. Beaucoup de collectivités ont eu recours à une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO) par l'intermédiaire d'un cabinet spécialisé ou d'un courtier. Pourtant, les frais supplémentaires induits par cet appui méthodologique ou technique semblent bien acceptés au regard des bénéfices obtenus pour faciliter la préparation et le suivi de la procédure d'appel d'offres dans le cas d'une convention de participation, ou bien encore pour répondre aux questions d'ordre technique avec les représentants du personnel dans les instances paritaires ou les groupes de travail créés sur le sujet. Des collectivités se sont même appuyées sur leur AMO lors de réunions d'information de leur personnel, en amont ou en aval de la mise en place d'une nouvelle offre de PSC. La contrainte des calendriers relatifs aux procédures d'achat public a aussi motivé fortement cette volonté d'expertise extérieure, de même pour les petites collectivités peu dotées en moyens RH qui se tournent presque toujours vers leur centre départemental de gestion à cette fin.

Dans certains cas, le recours à un dispositif transitoire entre la sortie du décret et son intégration par la collectivité a été aussi nécessaire pour ne pas créer de rupture dans les prestations offertes aux agents : « C'était une formule mixte entre le contrat de groupe confié au COS et une sorte de labellisation en interne à la collectivité... »

De plus, en l'absence préalable de participation employeur, le nouveau cadre législatif a favorisé son adoption par les élus qui n'y étaient pas toujours favorables, surtout quand ces derniers sont issus d'un milieu professionnel éloigné de la fonction publique.

³ Cf. Etude du CNFPT publiée en novembre 2014 intitulée « La prise en compte de la pénibilité au travail dans la FPT » consultable sur le site www.cnfpt.fr

« La publication du décret a permis d'ouvrir de nouvelles négociations avec les élus qui y étaient plutôt réticents, dans l'idée de ne pas donner un nouvel avantage social à des fonctionnaires ou de créer une dépense supplémentaire. »

Enfin, dans certains territoires, la publication du décret a favorisé l'émergence de demandes de la part de collectivités qui se sont tournées vers leur CDG afin que celui-ci prenne l'initiative d'une démarche groupée. On peut observer cependant

une tendance à la rivalité croissante entre certains CDG et les grandes intercommunalités implantées sur leur département (métropoles ou communautés urbaines ou d'agglomération) pour ce qui relève de la fonction RH et notamment pour la PSC, les collectivités qui sont à la fois affiliées à un CDG et membres d'une intercommunalité se tournant de plus en plus vers ces dernières pour ce qui concerne le conseil et l'appui à la mise en œuvre d'une offre de PSC.

4. UNE FORTE VOLONTÉ D'INFORMER ET D'ASSOCIER LES AGENTS ET LEURS REPRÉSENTANTS

■ Une large information des agents par divers canaux

La mise en place d'une offre relative à la PSC fait presque partout l'objet d'importantes campagnes d'information des agents, le plus souvent à travers des notes de service, des publications sur les supports de communication interne imprimés ou sur Intranet, ainsi que des courriers et plaquettes joints aux bulletins de salaire. Des réunions d'information peuvent être aussi organisées pour les personnels, le plus souvent avec l'AMO ou l'organisme prestataire retenu, mais aussi parfois sous forme de « forums » avec plusieurs organismes si la collectivité a choisi d'opter pour la labellisation, bien que certains représentants du personnel y voient plutôt « une foire aux marchands du temple ».

Dans les petites collectivités, l'information se fait de manière plus directe, par exemple dans le cadre d'entretiens bilatéraux hebdomadaires entre un agent et un DGS qui fait office de DRH. La communication repose aussi sur l'encadrement intermédiaire qui peut jouer un rôle de relais, notamment en direction des agents en situation de précarité ou de fragilité et qui n'aurait pas encore adhéré à un contrat de PSC.

Au vue de la complexité des offres de PSC, les responsables RH comme les représentants des personnels soulignent l'importance d'être le plus concret et pédagogique possible dans les documents diffusés, avec des exemples de situation et de simulation de remboursement. Une part non négligeable des agents attendraient d'ailleurs des conseils sur le choix d'un contrat, mais les DRH ne peuvent leur répondre tant par manque d'expertise que par respect du principe de « non influence », surtout dans le cas de la labellisation.

Dans certaines collectivités, les organisations syndicales mettent un bémol sur l'importance des moyens déployés par les DRH en termes d'actions de proximité, notamment pour les agents géographiquement éloignés du siège administratif ou sans accès individuel aux outils informatiques. La question de l'information des agents nouvellement recrutés se pose parfois lorsqu'une convention de participation a été mise en place dans les années précédentes, sans qu'une nouvelle campagne d'information n'ait été effectuée.

■ Un dialogue social très nourri et participatif

Les organisations représentatives des personnels sont généralement fortement associées à l'ensemble de la procédure dans le cadre des instances (comités techniques, comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail) ou de réunions préparatoires et de suivi. Beaucoup de collectivités qui ont l'effectif leur permettant de disposer d'une représentation de leurs agents, ont mis en place une commission ou un groupe de travail dédié à l'instruction et au suivi de la mise en œuvre de l'offre de PSC et dans lesquels sont abordés notamment le choix des volets et des modes de gestion. Tous les acteurs reconnaissent la qualité de la préparation des dossiers, parfois avec l'aide d'une AMO comme on l'a vu précédemment, et des échanges autour d'un projet qui leur semble fédérateur et dans l'intérêt des agents.

Des enquêtes auprès de l'ensemble des agents peuvent être également réalisées à l'initiative des instances ou des groupes de travail pour connaître les situations et les besoins de couverture, en particulier sur le risque lié à la santé. Les taux de retour à ces enquêtes se situent généralement entre 50 % et 70 %, ce qui permet de disposer d'éléments d'aide à la décision relativement fiables.

Les élus en charge des questions relatives au personnel peuvent aussi s'impliquer en donnant des orientations, voire une « feuille de route », avec de grands objectifs, comme celui de couvrir la quasi-totalité des cotisations des agents aux plus faibles revenus, par exemple, ou des priorités pour la répartition de la participation employeur entre la santé et la prévention.

Le choix d'un montant forfaitaire unique plutôt que des tranches en fonction de la situation financière ou familiale de l'agent peut être aussi mis en débat. Les positions peuvent à ce sujet être sensiblement différentes d'une collectivité à l'autre, voire d'une organisation syndicale à l'autre, certaines attribuant une plus grande équité de traitement dans le cas d'un montant forfaitaire unique tandis que les autres défendent l'idée d'une modulation selon les critères de revenus et de situation familiale. Mais les débats les plus vifs portent surtout sur les budgets et les montants de la participation employeur plutôt que sur les critères de modulation selon les revenus ou la situation familiale, avec des revendications plus ou moins fortes selon le contexte du dialogue social au niveau local.

« La discussion sur le montant fait partie du jeu de la négociation, mais il fallait rester raisonnable par rapport à l'enveloppe budgétaire, cela reste de l'argent public. »

SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX CONSTATS ET TENDANCES

■ La PSC renvoie à des enjeux et des finalités relevant de différents ordres :

- Un engagement dans le cadre de la politique sociale de la collectivité.
- Une contribution financière en compensation de la stagnation des régimes indemnitaires.
- Une volonté de développer le dialogue social.
- Une des réponses à l'enjeu croissant du « bien-être au travail ».

■ Une forte attente du décret, notamment pour des raisons de mise en conformité et de sécurisation juridique.

■ Un texte considéré comme complexe et nécessitant le recours à une expertise externe.

■ L'occasion de l'ouverture de nouvelles négociations avec les élus de la collectivité dans le cadre d'un dialogue social généralement riche et constructif.

■ Un besoin d'informer largement les agents avec des moyens conséquents.

II . UNE GRANDE DIVERSITÉ DE MISE EN ŒUVRE

La liberté d'application offerte par le décret de 2011 sur la PSC est pleinement utilisée par les différentes collectivités rencontrées, tant sur le choix des volets couverts et des modes de gestion que sur le niveau et les critères de la participation employeur.

1. DES CHOIX GUIDÉS PAR TROIS TYPES DE CRITÈRES

■ L'influence des contextes historiques locaux

Les collectivités s'inscrivent généralement dans la continuité de leur politique sociale relative aux personnels et dans le cadre des dispositifs existant avant la publication du décret de 2011. La convention de participation est ainsi souvent choisie lorsque la collectivité était dotée d'un contrat de groupe pour les risques santé ou prévoyance, alors que celles qui n'en disposaient pas sont plus enclines à opter pour la labellisation, ou à se joindre à un contrat de groupe proposé par leur centre départemental de gestion.

■ Des orientations politiques pour le choix des volets et des montants de la participation

Selon l'histoire et les politiques sociales de la collectivité, les priorités peuvent être données à la santé ou à la prévoyance, parfois aux deux sans vraie distinction. Pour beaucoup de collectivités, il existe une volonté politique soutenue par les élus en charge des questions sociales ou des personnels de faire de la PSC un dispositif d'insertion et protecteur pour les agents, notamment ceux qui sont les plus fragiles dans leur situation professionnelle ou personnelle. Certaines collectivités peuvent même se montrer particulièrement généreuses en offrant des niveaux de participation allant jusqu'à 100% des cotisations pour les agents aux revenus les plus faibles. L'absence de tarifs suffisamment avantageux dans un contrat négocié par un centre départemental de gestion peut également inciter une collectivité à mettre en œuvre son propre dispositif.

Le cadre de l'intercommunalité permet aussi de réaliser certains ajustements sur les choix relatifs à la PSC en comparant ceux déjà effectués par différentes collectivités, mais sans aller pour l'instant jusqu'à une véritable harmonisation des modalités et des niveaux de participation employeur qui restent encore l'apanage de chaque collectivité. On remarque néanmoins que la

Ville centre sert souvent de modèle aux communes membres qui souhaitent proposer une offre de PSC à leurs agents. La Ville centre, généralement la mieux dotée en moyens et en ressources humaines, donne le tempo dans les procédures de mise en œuvre et aussi la tonalité dans les choix possibles entre les différents types de dispositifs. Ce souci de cohérence peut néanmoins tendre à l'uniformisation, dans un sens plus ou moins favorable aux agents comme nous le verrons par la suite (cf. Infra *Les perspectives d'évolution et les enjeux stratégiques de la PSC*, page 20).

« Si nous avons demandé quelque chose de très différent de ce qui existe dans les communes membres, on risquait de se faire retoquer ».

Si des rapprochements entre collectivités membres d'une même intercommunalité peuvent aboutir à l'écriture d'un cahier des charges commun pour la mise en place d'une convention de participation, les contrats resteront distincts et propres à chaque collectivité, à moins d'une mutualisation de la gestion des personnels au sein d'une seule collectivité employeur.

■ Des critères relevant de la gestion administrative

La recherche de simplicité dans la gestion administrative, en accord avec les moyens de la collectivité, guide également les choix relatifs à la PSC. Dans les petites collectivités pour lesquelles le centre départemental de gestion ne propose pas d'offre groupée, la labellisation apparaît le plus souvent comme une solution plus facile à mettre en œuvre que la convention de participation. L'homogénéité ou l'hétérogénéité des profils des agents entre également en ligne de compte dans le choix de la labellisation et de la convention de participation. Les collectivités ont ainsi tendance à préférer la labellisation lorsque les situations d'âge ou familiale de leurs agents sont trop différents pour satisfaire tous les cas de figure dans le cadre d'un contrat relevant de la convention de participation.

Le choix de la convention de participation est quant à lui généralement présenté par les services gestionnaires au sein des DRH comme garantissant une « *meilleure maîtrise* » et apparaît donc plus rassurant que la labellisation pour la collectivité employeur pour plusieurs raisons :

- Obtenir un meilleur rapport qualité prix par la négociation du contrat par le jeu de la mise en concurrence ;
- Limiter les risques financiers en ayant une meilleure visibilité sur le nombre d'adhérents dont l'estimation est précisée dans la convention ;
- Gérer directement les relations avec le prestataire en cas de difficultés sur certains dossiers ou en cas de délais de traitement trop importants, ce qui semble plus protecteur

2. UNE OUVERTURE AU PLUS GRAND NOMBRE POSSIBLE DE BÉNÉFICIAIRES

Toutes les collectivités interrogées ont affirmé leur volonté de couvrir tous les agents permanents, titulaires ou non, au sein de leur offre de PSC. Cet objectif rejoint aussi celui de couvrir un nombre d'agents suffisamment élevé pour garantir l'équilibre d'un contrat dans le cas d'une convention de participation.

Les contrats de courte durée, en général lorsqu'elle est inférieure à 6 mois, ainsi que les contrats de droit privé ne sont cependant pas toujours pris en compte pour des raisons techniques de gestion. Pourtant, certaines collectivités font l'effort d'intégrer les agents relevant de ces contrats, notamment suite aux modifications apportées à leur offre après la publication du décret de 2011 :

« La base a été élargie à toutes les catégories, y compris les contractuels et les contrats de droit privé, emplois d'avenir et apprentis. »

Pour la plupart des collectivités, quels que soient leurs effectifs ou leur nature, une attention particulière est généralement portée aux agents ayant les plus faibles revenus, en cohérence avec la logique de politique sociale dévolue à la PSC. Elles se donnent ainsi l'objectif de couvrir près de 100 % de la cotisation de ces agents grâce à la participation employeur. Plus rarement, des mesures de « *discrimination positive* » peuvent être mises en place pour compenser un statut peu favorable dans certains métiers. C'est le cas par exemple des assistants familiaux relevant d'un conseil départemental qui se sont vus proposer un contrat spécifique adapté à leur statut très précaire.

Dans le jeu des équilibres budgétaires et financiers qui s'imposent pour déterminer l'enveloppe dédiée à la PSC, les agents de catégorie A ou les agents à plus haut niveau de revenus voient souvent diminuer le montant de la participation employeur qui

pour les agents aux yeux des collectivités qui adoptent la convention de participation.

« Avec la labellisation, la collectivité aurait aidé ceux qui sont déjà en capacité de s'y retrouver parmi les contrats et aussi de s'aider eux-mêmes ! »

Cependant, des collectivités ont pu rencontrer des difficultés dans la gestion des dossiers des agents par l'organisme prestataire dans le cadre d'une convention de participation, notamment dans les délais de versement des prestations aux agents. Ces difficultés, qui peuvent aller parfois jusqu'à créer un contentieux juridique, peuvent amener une collectivité à reconsidérer son choix de la convention de participation une fois cette dernière arrivée à échéance.

leur est attribuée, mais sans que cela ne suscite de revendication de leur part, cette diminution restant relativement modeste eu égard à leur rémunération.

« Les catégories A touchent moins qu'avant, mais n'ont pas de revendication exprimée ouvertement. »

La question d'une offre de PSC en direction des agents retraités rencontre peu d'échos dans les collectivités interrogées. Pourtant, même si les retraités ne sont pas concernés par la prévoyance, beaucoup de collectivités proposaient par le passé à leurs agents retraités des contrats portés par un COS ou une association du personnel et qui leur étaient plutôt favorables, avec une participation employeur non négligeable. Celles-ci ont dû y renoncer pour se mettre en conformité avec le décret de novembre 2011. L'idée d'une compensation de ce changement généralement défavorable aux retraités n'est pas toujours évoquée ni même mise en débat dans les instances paritaires, ou alors en se restreignant à l'hypothèse d'une inclusion à une convention de participation sans bénéfice de la participation employeur.

« La question des retraités ne s'est pas posée. Ils sont peu nombreux et n'ont aucune demande... » « Ce n'est pas trop la priorité. »

Certaines collectivités ont souhaité aussi ne pas inclure les retraités dans le même contrat que leurs agents en activité afin de proposer une cotisation à un coût abordable pour les familles. Dans certaines collectivités, les retraités peuvent cependant adhérer à un contrat santé négocié par la collectivité ou par un COS, mais sans bénéficier de la participation employeur autrement que par l'effet indirect de conditions tarifaires négociées par la collectivité.

3. UNE GRANDE VARIABILITÉ DE CRITÈRES ET DE MODES DE PARTICIPATION

La liberté d'application permise par le décret de 2011 semble pleinement utilisée par les collectivités, dans le cadre délimité par les textes et selon les choix politiques, historiques ou techniques que nous avons analysés précédemment. Il en résulte une très grande variabilité de critères et de niveaux de participation à la PSC et donc une très grande diversité de retours pour les agents selon leur collectivité employeur.

En plus de choisir de couvrir un ou deux des risques liés à la PSC et d'opter pour la labellisation ou la convention de participation (l'un ou l'autre pouvant s'appliquer sur des risques différents pour une même collectivité), les collectivités peuvent soit verser un montant forfaitaire unique, quelle que soit la situation des agents, soit introduire des critères de revenus ou de situation familiale. Ces derniers vont moduler sensiblement le niveau de la participation employeur, en cherchant le plus souvent à privilégier les agents aux revenus les plus modestes.

Le nombre de tranches ou de catégories de situation qui en découle peut être très différent, de deux à six en général, mais

peut aller jusqu'à 32 niveaux de participation différents pour une même collectivité ! La référence prise en compte pour établir le revenu ou la situation familiale peut elle aussi varier selon les collectivités, entre l'avis d'imposition ou le traitement indiciaire (avec ou sans intégration du régime indemnitaire), le nombre d'enfants à charge ou la situation de parent isolé. Dans les régions d'Alsace et de Moselle, les agents peuvent aussi se retrouver dans des situations différentes selon qu'ils cotisent au régime local ou général de sécurité sociale. Le tableau page suivante illustre cette diversité dans le cas des communes interrogées dans notre échantillon.

Il est difficile d'établir une corrélation entre la « richesse » de la collectivité et le montant de la participation employeur versée pour la PSC à partir de notre échantillon, tant les facteurs historiques et politiques peuvent l'influencer. Mais on peut relever que la plupart des collectivités, y compris les établissements et les conseils départementaux ou régionaux, ont tendance à verser un forfait unique à leurs agents pour le risque Prévoyance, ce qui est plus rarement le cas pour le risque Santé.

EFFECTIFS DE LA COLLECTIVITÉ	SANTÉ		PRÉVOYANCE	
	PRÉVOYANCE	CONVENTION DE PARTICIPATION	LABELLISATION	CONVENTION DE PARTICIPATION
SUPÉRIEUR À 1000 AGENTS	Participation en 3 tranches selon les revenus (25 / 18 et 10 € mensuel)			Forfait unique de 20 € net mensuel
		2 niveaux de participation selon que l'agent est en famille ou isolé (respectivement 24 et 12 € mensuel)		Forfait unique de 4 € mensuel
DE 500 À 1000 AGENTS		Montant variable selon formules et enfant(s), de 20 à 30 € mensuel	Forfait de 14 € mensuel	
	6 niveaux de participation employeur selon le traitement indiciaire et selon la présence d'enfants (de 24 à 2 € mensuel)			Forfait de 10 € par mois et par agent
MOINS DE 500 AGENTS				Forfait de 120 € brut par an et par agent, au pro rata temporis si recrutement en cours d'année
	Forfait de 25 € brut mensuel		Forfait de 5 € brut mensuel	
	Forfait de 9,15 € brut mensuel			Prise en charge de la totalité de la cotisation
			Forfait de 6 € brut par agent pour les contrats labellisés	

4. LA DÉFINITION ET LA GESTION DU BUDGET ALLOUÉ À LA PSC

La détermination de l'enveloppe financière donnée à la PSC est souvent définie sur la base d'une adhésion de la quasi totalité des agents qui peuvent en être bénéficiaires. S'agissant de son montant, rares sont les collectivités qui considèrent que la participation de l'employeur ne doit pas être trop élevée pour ne pas inciter à l'absentéisme. Ce risque apparaît en effet très minime aux yeux de la plupart des collectivités interrogées. Celles-ci soulignent bien au contraire que l'effort fait pour la PSC engendre un bénéfice pour la santé des agents et donc tend à lutter contre une possible augmentation de l'absentéisme.

Même si le budget réservé à la PSC est généralement très inférieur à celui de l'action sociale, l'écart entre l'enveloppe prévisionnelle et le budget consommé peut être important, voire même aller du simple au double, en raison notamment des freins rencontrés à l'adhésion des agents (cf. infra page 16).

« On avait prévu large, mais un peu à l'aveugle. »

La gestion du reliquat résultant de cet écart peut entraîner des débats entre la collectivité et les organisations syndicales qui souhaitent un retour des sommes non distribuées aux agents. Trois cas de figure ont pu être observés à ce sujet :

- Le report sur le budget de l'action sociale, généralement sur les crédits dédiés aux aides et secours ;

- La redistribution en cours d'année des montants non versés en augmentant la participation employeur et donc en diminuant le coût de la cotisation pour les agents. Mais cette solution, a priori généreuse, peut créer un dilemme pour les agents qui n'avaient pas adhéré à une offre de PSC sur la base des tarifs précédents et qui peuvent se sentir lésés par cette redistribution rétroactive...
- L'intégration dans le budget général de la collectivité.

La question de l'introduction d'un mécanisme de révision budgétaire relatif à la participation employeur est portée par certaines organisations syndicales et reprises par quelques DRH, mais elle reste encore peu présente dans les débats au moment de nos entretiens. S'il semble pourtant communément admis que la tendance à la hausse des dépenses de santé qui pèse sur les mutuelles peut très vraisemblablement les pousser à augmenter leurs tarifs ou à diminuer leurs remboursements, l'idée d'une indexation de la participation employeur sur les cotisations commence à peine à faire son chemin tant les collectivités sont aux prises avec une logique de prudence budgétaire dans tous les domaines.

Quelques collectivités mentionnent la possibilité d'un retour financier sur l'investissement réalisé pour la PSC, les fonds alloués à la PSC permettant, selon elles, de diminuer les demandes de secours au service social, ce qui tendrait à créer une forme d'équilibre budgétaire pour la collectivité.

SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX CONSTATS ET TENDANCES

- Une forte influence des contextes historiques locaux, des choix politiques et des critères de gestion administrative sur les modalités de mise en œuvre.
- Des montants et des critères de versement de la participation employeur très variable d'une collectivité à l'autre.
- Une gestion plus ou moins redistributive du solde de l'enveloppe budgétaire allouée à la PSC.
- L'introduction d'un mécanisme de révision budgétaire du montant de la participation employeur est posée dans certaines collectivités, mais ne semble pas encore à l'ordre du jour.

III . BILAN ET PERSPECTIVES

Les avis exprimés par la plupart de nos interlocuteurs sur la mise en place de l'offre de PSC dans leur collectivité dans le cadre du décret de 2011 sont très largement positifs, tant sur le plan quantitatif (hausse du nombre de bénéficiaires ou des catégories d'agents bénéficiaires de la participation employeur) que sur le plan qualitatif (meilleur niveau des garanties proposées sur les risques relatifs à la santé et à la prévoyance). Le bénéfice sur le plan financier pour les agents est aussi de mise, grâce à une participation de l'employeur généralement supérieure à ce qu'elle était dans les dispositifs antérieurs. Certaines observations ou situations viennent cependant nuancer cette satisfaction d'ensemble et poser des questions d'ordre juridique ou politique pour l'avenir.

1. DES BILANS RELATIVEMENT MITIGÉS EN TERMES DE NOMBRE D'AGENTS BÉNÉFICIAIRES

Beaucoup de collectivités rencontrées disent manquer encore de recul pour faire un bilan quantitatif depuis la publication du décret et surtout depuis sa mise en œuvre à travers un nouveau dispositif. Certaines d'entre elles l'ont même rendu effectif au 1er janvier 2014, voire 2015. Il semble néanmoins, en tendance, que la majorité des collectivités, quel que soit leur type, enregistrent un taux d'adhésion proche de 50% tant pour le volet consacré au risque santé que pour celui relatif à la prévoyance. Seules les petites intercommunalités parviennent à un taux de couverture aux alentours de 100% de leurs agents, en raison principalement du contact direct entre ces derniers et leur DGS ou DRH pour les informer et les relancer si besoin sur leurs droits à la PSC.

Quelques collectivités atteignent cependant leur objectif de couverture maximale de leurs agents en situation de précarité ou de faibles revenus, le plus souvent pour le risque santé. Dans la plupart des collectivités, les marges de progrès en termes de nombre d'agents bénéficiaires sont donc encore réelles et les services des DRH s'emploient généralement à cibler les

catégories d'agents sous-représentées parmi les bénéficiaires de la PSC pour procéder à des relances, dont les effets restent encore difficiles à mesurer.

La transition entre deux types de dispositifs ou la mise en place d'une offre totalement nouvelle s'accompagne en règle générale d'une relative stabilité du nombre d'adhérents ou de bénéficiaires, avec une très légère augmentation dans le meilleur des cas, mais sans adhésion massive sur la première ou les deux premières années. Ces changements peuvent aussi affecter certaines catégories d'agents, comme ceux adhérant à la MGEN qui peuvent ne plus bénéficier de la participation employeur en restant attachés à leur contrat précédent. De même, les agents retraités de certaines collectivités peuvent ne plus percevoir d'aide financière autrement que par le reversement d'une association du personnel, voire en constituant leur propre association comme il nous l'a été rapporté dans une collectivité interrogée.

1. DES BILANS RELATIVEMENT MITIGÉS EN TERMES DE NOMBRE D'AGENTS BÉNÉFICIAIRES

A la lumière des entretiens réalisés, les freins à l'adhésion des agents à une offre de PSC sont relativement nombreux et de nature diverse :

■ **La situation du conjoint** : Un agent peut ne pas adhérer à l'offre de PSC qui lui est proposé et renoncer du même coup au bénéfice de la participation employeur lorsque son conjoint a déjà souscrit un contrat auprès d'une mutuelle par l'intermédiaire de son employeur ou parce que son contrat semble plus avantageux que celui proposé par la collectivité. Cette explication est signalée comme étant l'un des freins les plus importants à l'élargissement du nombre de bénéficiaires selon les collectivités rencontrées. La généralisation de

l'obligation d'adhésion dans le secteur privé au 1er janvier 2016 ne peut qu'accentuer cette tendance.

■ **L'âge et la situation familiale des agents** : la jeunesse et l'absence d'enfant à charge ne favorisent pas l'adhésion à un contrat relevant de la PSC, tant sur le risque santé que sur celui de la prévoyance. Certains agents relativement jeunes et sans charge de famille préfèrent ainsi ne pas souscrire à un contrat de complémentaire santé au vu de leurs faibles besoins médicaux et ne se posent pas la question du risque lié à la prévoyance en cas d'accidents et d'arrêts de travail dépassant le seuil des 90 jours.

- **La durée et la nature des contrats de travail :** l'enquête a relevé que la majorité des collectivités n'intègrent pas les contrats de courte durée, en général inférieur à 6 mois, ni les contrats de droit privé dans leur offre de PSC. La précarité des agents au regard de ces deux types de situation s'en trouve donc accentuée par l'absence du bénéfice de la participation employeur.
- **L'information sur l'offre de PSC :** la complexité de l'offre de PSC ne permet pas à tous les agents de se repérer aisément parmi les offres existantes, surtout dans le cas de la labellisation et malgré les efforts déployés par les collectivités (cf. supra : Une forte volonté d'informer et d'associer les agents, page 8). Même si les collectivités consacrent des moyens souvent non négligeables à l'information de leurs agents au moment de la mise en place d'une nouvelle offre, elles sont moins nombreuses à effectuer des relances ou des rappels par la suite.
- **Le montant de la participation de l'employeur :** La majorité des représentants des personnels rencontrés ont un point de vue critique sur le niveau financier de la participation employeur qui ne leur semble pas assez incitatif pour de nombreux agents. L'étude ne permet pas de dégager un ratio moyen entre le montant de la participation perçu par un agent et celui de sa cotisation, mais certaines collectivités l'estime à environ 20% pour la plupart de leurs agents, à l'exception de ceux aux plus faibles revenus qui bénéficient souvent d'un effort financier relativement plus important de la part de leur collectivité.
- **La fiscalisation de la participation employeur :** La réintégration dans le salaire imposable, depuis 2013, de la part des cotisations prises en charge par l'employeur apparaît comme peu incitative pour les petits salaires et les temps partiels.
- **La complexité administrative en cas de changement de contrat :** les collectivités soulignent la difficulté rencontrée par certains agents à se lancer dans une procédure administrative de changement de contrat qui leur permettrait pourtant de bénéficier de la participation employeur, aussi en raison des démarches et du manque de lisibilité entre les garanties proposées entre les différents contrats. L'obligation de souscription à un contrat de prévoyance dans les six mois est aussi considérée comme un frein à l'élargissement du nombre de bénéficiaires.
- **Les agents des collèges et des lycées** qui sont très largement affiliés à la MGEN lorsque leur carrière a débuté avant leur transfert de la fonction publique d'Etat à la fonction publique territoriale, cumulent plusieurs de ces difficultés, en particulier celles relatives à la complexité administrative et au montant plus ou moins incitatif de la participation employeur de la collectivité. De plus, aux dires de nombreux interlocuteurs dans les DRH comme dans les organisations syndicales, le contrat de la MGEN figurant sur la liste des contrats labellisés ne semble pas assez intéressant sur le plan des garanties pour les inciter à y adhérer. Ces difficultés concernent un nombre important d'agents dans les conseils départementaux et régionaux qui se retrouvent de fait non bénéficiaires de l'offre de PSC de leur collectivité.

3. LES RÔLES ET POSITIONNEMENTS DES TROIS GRANDES CATÉGORIES D'ACTEURS

Les trois grandes catégories d'acteurs interrogées dans cette étude ont des points de vue plutôt convergents pour ce qui est d'œuvrer à la construction d'une offre de PSC qui soit la plus avantageuse pour les agents, en tenant compte des contraintes financières, du contexte historique et des caractéristiques des agents propres à chaque collectivité. Leurs rôles et leurs positionnements sont bien évidemment différents et peuvent être présentés de manière synthétique de la manière suivante.

■ Des DRH fortement mobilisées, à plusieurs niveaux :

- La préparation d'un dispositif et son pilotage dans le cadre du dialogue social nécessite un travail conséquent sur plusieurs mois, voire plusieurs années, même si beaucoup de collectivités choisissent de recourir à une AMO ou de passer par l'intermédiaire de leur centre départemental de gestion.
- L'information des agents, surtout au lancement d'une nouvelle offre, plus rarement pour effectuer une relance sur certaines catégories d'agents sous-représentées parmi les bénéficiaires.

- La gestion des dossiers, en particulier dans le cas de la labellisation afin de recueillir et traiter les attestations annuelles d'adhésion à un contrat.
- Au final, les services des DRH ont l'impression d'être confrontés à un calendrier très serré avec des échéances annoncées qu'il leur faut tenir impérativement, quitte à engendrer une tension importante au sein de leurs équipes.

« On a eu quelques cheveux blancs pour ne pas prendre un an de retard... »

■ Des élus plus ou moins impliqués :

- Certains élus en charge des ressources humaines ou des personnels, voire certains maires, donnent à la PSC une valeur et des objectifs à la hauteur de la politique sociale qu'ils souhaitent conduire pour favoriser la santé et prévenir les situations de précarité de leurs agents.
- D'autres montrent un intérêt plus relatif quant à la PSC, voire une certaine méfiance, surtout pour les élus issus d'un milieu professionnel éloigné de la fonction publique et attachés à la maîtrise de la masse salariale de leur collectivité.

- Dans la plupart des collectivités, le portage politique de la PSC est assuré par l'organe exécutif, les élus accordant une délégation et une autonomie importante pour les modalités de mise en œuvre à leur DGS ou à leur DRH.

■ Des organisations syndicales aux revendications hétérogènes :

- Les revendications des représentants des personnels portent surtout sur le niveau financier de la participation employeur et sur le type de dispositif (labellisation ou convention de participation), plus rarement sur le détail des contrats et des prestations médicales remboursées.

- Le contexte de la collectivité et l'historique du dialogue social peuvent engendrer des positionnements différents entre organisations syndicales sur certains aspects de la PSC, par exemple au sujet des avantages de la labellisation ou de la convention de participation. Il en résulte une relative hétérogénéité des positions que l'on observe même parfois entre des représentants d'une même organisation syndicale mais élus dans des collectivités différentes.
- L'attention des élus du personnel peut se porter plus ou moins fortement en direction de certaines catégories d'agents, toujours selon les contextes locaux et les relations construites historiquement avec celles-ci (agents des collèges ou des lycées, retraités, contractuels, etc.).

4. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION ET LES ENJEUX STRATÉGIQUES DE LA PSC

Malgré les contraintes financières de plus en plus fortes qui pèsent sur les collectivités, toutes celles qui ont été interrogées pensent maintenir leur budget alloué à la PSC. Elles ont ainsi le souci de respecter leurs objectifs découlant d'une politique sociale en faveur de la prévention des risques relevant de la santé ou de la prévoyance, dans un contexte où la recherche d'efficience tend également à augmenter la charge de travail des agents. Cette volonté est partagée tant par les responsables des services RH que par les élus. Certains s'interrogent cependant sur le maintien à l'identique du niveau de la participation employeur par agent en cas d'augmentation du nombre de bénéficiaires, les marges de manœuvre étant relativement faibles, voire inexistantes.

Les risques d'abus sur les remboursements en santé ou de hausse de l'absentéisme avec l'introduction d'une offre de prévoyance avantageuse ne suscitent que peu de remarques. Ils semblent donc très minimes du point de vue quantitatif, selon les déclarations des responsables RH, par rapport aux bénéfices attendus de l'offre de PSC.

« Il faut faire confiance aux médecins et ne pas pénaliser les agents de bonne foi. La collectivité dispose d'une assurance statutaire pour les cas litigieux, toujours identifiables au bout d'un certain temps. »

La plupart des acteurs ont une **attente de simplification ou de meilleure lisibilité du cadre légal** découlant du décret de 2011 qui leur semble très technique et complexe. Beaucoup de collectivités ont ainsi recours à un prestataire extérieur ou au centre départemental de gestion, lorsque celui-ci est mobilisé sur la PSC, pour la préparation et le pilotage d'un nouveau dispositif. Certaines collectivités souhaitent par ailleurs des éclaircissements ou des réponses d'ordre juridique à des situations particulières :

- Besoin de clarifier la notion de « solidarité intergénérationnelle » mentionnée dans le décret de 2011, mais qui ne semble pas compréhensible par tous, dans la mesure où les retraités sont exclus du champ de la participation employeur.
- Une collectivité signale une difficulté juridique relative au portage d'un contrat de prévoyance en cas de « rechute d'une maladie ordinaire », lorsque la maladie a été déclarée et traitée avec un précédent contrat et que la rechute intervient au cours d'un nouveau contrat. Une jurisprudence est attendue en 2015 sur ce point, la collectivité ayant décidé de saisir les tribunaux compétents.

- La difficulté de se repérer parmi les contrats labellisés est soulignée et regrettée par la plupart des acteurs, tant les comparaisons entre contrats s'avèrent impossibles pour les agents de par leur nombre et l'absence de critères communs de présentation.

Le caractère non obligatoire de la PSC et de la participation employeur suscite un débat avec des positions très diverses selon les catégories d'acteurs et le contexte des collectivités. Il oppose globalement les partisans du principe de libre administration des collectivités d'un côté et, de l'autre, ceux qui mettent en avant la protection des agents et la prévention des situations difficiles. La définition dans le cadre réglementaire d'un socle minimal de l'offre de PSC ou d'un encadrement des montants de la participation de l'employeur est demandée par certains, mais d'autres s'y opposent pour ne pas ajouter des contraintes supplémentaires ou davantage de complexité dans la mise en œuvre.

« L'idée d'un socle minimum pour la PSC est intéressante, mais elle se heurtera aux inégalités de ressources des collectivités. »

« L'obligation de souscription à la PSC serait une bonne chose en tant qu'employeur pour éviter les situations difficiles, mais le problème est de rendre obligatoire une cotisation avec le gel du point d'indice et l'obligation de maîtrise de la masse salariale. »

« Autrefois, on avait une mutuelle en entrant directement dans la fonction publique, c'était automatique et cela permettait de mettre les agents à l'abri. On n'est pas tous égaux face aux ennuis de santé. »

« Attention à ne pas aller trop loin dans les directives au risque de renforcer la concentration déjà à l'œuvre des organismes autour de deux ou trois grands réseaux qui imposeront leurs conditions, comme dans la grande distribution... »

« Il faut rester dans le principe de la libre administration pour que les textes s'adaptent aux structures et pas l'inverse ! »

Les incidences des transferts d'agents et des mutualisations ou des fusions en cours ou à venir alimentent de nombreuses interrogations auxquelles aucune collectivité n'a pu apporter de réponse au moment de notre enquête, y compris au sein de conseils régionaux déjà engagés dans un processus de fusion

dans le cadre de la réforme territoriale en cours. Si tous les acteurs se demandent comment se fera l'alignement des dispositifs et des niveaux de la participation, il ressort néanmoins de nos entretiens que la PSC n'apparaît pas à l'heure actuelle comme prioritaire dans les discussions sur l'harmonisation des politiques RH.

La collectivité ne peut employer des agents avec des régimes différents, mais s'il s'agit d'adopter le système le plus avantageux pour les agents en théorie, cela va dépendre aussi du poids relatif de chaque collectivité, ainsi que de l'histoire de chaque collectivité, en fonction des moyens budgétaires... »

« La PSC n'est pas considérée comme un acquis en cas de transfert d'un agent d'une collectivité à une autre. Et qu'en sera-t-il, par exemple, pour les agents qui étaient mis à disposition dans le cadre d'une délégation de service public non reconduite ? »

« Le cadre intercommunal peut redonner un nouvel élan, en incluant les agents qui n'ont aucune couverture et en alignant les dispositifs vers le haut. »

Les regroupements entre collectivités font néanmoins naître un intérêt croissant pour la (re)négociation de conventions de participation plus favorables aux collectivités et à leurs agents, par l'effet de la hausse du nombre des adhérents à un contrat, surtout dans les conseils départementaux et régionaux qui semblent les plus avancés dans cette réflexion.

SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX CONSTATS ET TENDANCES

- Une forte satisfaction sur les avancées permises par le décret de 2011 pour les agents.
- Des bilans relativement mitigés en termes de nombre de bénéficiaires, en particulier dans les collectivités de taille importante.
- Des freins de nature diverse qui tiennent à la fois aux caractéristiques des agents, au niveau de la participation employeur et aux aspects administratifs entourant la PSC.
- Des acteurs plutôt engagés dans l'impulsion et la mise en œuvre de l'offre de PSC, surtout du côté des DRH et des organisations syndicales.
- Une volonté de maintenir l'effort financier en faveur de la PSC malgré un contexte financier difficile.
- Une attente de clarification du cadre réglementaire et de certains aspects juridiques.
- Un débat « politique » sur le caractère obligatoire ou non de la PSC ou sur la définition d'un socle minimal.
- Une forte interrogation quant aux incidences des dynamiques de mutualisation et de fusion sur l'offre de PSC et son éventuelle harmonisation.

CONCLUSIONS ET PISTES DE RÉFLEXION

Cette étude exploratoire a montré la grande diversité de mise en œuvre de l'offre de PSC au sein des collectivités qui résulte finalement de la liberté permise par le décret de novembre 2011 sur le choix des volets et des modalités d'application de la participation employeur. Même s'il reste difficile d'en tirer des enseignements du point de vue quantitatif en termes de nombre d'agents bénéficiaires, l'apport du décret se révèle cependant important tant sur le plan juridique et réglementaire que pour avoir permis de redonner un nouvel élan aux dispositifs de protection des risques liés à la santé et à la prévoyance, avec des dispositions le plus souvent plus favorables que précédemment pour les agents, en particulier les plus fragiles sur le plan des revenus ou du statut.

Par ailleurs, la relative complexité du décret et de son application par les collectivités impose à ces dernières un effort de communication interne très soutenu, mais qui a tendance à s'amoinrir avec le temps. Elle soulève aussi des demandes de clarification ou d'une meilleure lisibilité sur certains points du décret, notamment pour les collectivités les moins outillées en matière juridique qui regrettent parfois de ne pas pouvoir s'appuyer davantage sur leur centre départemental de gestion lorsque celui-ci ne met pas en œuvre de démarche d'offre groupée relative à la PSC.

Plusieurs enjeux semblent également se dessiner dans le contexte incertain auquel sont confrontées la plupart des collectivités à l'heure actuelle du point de vue de leurs ressources financières et des transformations de leurs organisations :

- Un débat sur le caractère obligatoire ou facultatif de la PSC qui soulève des positionnements très différents selon les collectivités et les acteurs, en fonction de leur histoire et aussi de considérations d'ordre politique, voire idéologique. Ce débat s'accompagne d'une question sur la définition d'un socle minimal dans l'offre de PSC, ou d'un encadrement minimal et maximal des montants de la participation employeur, par exemple en pourcentage de la masse salariale.
- La question d'une indexation du budget accordé à la PSC sur le niveau des cotisations demandées par les organismes prestataires est posée par certains responsables de collectivités, la tendance à la hausse des cotisations n'allant pas de pair avec celle des moyens budgétaires des collectivités.
- Une forte incertitude quant aux incidences sur la PSC des transferts d'agents et des mutualisations ou des fusions entre collectivités, avec un risque non négligeable d'aboutir à une « moyennisation » des dispositifs au détriment de certaines catégories d'agents.

ANNEXES

LISTE DES COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS INTERROGÉS

CONSEILS RÉGIONAUX	CONSEILS DÉPARTEMENTAUX	EPCI	COMMUNES		
			< 100 agents	DE 100 À 1000 AGENTS	> 1000 AGENTS
Basse Normandie	Ardèche	CC des Pays de Rhône et d'Ouvèze (83)	La Renaudière (49)	Bar-Le-Duc (55)	Metz (57)
Bretagne	Gironde	CC de Vienne et Moulière (86)	Rethel (08)	Bayonne (54)	Nantes (44)
Lorraine	Nord	CA Vichy Val d'Allier (03)		Coulounieix Chamiers (24)	
	Vaucluse	CA Le Havre (76)		Saint-Chamond (42)	

TRAME DU QUESTIONNEMENT DE L'ENQUÊTE

Cette trame d'entretien a été déclinée selon le type d'interlocuteurs rencontrés.

■ Contexte préalable et évolutions

- Depuis quand votre collectivité propose-t-elle à ses agents une offre en matière de protection sociale complémentaire pour ses agents ?
- Quels sont les objectifs visés à travers cette offre ?
- Comment la collectivité s'est-elle informée sur les différentes modalités de gestion de la protection sociale complémentaire ?
- Quel a été l'impact du décret de 2011 sur l'offre de protection sociale complémentaire ? De quelle façon avez-vous intégré le nouveau cadre réglementaire ?
- Si votre collectivité proposait une participation antérieurement au décret, quelles en étaient les modalités ? (garanties, bénéficiaires, montant de la participation, choix du ou des opérateur(s)...) ?
- Quels sont les freins au développement de la protection sociale complémentaire pour votre collectivité ?

■ Modalités et garanties

- Quelles sont les garanties et les modalités proposées aux agents ?
- Quels ont été les arbitrages éventuels avec les moyens consacrés à l'action sociale ?
- Les prestations ont-elles connu une évolution ? Si oui, pour quel motif ?

■ Participation : montant et critères de répartition

- Sur quelle base ont été déterminés :
 - Les montants engagés et les niveaux de participation proposés ?
 - Les modes de gestion (choix du prestataire si convention de participation) ?
- Quel est le nombre ou la part des agents et retraités bénéficiant de l'offre de protection sociale complémentaire ?
- Avez-vous constaté un écart entre les montants provisionnés et les montants engagés ?

■ Information des agents

- Comment les agents en activité ou retraités ont-ils été informés ?

■ Dialogue social

- Comment les instances paritaires ont-elles été associées aux différentes étapes de ce processus ? Quels ont été les points qui ont pu faire débat ? Une commission ad-hoc a-t-elle été créée ?
- Quels ont été les avis du comité technique et de celui de la collectivité ?
- Quels sont les retours de la part des organisations représentatives du personnel et des agents ?

■ Bilan et perspectives

- Quel bilan tirez-vous des dispositifs engagés ?
- Quelles seraient selon vous les perspectives d'évolution de l'offre de protection sociale complémentaire ?

