

SAGA 2020 – Conditions de vie au travail et protection sociale des fonctionnaires : enjeux et opportunités pour les assureurs

Episode n°2 - Les évolutions législatives et les préconisations formulées

Publié le 20/08/2020

Après un premier constat déstabilisant sur l'état de la protection sociale dans la Fonction publique, l'épisode 2 de cette saga s'attache à mettre en lumière les décisions du gouvernement pour pallier les déficiences de traitement des agents publics en matière de santé, de prévention et de qualité de vie au travail.

D'une part, à travers la **Loi de transformation de la Fonction publique** adoptée le 6 Août 2019, le gouvernement affiche une volonté claire d'offrir aux agents publics un accès de meilleure qualité aux soins, de renforcer la prévention, et de promouvoir la qualité de vie au travail, notamment en uniformisant leurs conditions de traitement sur le privé.

D'autre part, malgré ces efforts, un long chemin reste à parcourir. Le rapport Lecoq, réalisé à l'initiative du Premier ministre Edouard Philippe et intitulé « **Santé, sécurité, qualité de vie au travail dans la fonction publique : un devoir, une urgence, une chance** » a été publié dans la lancée le 18 septembre 2019. Il préconise des mesures pour aller plus loin dans les garanties offertes aux agents publics en la matière.

Les décrets d'application de cette Loi de transformation sont attendus. Ils doivent ouvrir d'importants changements dans le paysage de la Fonction publique, si les moyens alloués sont conséquents.

Pour les assureurs et les organismes de mutuelles, il est primordial de prendre en compte ces transformations pour structurer un panel d'offres plus diversifiées et plus ciblées sur les besoins spécifiques des agents publics. En l'occurrence, les mesures prises par la Loi de transformation et aux préconisations du rapport Lecoq, que nous expliquons ci-dessous, entraînent un besoin de couverture plus fort en termes de santé, de prévention et de qualité de vie au travail dans l'ensemble la Fonction publique.

1 Présentation des dispositions de la Loi de transformation de la fonction publique en ce qui concerne la santé, la prévoyance et la qualité de vie au travail

Présentée au Conseil des ministres du 27 mars 2019 et définitivement adoptée par le Parlement le 23 juillet, la Loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la Fonction publique pose entre autres les fondements d'une rénovation en profondeur du cadre de la gestion des conditions de vie au travail et de la protection sociale pour les agents de la sphère publique.

1.1 Les réformes relatives à la santé (article 40)

Pour répondre aux enjeux en matière de santé et de prévention des risques professionnels des agents des différentes Fonctions publiques, ainsi que dans l'objectif de s'aligner avec les dispositifs du secteur privé, la loi de transformation prévoit les différentes évolutions suivantes :

- **Suivi de l'exposition au risque** : les agents occupant des emplois à risques d'usure professionnelle bénéficieront désormais d'un entretien de carrière ;
- **Droit à période de préparation au reclassement (PPR)** : ce droit est désormais ouvert en amont de l'avis du comité médical aux fonctionnaires dont l'état de santé, sans interdire de travailler, ne leur permettent pas d'exercer leurs fonctions. Le fonctionnaire peut être autorisé de manière dérogatoire, à suivre une formation ou un bilan de compétences. Il doit être volontaire et son médecin traitant doit avoir donné son accord ;
- **Temps partiel pour raison thérapeutique** : il est prévu d'envisager des possibilités de recours au temps partiel pour raison thérapeutique et au reclassement pour raison médicale afin de favoriser le maintien ou le retour à l'emploi des agents ;
- **Redéfinition du fonctionnement des instances médicales et de la médecine agréée**, de rationaliser les moyens d'action et, notamment, **d'autoriser la mutualisation** des services de médecine de prévention et de médecine préventive pour faciliter la prise en charge des agents publics ;
- **Redéfinition de la participation des employeurs au financement des garanties de protection sociale complémentaire** ainsi que les conditions d'adhésion ou de souscription, pour favoriser leur couverture sociale complémentaire.



Sur ce dernier point, Olivier Dussopt, secrétaire d'Etat de la Fonction publique, précise que l'alignement sur le secteur privé ne pourra être que progressif. En effet, si ne seraient-ce que les ministères, financer à minima 50% de la couverture santé de leurs agents, l'enveloppe totale de tous les versants confondus s'élèverait à environ deux milliards d'euros.

1.2 Les réformes relatives aux absences pour motif familial, en faveur du bien-être au travail

Toujours dans l'idée de converger avec les règles du secteur privé et d'harmoniser les droits des fonctionnaires, le Parlement a voté plusieurs mesures relatives aux absences pour motif familial.

- **Congés enfant et proche aidant** : redéfinition des congés liés à l'arrivée d'un enfant (maternité, paternité, adoption...) et autorisation au congé de proche aidant, compte tenu des évolutions intervenues en faveur des salariés du secteur privé. (Article 40)
- **Maintien des droits d'avancement "équilibré" en cas de congé parental ou de disponibilité** : en application du Protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle dans la Fonction publique du 30 novembre 2018, les droits à avancement et à promotion seront maintenus dans la limite d'une durée de cinq ans sur l'ensemble de la carrière en cas de congé parental ou de disponibilité pour élever un enfant pour la mère comme pour le père. (Article 85)
- **Harmonisation du régime des autorisations spéciales d'absence (ASA) pour motifs familiaux** au profit des agents (fonctionnaires et contractuels des trois versants de la Fonction publique) fondé sur un référentiel commun. (Article 45)
- **Mise en place d'horaire pour allaitement** : pendant une année après la naissance d'un enfant une fonctionnaire allaitant son enfant pourra bénéficier d'un aménagement horaire d'une heure par jour maximum, sous réserve des nécessités de service (Article 46)

1.3 Réformes relatives à la précarité des contractuels

Ces réformes s'inscrivent dans un contexte où le gouvernement clarifie sa volonté de recourir au recrutement d'agents contractuels, déjà croissant ces dernières années. En l'occurrence, ces derniers représentaient 18% des contrats de la Fonction publique en 2016 puis 22% en 2018, soit une hausse de 4 points.

- **Indemnités de précarité** : pour les contractuels qui réalisent une mission d'une durée inférieure à un an (sauf emplois saisonniers), une indemnité de précarité sera versée à l'issue du contrat, semblable à celle existante dans le secteur privé, et égale à 10% de la rémunération brute. (Article 22)
- **CITIS et remplacement** : ajout du congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS) à la liste des congés pendant lesquels le remplacement d'un fonctionnaire par un agent contractuel est autorisé. (Article 23)

1.4 Réformes liées au pilotage des politiques de santé

Le rapport de la Loi de transformation prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 2021, un rapport social unique soit élaboré par chaque Fonction publique comme outil d'information et d'aide à la décision dans le pilotage des ressources humaines.

Il rassemblera les « éléments et données à partir desquels sont établies les lignes directrices de gestion ». Celui-ci devra entre autres contenir des données relatives « à la santé et à la sécurité au travail, incluant les aides à la protection sociale complémentaire ». **Ainsi le pilotage des politiques de santé et sécurité au travail devrait être plus performant.**

1.5 Planning 2020 initial de mise en application des lois

Le planning de publication des décrets d'application de la Loi de transformation de la Fonction publique, voté le 6 août, et qui s'étale tout au long de l'année 2020 (voir tableaux 1), s'est poursuivi malgré la crise. Les dernières séries de décrets publiés concernent les mesures relatives à la famille avec les congés liés aux enfants ainsi que les droits d'avancement. Les discussions ainsi vont poursuivre leur cours à un rythme soutenu jusqu'aux vacances d'été.

Pourtant la communication sur la publication de ces décrets est faible. Il convient de surcroît de donner les moyens aux ministères, collectivités et hôpitaux de les mettre en œuvre. Il est donc primordial de communiquer efficacement sur ces mesures afin de faire connaître leurs droits aux agents publics. Puisqu'en outre :

« Près de 6 agents sur 10 se sentent mal informés sur la protection sociale et estiment que les enjeux de santé et de bien-être au travail sont aujourd'hui mal pris en compte par leur employeur, appréciation renforcée pour les agents hospitaliers (69%) et les agents de catégorie C (62%) »ⁱ

Tableau 1 : Planning 2020 de publications des décrets relatif à la loi de transformation de la Fonction publique connu au 30 juin 2020



2 Le rapport « Santé, sécurité, qualité de vie au travail dans la Fonction publique : un devoir, une urgence, une chance » : des dispositions possibles pour alimenter les décrets prévus dans la Loi de Transformation

« Prendre soin de ceux qui nous rendent services est un devoir »

C'est une conviction partagée par les auteurs du rapport « Santé, sécurité, qualité de vie au travail dans la fonction publique : un devoir, une urgence, une chance » rendu le 18 septembre 2019 au Premier Ministre Edouard Philippe. Charlotte LECOCQ (Députée Nord), Pascale COTON (Vice-présidente du Conseil économique, social et environnemental, Vice-présidente de la CFTC) et Jean-François VERDIER (Inspecteur général des finances, ancien directeur général de la DGAFP) dressent dans ce rapport un ensemble de constats dessinant les éléments structurants de ce que pourrait être un système renforcé de prévention des risques professionnels dans la Fonction publique.

Rendu un mois après la Loi de transformation de la Fonction publique, **ce rapport pourrait apporter de précieuses indications sur le contenu des décrets attendus dans le cadre de l'application des mesures précédemment citées, et des projets de loi des années à venir.**

2.1 Dans un premier temps, redéfinir le pilotage des politiques médico-sociales est primordial

« La politique de santé au travail dans la Fonction publique n'est pas portée politiquement de façon suffisante »

Comme souligné dans le premier épisode de cette saga, la qualité de vie au travail et la santé des agents publics est mis à mal par la mauvaise organisation du système public : lourdeurs, complexité, manques d'harmonisation et de mutualisation entre les différents versants y compris en leur sein.

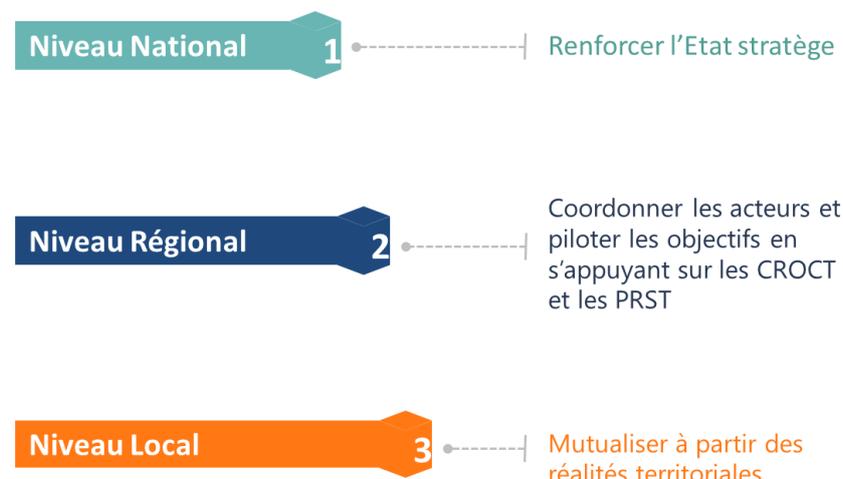
La mission de ce rapport propose de définir un pilotage concret des politiques médico-sociales dans la Fonction publique :

Au niveau national, l'Etat stratège est garant du pilotage de la politique de santé et devrait inscrire dans la loi les mesures de prévention et de santé au travail.

Au niveau régional, les instances territoriales devraient s'appuyer davantage sur les organismes existants :

- Les CROCT (Comité Régional d'Orientation des Conditions de Travail) pour piloter la politique de santé, en y assurant la représentativité des agents publics afin d'impulser des synergies et la mutualisation des pratiques.
- Les PRST (Plan Régional Santé au Travail) pour prévoir les grandes orientations communes aux régimes publics et privés.

Enfin, au niveau local, les instances territoriales devraient soutenir les initiatives locales et lever les freins règlementaires pour favoriser la mutualisation du suivi médical et de la sécurité au travail.



La mise en place d'un plan d'action séquencé et chiffré, impliquant chacun des agents permettrait de développer des indicateurs de pilotage précieux. Les auteurs préconisent d'élaborer un **Plan de Santé au Travail (PST)** qui permettrait d'obtenir des informations détaillées afin d'élaborer des indicateurs et **d'orienter judicieusement les politiques de santé et de prévention au travail.**

2.2 Dans un second temps, le système de santé et sécurité de la Fonction publique doit être réformé par des politiques ambitieuses

Afin de garantir la santé et la sécurité des agents publics, ce rapport de 2019 met en lumière les périmètres urgents à réformer.

2.2.1 Prioriser la prévention

Il est nécessaire d'apporter à l'ensemble des agents de la Fonction publique **une véritable politique de prévention** sur leur milieu de travail.

Pour commencer, tout nouveau projet de transformation doit intégrer les critères de santé, sécurité ainsi que de bonnes conditions de vie au travail. Leur application doit être assurée par le contrôle des inspections qui jouent un rôle coercitif. Par ailleurs, **la prévention doit être intégrée lors des appels d'offres** aux mutuelles ou organismes d'assurance lors des référencements.

Des **cellules de préventions et de lutte contre les risques psychosociaux** doivent être mise en place : pour les agents en les accompagnant en fonction de leur situation ; pour les managers en les aidant à identifier et à prévenir les risques ; pour les préventeurs afin de soutenir leurs actions.

De plus, il est essentiel de **garantir un maintien dans l'emploi des agents publics.** Cela passe par l'anticipation des parcours de fin de carrières et la détection des personnes les plus fragiles (en l'occurrence les agents de catégorie C). En analysant et en réévaluant en priorité les conditions de maintien dans l'emploi, les agents bénéficieront d'une meilleure anticipation et prise en charge

de leurs inaptitudes. Il conviendrait en outre d'expertiser les règles d'harmonisations d'indemnisation avec celles du secteur privé.

Enfin, pour lutter contre les agressions envers les agents publics et sensibiliser les Français, il serait judicieux de mettre en place **un vaste plan de communication** pour reconnaître le rôle des agents, ainsi que pour mettre en valeur et garantir l'application des sanctions.

2.2.2 Assurer un suivi santé des agents publics via une participation financière à leur complémentaire et un meilleur suivi médical sur le lieu de travail

D'une part, **les employeurs publics doivent systématiquement soutenir leurs agents en participant au financement de leur complémentaire santé et prévoyance**, sur le même modèle que le secteur privé. En effet, les auteurs préconisent la mise en application de l'article 40 de la Loi de transformation de la Fonction publique.

D'autre part, sur le lieu de travail, il convient de créer **des équipes adaptées au suivi des agents publics**. Pour cela, il conviendrait de **renforcer le rôle des infirmiers et infirmières** (qui, dans le secteur public, ne sont pas obligatoirement employés pour assister le médecin de prévention) et de développer leur formation. De plus, le rapport préconise de **développer les fonctions de médecins collaborateurs**, ces derniers sont employés dans la Fonction publique depuis 2012 pour pallier les déserts médicaux et s'engagent à suivre une formation spécifique de 4 ans pour la médecine du travail. Enfin, il s'agirait de **garantir le tiers-temps des médecins du travail**, un temps utile pour analyser et contribuer à l'amélioration des conditions de vie au travail des agents en adaptant les postes, les techniques et les rythmes de travail.

Ces équipes devraient bénéficier de moyens adaptés avec par exemple l'ouverture du dossier médical de santé partagé qui serait transmis aux professionnels de santé du travail ainsi que la pratique de la télémédecine et le développement de l'usage du numérique.

De manière générale, il serait intéressant, selon la mission, **d'homogénéiser les pratiques de suivi de santé au sein des trois versants ainsi que sur le secteur privé**.

2.2.3 Comment aider l'employeur public à mettre ces réformes en place ?

Dans la Fonction publique aussi, **il est nécessaire d'apporter aux employeurs les conseils et les ressources en prévention** dont ils ont besoin pour répondre à leurs obligations.

En premier lieu, il est nécessaire de **développer la formation des managers** et de valoriser leurs compétences dans leur parcours de formation.

En second lieu, il est indispensable de **favoriser les synergies et les mutualisations** entre les versants :

1. Encourager les rapprochements et les synergies entre et au sein même des versants permettrait de **mutualiser les ressources** et d'éviter le gaspillage d'énergies et de ressources dédiées à l'élaboration d'outils perpétuellement reproduits et inexploités.



Les mutualisations permettraient de pallier la concurrence entre collectivités pour faire face à la pénurie de médecins et d'assurer un suivi médical même dans les plus petites communes.

2. Ces mutualisations, reconnues comme nécessaires et parfois même déjà mises en œuvre, doivent aussi permettre de **mutualiser les bonnes pratiques**. En l'occurrence, il serait judicieux de communiquer sur les « success stories » des acteurs publics de toutes les fonctions confondues, afin de les généraliser.
3. Enfin, contrairement au secteur privé, il n'existe pas dans la Fonction publique de **système assurantiel des risques d'accident du travail et de maladies professionnelles**. La création d'un tel dispositif commun aux trois versants intégrerait des mesures incitatives sur le principe du bonus/malus pour les employeurs afin de développer les actions de prévention.

3 Conclusion

Ainsi le rapport du 18 septembre 2019 détaille davantage les réformes à mener dans la Fonction publique et insiste tout particulièrement sur la mise en place d'un système de pilotage des politiques de santé, sur l'intérêt des mesures de prévention et l'essentielle mutualisation. La mise en place d'un tel système impliquerait d'accroître drastiquement l'investissement de l'Etat dans la recherche mais aussi dans les fonds abondant les instances médicales, le maintien dans l'emploi, les actions de prévention, etc. Les dotations de l'Etat aux ministères, aux collectivités et aux Groupements Hospitaliers de Territoire (GHT) doivent orienter et inciter à la mise en pratique de politiques de prévention efficaces.

Mais alors qui payera l'addition ? Si la réponse à cette question reste pour l'instant en suspens, il faut noter que les perspectives de réduction de dépenses apportées par les autres grands volets de cette Loi de transformation que sont la retraite et le recours grandissant aux contractuels, devraient générer des marges de manœuvres pour prioriser le financement de la protection sociale des fonctionnaires. Par ailleurs, des économies pourraient être réalisées grâce à un système de santé simplifié mais aussi grâce à des mutualisations de moyens et de bonnes pratiques entre les différents versants.

La suite au prochain numéro : quelles sont les bonnes pratiques à mutualiser ? Comment les assureurs peuvent-ils s'en inspirer pour concevoir leurs offres et intégrer les enjeux que soulève cette Loi de transformation ?

ⁱ Pré manifeste pour une politique ambitieuse de la protection sociale complémentaire dans la fonction publique (MFP)