

La retraite à 60 ans pour les agents de la force publique

Question

A Fribourg, les « Agents de la force publique » regroupent trois professions : les surveillants pénitentiaires, les policiers et les garde-faunes. Le métier d'Agent de la force publique (AFP) se caractérise, notamment, par une pénibilité et une dangerosité particulières. Malgré des fonctions différentes, tou-te-s les AFP sont soumis-e-s à des exigences spécifiques : ils/elles doivent être en mesure d'appliquer des mesures de contrainte, être capables de manier une arme, maîtriser et surveiller des personnes potentiellement dangereuses. Le travail exercé par les AFP est particulièrement usant, physiquement et psychologiquement. Ils doivent travailler de jour comme de nuit, le week-end également, et sont parfois exposés à des violences physiques. Passé un certain âge, il devient difficile – pour ne pas dire impossible voire dangereux – d'exercer ce métier. Demander à un AFP âgé de 60 ans d'appliquer des mesures de contrainte sur un individu de 30 ans est pour le moins discutable...

Une étude a été faite il y a quelques années sur la fonction de surveillant pénitentiaire à la prison de Bellechasse. Un psychologue-psychothérapeute mandaté par les Etablissements de Bellechasse (EB) est arrivé à la conclusion que « la fonction de l'institution et la nature spécifique du travail au sein des EB entraîne réellement des charges négatives, des tensions et des pressions se répercutant sur l'état de santé physique et psychologique des employé-e-s. A partir de ces faits indéniables, il me paraît dès lors tout à fait indiqué et justifié d'offrir à ces fonctionnaires le droit du choix à une retraite anticipée après un certain âge (60 ans) ou un nombre d'années de service » (« Evaluation de l'état de santé, de la qualité de la vie et des besoins en matière de relations humaines au sein des EB », mai 2003).

De nombreux cantons en Suisse reconnaissent cette pénibilité particulière. La majorité des cantons romands ont adapté l'âge de la retraite en octroyant aux professions concernées un droit à la retraite à un âge inférieur à l'âge fixé pour la majorité des professions : l'âge de la retraite est ainsi fixé de 52 à 57 ans à Genève, à 58 ans dans le canton de Vaud, à 60 ans dans le canton du Valais.

Actuellement, à Fribourg, les AFP ont la possibilité de prendre leur retraite dès l'âge de 60 ans et bénéficient dans ce cas d'un pont pré-AVS financé par l'Etat. Il faut toutefois relever qu'il ne s'agit en aucun cas d'un privilège, puisque toutes les professions du service public sont actuellement mises sur un pied d'égalité. Soulignons que la loi sur le personnel de l'Etat (art. 37 du Règlement) permet d'abaisser l'âge de la retraite jusqu'à 57 ans pour certaines catégories de personnel. Cette possibilité n'est pour l'instant pas utilisée.

La loi sur la caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg (LCP) est actuellement en cours de révision. Il existe un risque non négligeable que cette révision prévoie un âge de la retraite uniforme supérieur à 60 ans pour l'ensemble de la fonction publique. Dans ce cas, pour avoir droit à une retraite pleine et entière, les AFP devraient travailler au-delà de 60 ans ; dans le cas contraire, ils seraient soumis-e-s à une réduction actuarielle de la rente et n'auraient pas droit au pont pré-AVS.

Les questions que j'adresse au Conseil d'Etat sont donc les suivantes :

- Le Conseil d'Etat estime-t-il qu'on peut exiger de surveillants pénitentiaires, de policiers ou encore de garde-faunes de devoir affronter des situations physiquement dures et dangereuses et d'appliquer des mesures de contrainte au-delà de l'âge de 60 ans ?

- Le Conseil d'Etat est-il prêt à s'investir – comme cela a été le cas dans les autres cantons romands – pour garantir aux agents de la force publique une retraite pleine et entière, sans réduction de la rente, dès l'âge de 60 ans ?

Le 11 octobre 2007

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Avant de répondre précisément aux questions posées par le député Xavier Ganioz et les 25 cosignataires, le Conseil d'Etat estime nécessaire de rappeler le cadre légal qui régit la retraite du personnel de l'Etat et de situer dans son contexte actuel la problématique soulevée par les députés.

I. Cadre légal

1. Dispositions générales concernant l'âge minimal et l'âge limite de la retraite

Selon la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers) le collaborateur ou la collaboratrice a le droit de prendre sa retraite dès la fin du mois au cours duquel il ou elle atteint l'âge minimal de la retraite (art. 50 LPers). Lorsque le collaborateur ou la collaboratrice atteint l'âge limite de la retraite, les rapports de service cessent de plein droit (art. 51 LPers). L'âge minimal et l'âge limite de la retraite sont fixés par le Conseil d'Etat dans les dispositions d'exécution. Ils peuvent être différents pour certaines catégories de personnel.

Le règlement du 17 décembre 2002 du personnel de l'Etat (RPers) fixe de manière générale l'âge minimal de la retraite à 60 ans et l'âge limite à 65 ans (art. 37 RPers). En accord avec le collaborateur ou la collaboratrice, l'âge limite peut exceptionnellement être retardé par le Conseil d'Etat mais au plus tard jusqu'à 70 ans. En vertu de l'article 19 de la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université, les professeurs de l'Université sont soumis aux mêmes règles. Toutefois, l'âge limite de leur retraite peut être porté jusqu'à 70 ans sur la base du contrat d'engagement.

2. Abaissement de l'âge limite selon le RPers

En vertu de l'article 37 al. 3 RPers, le Conseil d'Etat peut abaisser l'âge limite de la retraite de certaines catégories de personnel jusqu'à 57 ans (dans ce cas l'âge minimal et l'âge limite se confondent), en tenant compte notamment des éléments suivants :

- l'évolution des conditions de retraite dans des branches d'activité similaires régies par une convention collective ;
- l'évolution des conditions de travail de la catégorie de personnel concerné et leur influence sur la santé au travail du personnel en âge de retraite.

La catégorie de personnel soumise à l'abaissement de l'âge limite de la retraite bénéficie de l'octroi d'un pont pré-AVS égal au maximum de la rente AVS. Lorsque l'âge limite est fixé avant 60 ans, l'Etat et la catégorie de personnel concerné participent au financement du rachat de la réduction actuarielle.

Actuellement, aucune catégorie de personnel ne bénéficie d'un abaissement de l'âge limite en vertu de cette disposition du RPers.

3. Age limite de la retraite des agents de la police cantonale

En application du règlement du 20 décembre 1983 relatif à la retraite des agents de la Police cantonale, les agents de la police cantonale ont l'obligation de prendre leur retraite à 60 ans. Il s'agit donc d'une obligation et en même temps d'un droit. Les agents sont obligatoirement affiliés à un fonds pré-AVS. L'Etat-employeur et les agents contribuent à ce fonds à raison de 1,9 % du traitement au sens de la législation sur l'AVS (0,95 % à la charge de l'Etat et 0,95 % à la charge de l'agent). L'agent ou l'agente de police a droit, dès sa retraite obligatoire à 60 ans, au versement d'une rente mensuelle, dénommée rente complémentaire pré-AVS qui est versée en sus de la pension de retraite versée par la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (ci-après : CPPEF). La rente complémentaire correspond à la rente AVS maximale (actuellement 2210 francs). En cas d'années de cotisations manquantes, l'agent ou l'agente de police est tenu-e à un rachat.

4. Encouragement à la retraite

En vertu de l'article 55 LPers, le Conseil d'Etat a la compétence d'introduire des mesures temporaires ou définitives d'encouragement à la prise volontaire de la retraite avant l'âge limite. Cette disposition est explicitée par l'article 39 RPers qui précise que la mesure peut être introduite pour tout le personnel ou pour des catégories spécifiques.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} janvier 2003, le Conseil d'Etat a fait usage de cette compétence à l'égard de l'ensemble du personnel de l'Etat ; il a ainsi prolongé la mesure préalable décidée par le Grand Conseil par voie de décret, existante avant l'entrée en vigueur de la LPers. La mesure consiste dans l'octroi d'un pont pré-AVS égal à la rente AVS maximale (2210 francs actuellement), entièrement financé par l'Etat-employeur. Pour bénéficier de cette mesure, le collaborateur ou la collaboratrice doit être âgé-e de 60 ans au moins, compter au minimum 15 années d'activité au service de l'Etat et des exigences relatives au comportement sont également requises. Un peu plus d'une centaine de personnes par année prennent une retraite anticipée en profitant de ce pont pré-AVS.

5. Pension de retraite au sens de la LPP

Selon la loi du 29 septembre 1993 sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (LCP), le droit à une pension de retraite débute à l'âge de la retraite fixé par la législation sur le personnel de l'Etat. En conséquence des dispositions actuelles, les collaborateurs et les collaboratrices peuvent, dès l'âge de 60 ans, bénéficier d'une pension de retraite. Le montant annuel de la pension de retraite correspond à 1,6 % de la somme revalorisée des salaires assurés à la fin du mois qui précède la retraite. Il convient de préciser toutefois qu'en vertu de l'article 62 al. 1^{bis} LCP, si l'Etat-employeur devait décider d'un abaissement de l'âge minimal de la retraite en dessous de 60 ans, le montant annuel de la pension de retraite serait réduit sur la base du calcul actuariel de la Caisse.

La LCP est actuellement en cours de révision totale.

II. Problématique d'un âge de retraite différencié selon les catégories de personnel

1. Cadre de la réflexion

Dans le cadre de la révision de la LCP (cf. I. 5.), une discussion concernant la redéfinition des conditions de la retraite du personnel de l'Etat est engagée. Cette redéfinition concerne également la thématique évoquée par le député Xavier Ganioz. Ainsi, il y aura lieu pour le Conseil d'Etat en tant que porteur du projet de révision de se déterminer notamment sur les questions suivantes :

- Faut-il maintenir et étendre à d'autres catégories de personnel que celle de la police cantonale l'abaissement de l'âge limite de la retraite en dessous de 65 ans, voire même en dessous de 60 ans pour des raisons de pénibilité du travail ?

- Faut-il maintenir de façon définitive les mesures d'encouragement à la prise volontaire de la retraite avant 65 ans pour l'ensemble du personnel de l'Etat en vue de favoriser une réelle retraite flexible ?
- Faut-il différencier les mesures d'encouragement à la retraite en fonction de critères liés à la pénibilité du travail ?

Dans ce contexte de réflexion, la question fondamentale qui se pose est celle de savoir s'il est nécessaire et opportun de maintenir une distinction entre les catégories de personnel, en fonction de la pénibilité du travail ou en fonction d'autres critères liés aux exigences physiques. La réponse à cette question n'est pas facile à donner. En effet, des conditions de travail difficiles ne sont plus une particularité propre aux uniques fonctions de la force publique (police, surveillants, gardes faunes). D'autres catégories de personnel, comme par exemple, le personnel enseignant, le personnel des soins, le personnel rattaché au secteur des ponts et chaussées, et des forêts, sont soumis à des conditions de travail très exigeantes tant au niveau physique que psychique. Ces conditions peuvent avoir des conséquences au niveau de l'employabilité des collaborateurs et collaboratrices, au-delà d'un certain âge.

2. Statistiques relatives aux cas d'invalidité

Sur la base des statistiques de la CPPEF, on constate que les cas d'invalidité ou les absences de longue durée pour des raisons de maladie ou d'accident ne proviennent pas majoritairement des catégories de personnel mentionnées par le député Xavier Ganioz. En effet, les statistiques fournies par la CPPEF permettent de conclure que l'aspect pénibilité de travail touche aussi et autant d'autres catégories de personnel (état 31.12.2005 / analyse de 406 cas d'invalidité). Voici les constatations qui peuvent être faites sur la base de ces statistiques (les pourcentages produits se rapportent à l'ensemble des cas d'invalidité et non pas aux effectifs du personnel) :

- l'invalidité augmente fortement avec l'âge : plus de 28 % des cas d'invalidité se situent dans la tranche d'âge au-delà de 60 ans ;
- parmi les différentes catégories de personnel, quatre groupes sont particulièrement touchés : le personnel enseignant (25 %), le personnel administratif (16 %), les professions manuelles non-qualifiées (18 %) et le personnel infirmier (9 %) ;
- les causes invalidantes sont en premier lieu les causes psychiques (39 %), rhumatologiques et neurologiques (24 %), orthopédiques et vertébrales (8 %), cardiaques et cardiovasculaires (5 %) ;
- les cas psychiques touchent plus fortement le personnel administratif (51 % des cas d'invalidité dans cette catégorie), le personnel enseignant (46 %) et le personnel infirmier (41 %) ;
- les cas rhumatologiques (18 %) et accidentels (3 %) touchent plus fortement les professions manuelles et le personnel infirmier (15 %) ;
- les directions et les établissements les plus touchés sont : la DICS (24 %), l'Hôpital fribourgeois site de Fribourg (17 %, avant l'intégration des hôpitaux de district), l'Hôpital psychiatrique cantonal (10 %).

En mettant en rapport l'effectif (nombre de personnes) et les cas d'invalidité recensés, on constate que le taux global se situe à environ 3 % (406 cas d'invalidité sur 13 823 personnes assurées). Le taux moyen de 3 % de cas d'invalidité, par rapport à l'effectif, est dépassé dans les unités suivantes (ne sont prises en compte que les unités ayant plus de 100 personnes environ) :

- 10 % et plus : Hôpital psychiatrique cantonal ;

- entre 6 % et 8 % : Etablissements pénitentiaires de Bellechasse et Prison centrale (réunis pour cette étude), Service des ponts et chaussées, Service des forêts et de la faune, ECAS ;
- entre 3 % et 5 % : Hôpital fribourgeois site de Fribourg, enseignement professionnel, Service cantonal des contributions, Institut agricole de Grangeneuve.

Le taux moyen de 3 % de cas d'invalidité par rapport à l'effectif n'est pas atteint, notamment, dans les unités suivantes :

- Hôpital fribourgeois site de Riaz ;
- Service des bâtiments ;
- Direction DICS (enseignement) ;
- Police cantonale ;
- Université ;
- Administration centrale.

3. Position du Conseil d'Etat

Sur la base des indications précitées, l'établissement d'une règle claire et pertinente relative à la fixation d'un âge minimum ou d'un âge limite de retraite, différencié en fonction de la pénibilité des fonctions exercées, reste un exercice très difficile. En outre, le Conseil d'Etat n'a pas encore été saisi de l'avant-projet de la révision de la LCP qui est encore au stade d'élaboration. Par ailleurs, il y a lieu de tenir compte de la révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle actuellement en cours et qui concerne les institutions de droit public. En effet, cette révision pourrait avoir des conséquences sur les travaux de révision de la LCP, tant au niveau du financement qu'au niveau de l'organisation. Au stade actuel du projet fédéral, on ne peut exclure en effet que de nouvelles exigences fédérales, relatives au degré de couverture des institutions de prévoyance de droit public, n'obligent la CPPEF à revoir son mode de financement. Le cas échéant, les conditions de la prise de la retraite (fixation de l'âge minimum et de l'âge limite ainsi que des mesures favorisant la prise d'une retraite anticipée par le personnel de l'Etat) devront tenir compte de ces nouvelles conditions. Il est donc prématuré de se prononcer définitivement sur la question complexe d'une différenciation des catégories de personnel face à l'âge de la retraite.

Cela étant, le Conseil d'Etat peut déjà annoncer que l'avant projet fera l'objet d'une large consultation auprès du personnel de l'Etat et des partenaires sociaux ; la problématique évoquée par le député Xavier Ganioz fera partie intégrante de cette consultation. Selon l'évolution du dossier auprès des Chambres fédérales, les conséquences de la révision de la LPP seront prises en compte dans le projet soumis en consultation.

Réponses aux questions

- 1. Le Conseil d'Etat estime-t-il qu'on peut exiger de surveillants pénitentiaires, de policiers ou encore de gardes faunes de devoir affronter des situations physiquement dures et dangereuses et d'appliquer des mesures de contrainte au-delà de l'âge de 60 ans ?**

Durant ces dernières décennies, les compétences professionnelles et personnelles exigées du personnel de l'Etat ont beaucoup évolué. Si les exigences intellectuelles ont augmenté pour les fonctions à tous les niveaux, on peut en revanche constater que les exigences physiques liées à certaines fonctions caractérisées par des activités physiques ou par du travail manuel ont diminué grâce à l'introduction de nouvelles technologies.

On constate en outre que dans pratiquement toutes les fonctions, les charges psychosociales ont considérablement augmenté. Les statistiques mentionnées dans la présente réponse en font la démonstration. C'est sans nul doute la conjonction de plusieurs facteurs qui conduisent à cet accroissement. La nature toujours plus complexe des tâches confiées et en outre avec des exigences de productivité accrue dans un contexte d'effectifs retraités en font partie. Le changement de paradigme dans la relation « administration et administré » qui passe à celui de « service et client » en est un autre : en effet, le collaborateur ou la collaboratrice se doit de prendre en compte les particularités des besoins des usagers, particularités qui s'opposent parfois même les unes aux autres. Enfin, dans les secteurs, nombreux, plus spécialement confrontés à une population fragile ou fragilisée (personnes mineures, personnes malades, personnes étrangères, personnes délinquantes, etc.), le personnel doit faire face à des situations parfois très lourdes émotionnellement et psychiquement. Cet état de fait plaide en faveur de mesures favorisant une retraite anticipée pour l'ensemble des catégories de personnel et non pas seulement en faveur de catégories spécifiques.

Cela étant, il y a lieu de constater également, que pour un nombre croissant de personnes, il est concevable et souhaitable de pouvoir poursuivre leur activité professionnelle au-delà d'un certain âge minimal, voire même au-delà de 65 ans. Dans cette perspective, il est fait appel à la responsabilité de chacun et chacune qui devrait être à même d'estimer sa capacité à poursuivre son activité professionnelle malgré l'accession à un certain âge.

Cela ne signifie toutefois pas que les aspects de dangerosité et de pénibilité des fonctions évoquées par le député Xavier Ganioz, ne doivent pas être pris en compte de manière spécifique. En effet, l'employeur doit rester particulièrement vigilant lorsque la fonction exercée nécessite l'intervention de la contrainte physique. Pour ces fonctions, la question qui se pose est la suivante : l'employeur peut-il laisser la liberté aux titulaires de poursuivre leur activité au-delà d'un certain âge (60 ans en l'occurrence) et n'intervenir que dans les cas où l'auto-évaluation du collaborateur ou de la collaboratrice n'est pas adéquate, ou doit-il préventivement décider que l'ensemble des titulaires de ces fonctions ne peuvent continuer à exercer leur activité au-delà d'un certain âge ?

En conclusion, si le Conseil d'Etat est favorable à un encouragement généralisé à une prise de retraite anticipée, sous forme par exemple d'octroi d'un pont ou d'une avance AVS à celles et ceux qui décident de prendre une retraite avant l'âge de l'AVS (le mode de financement sera encore à déterminer dans le cadre de la révision de la LCP), il n'a pas encore déterminé sa position face à une fixation différenciée de l'âge obligatoire de la retraite. Ces réflexions seront encore approfondies dans le cadre de l'étude de l'avant-projet de révision de la LCP.

2. Le Conseil d'Etat est-t-il prêt à s'investir – comme cela a été le cas dans les autres cantons romands – pour garantir aux agents de la force publique une retraite pleine et entière, sans réduction de la rente, dès l'âge de 60 ans ?

Il convient de rappeler qu'il n'y a actuellement pas de réduction actuarielle de la pension de retraite servie par la CPPEF lorsque l'agent ou l'agente de la police cantonale ou tout autre membre du personnel de l'Etat cesse son activité à 60 ans. Le taux de conversion est uniformément fixé à 1,6 % de la somme des salaires assurés pour tout le personnel désirant prendre sa retraite entre 60 et 65 ans. En revanche, il est évident que la somme des salaires assurés n'est plus alimentée dès le départ à la retraite, ce qui a pour conséquence que la pension de retraite anticipée est inférieure à celle que l'assuré-e aurait pu obtenir s'il ou elle avait décidé ou avait eu la possibilité de rester jusqu'à 65 ans. Afin de permettre néanmoins au collaborateur ou à la collaboratrice de partir avant l'âge de 65 ans dans des conditions favorables, l'Etat finance actuellement un pont pré-AVS (cf. ad I.4) ; les modalités du financement de ce pont sont différentes pour les membres de la police cantonale dont l'âge limite de la retraite est fixé à 60 ans (cf. I.3). Le Conseil d'Etat entend maintenir, sous une forme qui sera définie dans le cadre de la révision de la LCP, des mesures favorisant la prise

d'une retraite anticipée. Ces mesures s'inscrivent dans le contexte d'une mise en place d'une retraite flexible. Elles profiteront notamment aux fonctions évoquées par le député Xavier Ganioz. En revanche, dans la mesure où tel serait le souhait du député, le Conseil d'Etat ne peut soutenir, ni à l'égard de catégories spécifiques de personnel, et encore moins à l'égard de l'ensemble des collaborateurs et collaboratrices, l'octroi de pensions de retraite calculées sur une somme des salaires assurés supputée à 65 ans, en cas de départ à la retraite avant l'âge de 65 ans. Une telle option mettrait en péril l'équilibre financier de la CPPEF et nécessiterait une augmentation considérable des cotisations.

Fribourg, le 18 mars 2008