

Note de synthèse et de propositions ayant pour objet de vérifier l'aptitude du candidat à l'analyse d'un dossier portant sur une conduite de projet et soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale :

Communauté d'Agglomération de X
Direction des Services Techniques

Septembre 2018

Note au Directeur Général des Services

Objet : Stratégie de réduction de l'absentéisme des agents et mise en place du RIFSEEP

Dans un contexte national de réduction des ressources financières des collectivités (baisse de la dotation globale de fonctionnement, incertitudes sur certaines ressources fiscales comme la taxe d'habitation), couplée à une hausse contrainte des dépenses (transferts de compétences, des dépenses sociales qui peuvent peser pour 50 % du budget d'une collectivité comme un département), les équilibres budgétaires sont devenus un casse-tête.

Les dépenses de fonctionnement sont en général 4 fois plus élevées que l'investissement (160 Md€ vs 45 Md€) et les dépenses de personnel pèsent pour 36 % des dépenses de fonctionnement. C'est pourquoi, l'Etat a pris des décisions drastiques comme le gel du point d'indice, l'incitation à la contractualisation pour limiter la hausse des dépenses de fonctionnement à 1,2 % et va définir un vaste plan d'actions " Action Publique 2022" qui va certainement conduire à des réductions d'effectifs (jusqu'à 120 000 fonctionnaires territoriaux en 5 ans).

La pression sur les agents territoriaux s'est accrue si bien que l'absentéisme touche à présent 8 à 9 % des effectifs selon les sources, avec de fortes disparités : ainsi les agents de catégorie C de la filière technique sont bien plus concernés par ce phénomène (les arrêts maladie constituent la majorité des causes d'absentéisme).

Les marges de manœuvre pour réduire l'absentéisme sont donc minces. Malgré de faibles latitudes financières, l'Etat incite à la mise en œuvre de la réforme du régime indemnitaire, avec le nouveau RIFSEEP qui tient compte de l'engagement personnel.

Mettre en œuvre une stratégie de réduction de l'absentéisme nécessite de bien connaître la réglementation et les leviers d'action, mais surtout de préserver le climat social de la collectivité. Il convient donc d'agir avec méthode et anticipation en associant toutes les parties prenantes pour amorcer et décliner la conduite du changement.

Il convient donc de dresser un état des lieux des outils disponibles et des enjeux d'une stratégie de réduction de l'absentéisme (I), avant d'envisager sa déclinaison opérationnelle au sein de notre communauté d'agglomération (II).

I - Maîtriser les enjeux de l'absentéisme des agents au sein d'une collectivité territoriale et les leviers d'action recommandés pour s'en prémunir

Il est tout d'abord, nécessaire de connaître toutes les dimensions du sujet qui se concrétisent dans le domaine réglementaire.

A - Connaître les enjeux de l'absentéisme dans les collectivités territoriales et le cadre d'application possible

1. Les études globales statistiques mettent en exergue le poids de l'absentéisme, et la nécessité de définir une stratégie pour en atténuer les effets

L'absentéisme se définit comme une conduite qui se caractérise par des absences régulières du lieu de travail. Il pourrait être réduit au nombre de jours d'arrêt pour maladie sur le nombre d'agents. On voit tout de suite les difficultés d'interprétation que pose une définition aussi floue. Ainsi, selon les modes de calcul, on n'aboutira pas au même résultat selon que l'on retient ou pas les congés maternité...

Malgré ces disparités pour calculer l'absentéisme, des tendances générales peuvent cependant se dégager.

Le taux d'absentéisme global de la fonction publique territoriale s'élève entre 8 et 9,5 % sur ces dernières années et il a cru de 26 % en 8 ans. Les maladies ordinaires représentent environ 50 % des absences, juste devant les longues maladies.

Le taux est variable selon la taille de la collectivité, plus celle-ci comporte peu d'agents, plus le taux est fort. Le taux moyen pour un EPCI comme notre communauté d'agglomération est de 7,3 % soit un peu en-dessous de la moyenne nationale. Mais le taux d'absentéisme est aussi variable selon la catégorie d'agents : les agents de catégorie C sont trois fois plus absents que les A (10 % contre 3,7 %). La filière technique est également la plus absente.

Les chiffres mettent en évidence d'autres tendances sociales : les agents publics sont un peu plus absents que leurs homologues du privé (mais les bases de calcul sont différentes) ; les femmes sont un peu plus absentes (métiers pénibles, charges pénibles) ; les plus de 40 ans, représentent 7 agents malades et 8 agents accidentés sur 10 ; ou encore les arrêts de longue durée concernent en majorité les plus de 50 ans qui pèsent pour 33 % des effectifs. On notera en conclusion que plus l'ancienneté est importante, plus la durée moyenne d'un arrêt s'allonge.

Les enjeux financiers de l'absentéisme sont cruciaux. C'est ainsi qu'1 % d'absentéisme coûte 1 % de la masse salariale ! A l'heure des contraintes sur les dépenses de fonctionnement (enjeux de la contractualisation), il est donc naturel que les collectivités cherchent à intervenir sur l'absentéisme, en motivant les agents et en cherchant des marges financières. Or, pour mettre en œuvre cette politique, le cadre réglementaire est précis.

2. Toute intervention pour réduire l'absentéisme doit cependant respecter des principes réglementaires précis

Le principe de base édicté par la loi du 13 juillet 1983 dite loi Le Pors sur les droits et obligations des fonctionnaires, est le droit à la rémunération : tout fonctionnaire a droit après service fait à une rémunération comprenant le traitement de base (indiciaire) et différentes indemnités (résidence, familiales, fonctions). Le traitement est fixé en fonction du grade de l'agent, de son échelon, de son emploi.

L'organe délibérant de la collectivité dispose d'une certaine latitude pour fixer le régime indemnitaire mais cette décision doit respecter un certain nombre de principes comme la légalité (il faut un texte de référence pour attribuer une prime), la parité (entre les différentes fonctions publiques), l'égalité (au sein d'un même cadre d'emplois), la libre administration de la collectivité territoriale. A noter, qu'il est possible de mettre en place une prime d'intéressement ou de maintenir d'anciennes dispositions favorables (par exemple lors de mutualisations).

La prime de fonctions et de résultats a été remplacée par la loi du 20 avril 2016 par le RIFSEEP qui est le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel. Il possède deux parts : l'IFSE (indemnité de fonction, de sujétions et d'expertise) et le CIA (complément indemnitaire annuel) plafonné à 15 %. Un décret prévoit une déclinaison progressive par cadre d'emplois : si les administrateurs peuvent en disposer depuis le 1^{er} juillet 2015, la mise en œuvre pour les agents de maîtrise et les adjoints techniques n'est possible que depuis le 1^{er} janvier 2017.

Une fois, les paramètres de l'absentéisme pris en compte : humains, financiers... il faut se confronter aux réalités des collectivités et aux difficultés auxquelles elles sont confrontées pour en tirer des leviers d'action.

B – S'approprier les conditions de réussite d'une politique en matière d'absentéisme à travers le retour d'expérience d'autres collectivités territoriales

1. Malgré un cadre assez strict, les collectivités territoriales disposent de différents leviers pour lutter contre l'absentéisme

Le premier levier remis en place par l'Etat au 1^{er} janvier 2018 est le jour de carence (premier jour d'absence non rémunéré) qui avait été supprimé en 2010 avant d'être réintroduit en 2012. Il permet de diminuer les arrêts de courte durée et constitue une mesure de plus grande équité avec le secteur privé.

La collectivité peut prendre d'autres initiatives comme la remise à plat des temps de travail : alignement aux 1607 h annuelles légales non appliquées en général à cause des autorisations exceptionnelles d'absence, annualisation des cycles de travail, réorganisation, externalisations, non remplacement des départs.

Du point de vue financier, hormis le RIFSEEP, la collectivité peut prendre des mesures d'avancement de grade mais le glissement vieillissement-technicité coûte cher.

Elle peut enfin agir sur le volet social en augmentant la protection sociale (complémentaire santé), en mettant en place des mesures pour un meilleur confort au travail et lutter contre les troubles médico-sociaux, les risques psycho-sociaux.

Elle peut enfin accorder d'autres contreparties sociales (tickets restaurants, aides familiales...).

Les exemples mis en œuvre par d'autres collectivités sont également riches en enseignements.

2. Le benchmark auprès d'autres collectivités territoriales nous éclaire sur les bonnes pratiques en la matière

La ville de Romans sur Isère a été pionnière en instaurant une prime d'intéressement indexée sur la satisfaction des usagers à hauteur de 215 € / an / agent, prime ajustée en fonction de l'absentéisme. La collectivité défend ainsi un projet de performance sociale, abouti après une longue concertation avec les organisations syndicales. Le dispositif doit être évalué : le retour d'expérience n'en sera que plus intéressant.

De son côté, Mandelieu La Napoule a privilégié la récupération au paiement des heures supplémentaires (- 47 % en montant) ce qui a permis de réduire les dépenses de personnel de 0,4 %. Lunéville a joué plutôt sur la prévention et la responsabilisation.

Au-delà de ces cas particuliers, les retours d'expérience des acteurs de terrain plaident pour le suivi d'un référentiel de calcul commun, pour éviter les disparités d'interprétation.

L'outil mis en place par l'association des DRH des grandes collectivités (ADRHGC) semble avoir prouvé son efficacité.

Face à ces enjeux qui concernent toutes les collectivités territoriales, les outils sont nombreux et des leviers existent. Il convient de s'en emparer avec méthode et concertation pour les décliner au sein de notre communauté d'agglomération. Il est du ressort des élus et dirigeants de retenir la stratégie la plus adaptée et mettre en œuvre la conduite du changement.

II - Elaborer une stratégie pour réduire l'absentéisme de notre communauté d'agglomération en associant tous les agents

L'organisation amont et l'anticipation seront des facteurs de réussite de notre démarche : il faut donc définir des mesures préalables de cette organisation et des mesures transversales de suivi pour réunir tous les partenaires autour du projet.

A - Réunir les conditions favorables à la réussite de cette stratégie

1. Définir une organisation structurée et cohérente pour piloter le projet

Devant le caractère stratégique de la démarche pour notre communauté d'agglomération (1050 agents dont 60 % d'agents techniques de catégorie C, avec le taux d'absentéisme le plus fort), un portage politique fort est nécessaire. Il conviendra d'associer élus et dirigeants dès le démarrage de la procédure et tout au long de celle-ci, au sein d'un comité de pilotage. Ce COPIL réunira le Président et les Vice-Présidents en charge des ressources humaines, des finances, des thématiques techniques concernées (voirie, ordures ménagères, bâti, espaces verts) et des représentants de la Direction Générale, de la Direction des Services Techniques, de la Direction des Ressources Humaines (pour le diagnostic et le tableau des métiers), la Direction des Finances (pour fixer le RIFSEEP du cadre d'agent technique). Ce COPIL sera présidé par le Président de la Communauté d'agglomération de par l'enjeu stratégique, ou s'il le souhaite par le Vice-Président aux ressources humaines, et sera réuni sur son

initiative pour valider les grandes étapes de la démarche : méthodologie, diagnostic, grands objectifs, plan d'actions, soit 4 à 6 fois si nécessaire.

La première décision du COPIL sera de nommer un chef de projet de cette stratégie de réduction de l'absentéisme. Il est proposé de nommer un chargé de mission de la DRH car cette démarche concerne toutes les directions même si les enjeux sont concentrés sur la Direction des Services Techniques (DST). Il interviendra ainsi en transversalité à plusieurs directions. Ses objectifs seront légitimés par une lettre de mission, établi par le Directeur des ressources humaines, et partagé avec la Direction Générale, moi-même, ainsi que les élus. Il définira les moyens humains dont il devra être accompagné en rédigeant si nécessaire les fiches de postes correspondantes.

Le chef de projet établira la liste des partenaires à réunir autour de la démarche et les placera au sein des différentes instances de suivi (COPIL, COTEC).

C'est ainsi qu'un comité technique sera constitué : il réunira des représentants des directions techniques concernées, mais aussi des membres du CHSCT (Comité qui examine l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail) et surtout des partenaires sociaux (en effet 10 % des agents de la fonction publique sont en moyenne syndiqués). Le COTEC se réunira avant chaque COPIL pour donner un avis plus détaillé sur la méthodologie, les éléments du diagnostic... ou pour conseiller les élus.

Le chef de projet montera par ailleurs une veille technique et réglementaire en recueillant les retours d'expériences des communautés d'agglomérations impliquées dans la même démarche. Il recueillera des témoignages et pourra proposer des rencontres entre élus en charge de la thématique. Ce benchmark permettra de mettre en évidence les éventuels freins ou risques auxquels serait confrontée notre stratégie, comme le risque fort de dégradation du climat social, la peur légitime du changement, ou le risque financier lié à accorder un RIFSEEP trop favorable et coûteux.

Il établira enfin la liste des actions à mettre en œuvre sous forme d'un diagramme de Gantt (avec les grandes étapes, les jalons et les points d'arrêt).

A ce stade et sans présager des réflexions préalables, nous pouvons dégager le planning suivant :

- cadrage de la mission : 1 mois ;
- diagnostic : 6 mois ;
- élaboration et partage des grands objectifs : 3 mois ;
- écriture du plan d'actions : 2 mois ;

Soit un total d'un an. Il faudra aussi planifier le passage en Comité Technique des nouvelles dispositions du RIFSEEP. La démarche ne nécessite pas de crédits financiers extérieurs.

2. Mettre en place des mesures transversales de suivi en impliquant au mieux les agents

La communication envers les agents sera à initier dès le démarrage de la procédure, pour assurer une transparence de l'information et des intentions de la collectivité. Je propose qu'un numéro spécial du journal des agents soit consacré à présenter la démarche. Une boîte mail sera dédiée à la stratégie et permettra de recueillir les avis et contributions des agents. Enfin, il faudra prévoir la restitution des résultats aux agents et la présentation des bénéfices attendus pour la collectivité.

La concertation est un facteur déterminant de la réussite de tout projet, surtout sur un sujet aussi sensible : si elle peut apparaître contraignante et chronophage, elle a le mérite de prendre en compte l'avis des agents de terrain dès le début et de mettre en évidence tout de suite les points de crispation.

C'est pourquoi, il faut prévoir une réunion d'information au plus tôt pour assurer la transparence de la démarche, et monter des groupes de travail thématiques (par exemple voirie d'un côté, ordures ménagères d'un autre...) avec l'assistance d'un AMO pour les méthodes d'animation et d'intelligence collective (recruté dans le cadre d'un MAPA).

Enfin, c'est dès ce stade qu'il faut se poser la question des indicateurs de suivi et de réussite du projet. Il s'agira de retenir des indicateurs fiables et facilement mesurables, que l'on peut suivre au fil du temps, comme :

- le taux d'absence : par direction, par filière, par catégorie, par âge...
- le nombre d'arrêts maladie : courte durée, longue durée...
- l'évolution de la masse salariale ;
- le nombre de cadres d'emplois et d'agents dont le RIFSEEP sera établi...

Ces indicateurs seront regroupés dans les tableaux de bord, accompagnés si nécessaire de graphiques communicants. L'évaluation du dispositif sera initiée dès cette phase préalable.

B - Mettre en œuvre la stratégie de lutte contre l'absentéisme à partir d'actions concrètes

1. Etablir un état des lieux de notre communauté d'agglomération en matière d'absentéisme

Avant de définir le plan d'actions, il convient de dresser un diagnostic de notre collectivité avec l'aide d'un bureau d'études spécialisé, recruté par un marché public sous procédure adaptée.

Sa première mission sera de mener une grande enquête métiers pour établir la liste des métiers, affiner les organigrammes, mettre en exergue les fiches de postes communes. Il constituera un tableau des métiers. Il recensera les différents régimes indemnitaires en vigueur au sein de notre structure, les avantages divers, et les comparera à ceux d'autres collectivités, dont celles ayant mis en œuvre le RIFSEEP.

D'un point de vue plus humain, il rencontrera les agents de terrain, recueillera le ressenti par des enquêtes anonymes et mettra en évidence les causes réelles des absences.

A partir de tout ce travail, il dressera les forces et faiblesses, de notre collectivité (avec une analyse SWOT) et réinterrogera nos politiques.

Sa dernière mission sera de proposer les grands objectifs de la stratégie à monter, en les partageant avec les groupes thématiques de travail et en testant certaines propositions d'actions auprès du COTEC, puis du COPIL.

2. Décliner des actions opérationnelles pour favoriser la présence des agents

Sans présager des résultats du diagnostic et des premières propositions du bureau d'études, nous pouvons proposer les grandes familles suivantes d'actions.

La première action sera de mettre en œuvre une GPEC ; c'est-à-dire une gestion prévisionnelle des emplois et compétences. A partir du tableau des métiers et des effectifs, il s'agira d'affiner les organigrammes à plus ou moins long terme, d'harmoniser les fiches de poste et de prévoir les évolutions prévisibles des métiers (dématérialisation, nouveaux modes de transport...).

Prévoir la formation des agents aux évolutions techniques des métiers est un facteur de motivation indéniable qui influera sur les taux d'absentéisme.

Il conviendra de s'interroger sur l'internalisation de certaines missions (ex : les ordures ménagères), c'est-à-dire, en régie, ou sur l'externalisation via une délégation de service public (concession, affermage). Compte tenu des mutualisations récentes avec la ville centre, il faudra déterminer si on étend ce dispositif à d'autres services ou si on marque une pause le temps de mesurer tous les effets de ces réorganisations et d'avoir le recul nécessaire.

L'étape suivante sera de reposer les bases du temps de travail et d'en étudier de nouveaux cycles éventuels (annualisation ?).

L'action principale attendue est de fixer les règles de calcul du RIFSEEP et de ses composantes (IFSE, CIA) : quels critères de classification des postes ? quel nombre de niveaux ? quelle enveloppe maximale ? quels critères de révision ?

Le dernier champ d'action est le champ social : une démarche d'amélioration des conditions de travail sera menée avec les membres du CHSCT.

Nous étudierons avec eux les mesures de prévention des troubles médicaux et des risques psychosociaux.

Le plan d'actions sera présenté au COPIL autant de fois que nécessaire pour arriver à un consensus et l'évaluation sera mise en œuvre au plus tôt, sur la base des indicateurs définis précédemment. Il s'agira de pointer les facteurs de réussite de la stratégie, au bout d'un certain temps de réalisation et de dégager les marges d'amélioration pour une stratégie future.

En conclusion, pour mettre en œuvre une stratégie efficace de réduction de l'absentéisme, il est nécessaire d'agir avec méthode et surtout en associant tous les acteurs. Les facteurs de réussite d'une telle démarche sont une organisation amont structurée et cohérente (avec les moyens techniques, humains et financiers adéquats), un portage politique fort (bonne gouvernance), des grands objectifs partagés et des actions opérationnelles définies avec tous. Devant le caractère sensible de ce débat de l'absentéisme, c'est à ce titre que le climat social sera au mieux préservé et le service public plus efficace. Notre communauté d'agglomération doit se saisir de cet enjeu pour conserver son image et son attractivité.