

*Épreuve écrite de valorisation de l'expérience professionnelle consistant en la résolution d'un cas exposé dans un dossier et portant sur un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale ou un établissement public local*

Commune de (XX)  
Direction des Ressources humaines  
le/la directeur/trice adjoint/e

Note à l'attention de M. le Maire  
et de Mme la directrice générale des services

Objet : Note d'analyse et de propositions afin de lutter contre l'absentéisme dans les services municipaux.

Le taux d'absentéisme dans la fonction publique territoriale (FPT) a augmenté de 18 % entre 2009 et 2015.

Notre collectivité est également concernée par ce phénomène qui touche la plupart des services municipaux et surtout les services d'accueil à la population (crèches, écoles, personnes âgées). L'absentéisme, que l'on peut définir comme l'absence d'un agent à son poste hors absence liée aux droits légaux, statutaires ou découlant de dispositifs internes dont bénéficie l'agent (congés, RTT, formations), est en effet en augmentation régulière depuis plusieurs années dans notre municipalité.

L'absentéisme inclut les absences pour raison de santé et est de fait lié à plusieurs facteurs qui sont autant de leviers d'action : pénibilité et santé au travail, inadaptation du poste de travail, usure professionnelle... Notre collectivité doit de fait mettre en œuvre un plan d'action pour lutter contre ce phénomène dommageable pour la qualité et la continuité du service public ainsi que l'attractivité des métiers territoriaux (notion de qualité de vie au travail). Une action résolue de notre collectivité est d'autant plus nécessaire que plusieurs facteurs devraient contribuer à renforcer le phénomène d'absentéisme dans les années à venir : vieillissement des effectifs, allongement des carrières en raison notamment de la réforme des retraites annoncée au niveau national (recul de l'âge de départ à la retraite).

Dans ce contexte, la présente note vise à :

- Etablir un état des lieux du phénomène d'absentéisme dans notre collectivité et identifier des leviers d'action pour sa réduction (I)
- Proposer une démarche de travail et un plan d'action pour aboutir à une réduction de l'absentéisme dans nos services municipaux, notamment ceux accueillant du public (II).

I- L'absentéisme, phénomène multifactoriel, fait peser divers risques sur notre collectivité (dégradation de la qualité du service, surcoûts) et nécessite la mise en œuvre d'une politique volontariste de réduction des risques professionnels et de promotion de la QVT.
---

A) L'absentéisme, phénomène lié à une multiplicité de facteurs et en croissance, concerne particulièrement les fonctions pénibles et les services en contact avec le public

1. L'absentéisme est en augmentation dans l'ensemble de la fonction publique territoriale et plus particulièrement dans notre collectivité. En effet :

- le taux d'absentéisme est en augmentation dans l'ensemble de la fonction publique territoriale avec une augmentation de 18 % entre 2009 et 2014 ;
- la durée moyenne des arrêts maladie a connu elle aussi une importante augmentation en croissant de 37 % entre 2005 et 2020 ;
- les arrêts les plus longs (supérieurs à 180 jours) sont en outre concentrés sur les agents les plus âgés puisque ces arrêts concernent pour 60 % les agents de plus de 50 ans (corrélation positive entre l'âge de l'agent et la durée de l'arrêt) ;
- sur certains cœurs de métiers : les métiers les plus exposés car en contact avec le public (police municipale, école, crèches et les métiers à forte pénibilité physique (agents d'entretien) ou psychologique ;
- la crise sanitaire a en outre accru ce phénomène d'absentéisme, notamment dans les services municipaux les plus en contact avec la population et donc avec le virus (cas contact ; contamination).

2. Plusieurs facteurs expliquent la croissance de l'absentéisme dans la fonction publique territoriale et dans notre municipalité :

- L'augmentation de la moyenne d'âge des agents les rend davantage sujets aux arrêts longs. En 2022, la part des agents de plus de 50 ans est devenue majoritaire dans le total des effectifs titulaires de la fonction publique territoriale. Cette tendance devrait en outre se poursuivre avec un pourcentage de 57 % d'agents de 50 ans et plus à horizon 2025 (glissement vieillesse technicité ; QVT) ;
- L'allongement des carrières participe également au phénomène d'usure au travail. Le recul de l'âge effectif de départ à la retraite promu par les réformes nationales de 2010 et 2014 s'est traduit par un âge de départ à la retraite moyen de 64,5 ans dans la fonction publique territoriale. La réforme du système des retraites annoncées par le gouvernement (réforme paramétrique consistant à reculer l'âge de départ à la retraite) viendrait encore renforcer cette tendance si elle était adoptée.
- La pénibilité du travail constitue également un facteur de prévalence de l'absentéisme. Entendue au sens large, celle-ci englobe à la fois l'usure, l'épuisement professionnel, la souffrance, le mal-être au travail et les risques professionnels et psychosociaux. Cette pénibilité est particulièrement importante dans les services en contact avec le public et soumis à des tâches répétitives (accueil en crèche notamment), ce qui explique le fort taux d'absentéisme constaté. Le ressenti de la pénibilité a pu notamment être accentué chez les agents en raison de la stagnation des effectifs du fait de la contrainte budgétaire importante (CRDF ; contrats de Cahors) et de l'exigence accrue de performance du service public.
- Enfin, la baisse constatée de motivation des agents participe du phénomène d'absentéisme. Une récente enquête de la mutualité de la fonction publique montrait que 28,6 % des agents de la fonction publique ne ressentent plus la fierté du travail bien fait. Cette perte de motivation contribue directement à la dégradation du bien-être au travail.

B. Si l'absentéisme risque de dégrader la qualité et la continuité du service public et de représenter un surcoût important pour notre collectivité, la prise en compte des risques professionnels et de la QVT s'imposent à notre municipalité.

1. L'absentéisme croissant représente un enjeu important pour notre municipalité car :

- l'absentéisme, particulièrement important dans les services municipaux accueillant du public (crèches, écoles, personnes âgées) menace la continuité du service

public, principe général du droit consacré par le juge administratif ("CE, 1950, Dehaene"). Il existe donc un risque contentieux pour la municipalité si l'absence d'agents et leur non remplacement entraînerait un manquement à l'obligation d'accueil du public.

En outre, l'absentéisme contribue à dégrader la qualité du service (manque d'ETPT pour effectuer les mêmes missions).

- Concernant la municipalité, l'absentéisme représente un coût budgétaire important et constitue une question d'autant plus sensible que les ressources municipales sont contraintes. A titre d'exemple, le coût de l'absence d'un agent de plus de 55 ans et de 62 € / jours, ceux-ci étant imputés sur le budget de fonctionnement de la commune.
- Enfin, concernant les agents municipaux, l'absentéisme n'est pas sans conséquences sur leur niveau de rémunération. En effet le cumul de 90 jours d'arrêt maladie (arrêt maladie ordinaire) sur une même année civile entraîne automatiquement le passage de l'agent à mi-traitement. De plus, l'absentéisme, en ce qu'il constitue un symptôme du mal être au travail, est dommageable pour l'attractivité des métiers de la fonction publique territoriale. Des difficultés de recrutement d'agents municipaux pourraient apparaître, notamment sur les fonctions les plus pénibles.

2. La prise en compte de la pénibilité et de la qualité de vie au travail (QVT) constituent en outre des obligations légales et réglementaires qui s'imposent à notre collectivité.

En effet :

Plusieurs dispositions du Code de travail font obligation aux employeurs territoriaux de mener une politique volontariste de réduction des risques professionnels

- L'autorité territoriale doit "évaluer les risques qui peuvent être évités" : (article L4121-2 du Code du travail ; principe de prévention) ;
- L'employeur est de fait tenu de mettre à jour sur une base annuelle un document unique d'évaluation des risques professionnels (DU ; R4121-1 du Code du travail).

Le décret n°85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail dans la fonction publique territoriale fait également obligation à l'employeur de mettre en place une démarche de prévention des risques complémentaire à l'article L4121-2 Code du travail. Ce décret dispose en effet que "l'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé publique et mentale des travailleurs".

Enfin, l'accord cadre relatif à la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique du 22 octobre 2013 engage les employeurs publics (FPE, FPT, FPH) à une meilleure prise en compte des risques psychosociaux. Cette obligation de prise en compte des RPS a été rappelée par la loi de transformation de la fonction publique de 2019, avec une insistance particulière sur la QVT.

La lutte contre l'absentéisme constitue donc un enjeu majeur pour notre collectivité et elle devra mobiliser l'ensemble des services municipaux autour d'un plan d'action pluriannuel décliné ci-après.

Il La lutte contre l'absentéisme doit passer par l'élaboration d'un plan pluriannuel de prévention, couplé à un effort de formation pour préserver l'employabilité et à une adaptation des postes et de l'environnement de travail

A) La lutte contre l'absentéisme doit passer par une phase de diagnostic permettant l'élaboration et le déploiement d'un plan pluriannuel de prévention à l'échelle de la collectivité visant à réduire les causes de l'absentéisme

1. En premier lieu, il s'agit de mener une phase de diagnostic pour cerner les causes de l'absentéisme au sein de la collectivité. La DRH pourra se charger de cette mission en nommant un chef de mission dédié. Il s'agira de :

- mettre en lumière les déterminants organisationnels ou managériaux des absences de nos agents avec un jour particulier sur les absences longues ;
- identifier les populations les plus à risques. Une attention particulière devra être portée aux agents de plus de 50 ans et aux agents particulièrement exposés (agents en contact avec le public ; métiers manuels et répétitifs) ;
- Cette analyse des causes d'absentéisme devra retenir une acception large de la pénibilité et ne pas négliger la prise en compte des risques psychosociaux, de l'usure ou du mal être au travail ;
- Cette phase de diagnostic conduite par la DRH pourra s'appuyer sur les indicateurs relatifs aux absences figurant dans les bilans sociaux. La DRH pourra également consulter les représentants du personnel pour bénéficier d'une approche plus qualitative ainsi que le CHSCT.

2. Cette phase de diagnostic devra donner lieu à l'élaboration d'un plan pluriannuel de prévention de l'absentéisme qui pourra être co-construit par la DRH et la DGS. Un agent de la DRH pourra être détaché spécialement auprès de la DGS en qualité de chef de mission. En effet, l'absentéisme constituant une problématique transversale et commune à l'ensemble des services, il convient de mobiliser l'ensemble de ces derniers.

Pour élaborer le plan pluriannuel de prévention (réduction à priori du risque) une pluralité d'acteurs devra être consultée. Afin de faire émerger une véritable culture de la prévention de l'absentéisme, le format de groupes de travail pourra être retenu. Ceux-ci devront réunir en interne :

- le CHSCT (qui pourra mener des entretiens individuels avec les agents)
- les médecins, psychologues et infirmiers du travail
- les représentants du personnel
- les représentants concernés de la DRH et de la DGS.

Plusieurs acteurs externes à notre collectivité pourront être consultés pour l'élaboration du plan de prévention dont :

- l'inspection du travail (DDETS)
- les agents des services de prévention des organismes de sécurité sociale (CNAM notamment)
- l'ANACT pourra, si besoin, être sollicitée en matière de risques psychosociaux et de QVT.

En outre, des audits des conditions de travail des agents les plus à risques pourront être réalisés par le médecin et les infirmiers du travail. L'observation sur site de l'activité des agents exerçant des métiers répétitifs (agents d'entretien, personnels des crèches et des écoles) pourra nourrir le plan pluriannuel de prévention.

3.L'élaboration d'un plan pluriannuel de prévention par la DRH permettra en outre à cette dernière d'actualiser le document unique d'évaluation des risques (obligation légale). Le PV devra être communiqué au CHSCT, à la médecine du travail ainsi qu'à l'ensemble des agents (affichage et communication interne).

B) La réduction de l'absentéisme pourra en outre passer par un effort de formation mené par la DRH pour préserver l'employabilité et regualifier les agents, combiné à une adaptation des postes et de l'environnement de travail (matériel ergonomique, télétravail).

1. La DRH devra mener une politique volontariste de formation qui permettra in fine de réduire l'absentéisme. En effet :

- Il s'agit tout d'abord de former les agents municipaux en situation d'encadrement (directeurs des services notamment) pour les sensibiliser sur l'impact des pratiques managériales en matière de bien-être au travail. Il s'agit de faire de ces derniers des acteurs à part entière de la QVT. A cet effet, la documentation mise à disposition par l'ANACT pourra utilement leur être communiquée (guide de prévention des risques psychosociaux). Ces sujets devront figurer dans le prochain plan de formation établi par la DRH.
- Le levier de la formation devra également être mobilisé pour préserver l'employabilité des agents. Si l'employeur a une obligation de formation continue, il convient de faire de celle-ci un outil de mise à niveau et d'adaptation des agents aux mutations de l'environnement socio-économique.
- Enfin, une nouvelle offre de formation devra être proposée aux agents demandant un reclassement. A cet effet, un nouveau service pourra être créé au sein de la DRH, service dédié au "suivi des agents en reconversion professionnelle". Pour bâtir cette nouvelle offre de formation et accompagner le maintien dans l'emploi, la DRH pourra s'inspirer du dispositif "Rebondir" déployé par la ville de Lyon.

2. Un effort spécial d'adaptation des postes et de l'environnement du travail apparaît en outre nécessaire pour limiter l'absentéisme

- La réduction des THS passe tout d'abord par une adaptation du poste de travail pour minimiser l'usure au travail et donc les absences prolongées. Ce chantier devra être porté par la DRH en lien avec la direction des achats et celle des finances (pour chiffrer le coût de déploiement du dispositif). A budget contraint, la mise en place de postes de travail ergonomiques devra dans un premier temps se restreindre aux métiers les plus à risque (personnels des crèches et des écoles notamment). A termes, il serait cependant souhaitable qu'un tel dispositif soit généralisé, avec si besoin des subventions départementales ou régionales (subventions aux communes).
- De même, le télétravail quand il est possible, semble constituer un atout pour les agents en termes de QVT car il permet une plus grande flexibilité. Néanmoins, certains risques ne doivent pas être menacés (perte de lien social, sentiment d'isolement, télétravail subi) et ce chantier pourra être un objectif prioritaire de la DRH.
- Cette réflexion sur l'environnement de travail devra être complétée par une GPEEC pour anticiper les emplois de demain (compétences informatiques).