

LES COMMUNAUTÉS FACE AUX défis RH



PARTIE 1

Les enjeux RH de la réforme

PARTIE 2

L'absentéisme pour raison de santé

PARTIE 3

L'organisation du temps de travail





Mathieu CHARTRON

Vice-président Mutualisation de l'ADGCF
DGS de la communauté d'agglomération
du Grand Sénonais



Dominique GARNIER

Vice-président RH de l'ADGCF
DGS de la communauté de communes
d'Erdre et Gesvres

Nos communautés face aux défis RH

Les récentes réformes territoriales sont une opportunité pour nos communautés de repenser leurs stratégies RH. Les fusions, les intégrations et la gestion de nouvelles compétences demandent aux DG d'intercommunalité d'être toujours plus innovants dans l'organisation et le management de leurs équipes.

D'un autre côté, si les communautés ont appris à organiser au fil des années la diversité de leurs services au public, force est de constater que l'offre RH est, quant à elle, restée uniforme. Aujourd'hui, les profils de plus en plus hétérogènes des agents communautaires induisent des besoins et des attentes managériales très divers et présupposent l'élaboration de stratégies adaptées en matière de gestion des équipes en place et de politique de recrutement.

C'est dans ce contexte que l'ADGCF a élaboré avec l'ensemble de ses partenaires opérant dans le champ des ressources humaines cette série de livrets centrée précisément sur l'impact des évolutions institutionnelles, territoriales mais aussi générationnelles relatif au management des effectifs communautaires.

Les enjeux RH de la réforme, l'organisation du temps de travail, l'absentéisme pour raison de santé, la gestion stratégique des départs en retraite, comment mener une véritable politique de GPEC, réussir sa transformation RH et l'action sociale pour accompagner les agents constituent cette collection thématique qui a pour ambition de proposer aux cadres territoriaux des outils et méthodes favorisant le déploiement et le pilotage d'une administration locale efficace au service de nos concitoyens.

Soyons enthousiastes pour relever ce beau défi managérial !



INTRODUCTION

Au cœur des évolutions du secteur public local, les intercommunalités s'engagent dans des transformations structurelles : fusions, mutualisations, transferts de compétences...

De plus, la diminution des dotations de l'État, donc des marges de manœuvre, constitue une contrainte supplémentaire d'adaptation organisationnelle.

Or, la recherche d'efficience place l'agent au cœur de la bonne conduite des politiques intercommunales. En charge de la mise en œuvre opérationnelle, c'est en effet lui qui exerce la compétence et auquel revient la qualité du service rendu à l'usager.

De fait, la performance et la recherche d'optimisation de la collectivité impliquent ainsi la prise en compte de trois facteurs particulièrement prégnants dans le quotidien des équipes :

- le climat social et le ressenti des agents quant à la nouvelle donne territoriale
- la progression de l'absentéisme
- l'organisation du temps de travail

Au-delà des constats, le déploiement de réponses managériales s'impose donc. Co-construction avec les agents, innovations managériales, prévention des risques, dialogue social, optimisation de l'organisation à travers le temps de travail... Sur ces trois champs, quels regards d'experts, retours d'expérience et bonnes pratiques ont déjà été identifiés ? Comment se réapproprier ses profondes mutations et les transformer en une opportunité d'évolution du secteur public local, notamment par l'organisation des intercommunalités, y compris dans leur diversité ?



Construit en cohérence autour de trois volets distincts issus de l'expérience et du savoir-faire spécifiques de la MNT, de Sofaxis et de KPMG - tous partenaires de l'ADGCF - ce livret RH sur l'impact humain et organisationnel de la nouvelle donne entend contribuer - de façon très pragmatique - à la diffusion d'une vision stratégique de ces occasions de mutations aujourd'hui offertes, en les abordant avec les agents.

Enfin, cette réflexion collective ADGCF - MNT / Sofaxis / KPMG s'inscrit également dans une volonté commune d'accompagner le débat national de 2017 autour du statut de la fonction publique et d'en renouveler les arguments, au-delà des idées reçues.

som mai re. général

MNT

édito

Une boussole dans le brouillard p. 13

chapitre 1

Une navigation aux deux pôles p. 14

- Avis de gros temps pour la FPT p. 14
- La bipolarisation des attitudes :
deux courants pour une voie nouvelle p. 17
- La barre managériale, une influence fondatrice p. 18
- Les intercommunalités, entre ciel serein et mer agitée p. 19

chapitre 2

L'ÉCOUTE au premier plan p. 22

- Éclairer p. 24
- Comprendre p. 26
- Ouvrir p. 28
- Unifier p. 30
- Transmuter p. 32
- Entourer p. 34

conclusion p. 36

SOFAXIS

édito

L'absentéisme : un enjeu à tous points de vue p. 45

clés de lecture p. 46

chapitre 1

Les indicateurs d'absence au travail
pour raison de santé et leur évolution p. 48

- Une hausse globale de tous les indicateurs
mais des tendances différentes
selon les natures d'absences au travail p. 49
- La maladie ordinaire, première cause d'absence,
exerce une influence manifeste sur l'ensemble
des indicateurs, toutes natures d'absences confondues p. 50

chapitre 2

L'influence de l'âge sur les absences au travail p. 54

- En 2015, les agents absents ont en moyenne 44 ans p. 55
- Les arrêts durent près de 3 fois plus longtemps chez les agents de plus de 55 ans que chez ceux de moins de 25 ans p. 55

chapitre 3

Le climat social au cœur des enjeux des politiques RH p. 56

- Un contexte propice à une dégradation du climat social p. 56
- L'absentéisme et le climat social p. 58

chapitre 4

Restitution du K'Pratik organisé par Sofaxis lors des ETS p. 60

- L'absentéisme à contresens p. 60

KPMG

édito p. 73

introduction p. 74

chapitre 1

Le rappel des règles juridiques p. 76

- Le calcul de la durée du temps de travail p. 76
- L'aménagement et la réduction du temps de travail p. 81
- Les congés p. 82
- Les régimes spécifiques de temps de travail p. 88

chapitre 2

Exemples locaux et bonnes pratiques p. 94

- Des réalités locales très diverses p. 94
- Éléments de méthodologie pour faire évoluer le temps du travail p. 102

THÉMATIQUE 1

Réformes territoriales : Parés à virer !

L'OBSERVATOIRE
SOCIAL TERRITORIAL



som mai re.

édito

Une boussole dans le brouillard	p. 13
---------------------------------	-------

chapitre 1

Une navigation aux deux pôles	p. 14
-------------------------------	-------

- Avis de gros temps pour la FPT p. 14
- La bipolarisation des attitudes :
deux courants pour une voie nouvelle p. 17
- La barre managériale, une influence fondatrice p. 18
- Les intercommunalités, entre ciel serein et mer agitée p. 19

chapitre 2

L'ÉCOUTE au premier plan	p. 22
--------------------------	-------

- Éclairer p. 24
- Comprendre p. 26
- Ouvrir p. 28
- Unifier p. 30
- Transmuter p. 32
- Entourer p. 34

conclusion	p. 36
------------	-------



Fotolia © ducemore

Une boussole dans le brouillard

En 2016, l'Observatoire social territorial de la MNT étudiait l'impact des réformes territoriales sur les agents avec l'appui du sociologue Jérôme Grolleau. De quelles intentions nouvelles ce travail était-il animé ?

Alors que la réforme territoriale occupait à temps plein les intervenants des multiples colloques consacrés à ce thème, promettant à chacun d'arriver à « manager dans l'incertitude », une interrogation s'est imposée : mais qu'en pensaient donc les équipes ? Alors qu'elles sont, sur le terrain, celles par lesquelles la dynamique se fait réalité, nulle place n'était, en effet, donnée à leur parole, quelque peu confisquée par les dirigeants territoriaux et autres experts. L'idée fut donc d'aller chercher et comprendre le point de vue des agents territoriaux, avec un objectif d'orientations opérationnelles.

« La réforme territoriale, la mutualisation... Autant de sujets qui pour le moment laissent [...] une partie importante des agents dans l'expectative. » Ces propos sont ceux du président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France, Pascal Fortoul. Mais ils datent de décembre 2010, inscrits au premier des Cahiers de l'Observatoire social territorial de la MNT. Sept ans après, les agents intercommunaux vivent-ils les mouvements actuels différemment de leurs homologues ?

Par « nature », ces personnels sont davantage rompus aux process de transformations, l'intercommunalité étant en évolution constante depuis sa création. Mais quel sera leur quotidien demain dans une structure qui aura doublé ou triplé ? Quelles seront leurs relations avec leurs supérieurs, leurs collègues, les habitants ? Quelle sera la qualité du service rendu ?... Ces questions les travaillent forcément. C'est pourquoi l'Observatoire social territorial de la MNT a confié à Jérôme Grolleau une nouvelle vague d'enquête spécifiquement auprès des intercommunalités en décembre 2016, et développée ici par Laurence Denès, journaliste spécialisée sur les collectivités.

Dans ce contexte, quels éléments peuvent venir soutenir les organisations et leurs personnels dans leur effort d'adaptation ?

Dans la tempête, il faut un ancrage ! Entre « ciel serein et mer agitée », les organisations tout comme les hommes qui y sont en action ont besoin de ces points de repère et de sécurisation. L'action sociale, la prévention, la prévoyance sont de ceux-là, des éléments constitutifs de ce bien-être au travail que l'on sait désormais indispensable pour optimiser l'engagement et la performance. Il s'agit donc bien moins de considérer ces prestations comme des compensations que de marquer, par leur proposition, une considération nouvelle à l'égard des personnels en offrant à ceux-ci de quoi se projeter et « reprendre la main » sur leur avenir...

Redonner de la vie et du sens aux actions par la protection sociale est devenu aujourd'hui plus déterminant que jamais car, comme l'enseignait Socrate : « Le secret du changement, c'est de concentrer toute votre énergie non pas à lutter contre le passé, mais à construire l'avenir. »



© Philippe Obille

Trois questions à Jean-René MOREAU

Administrateur de la Mutuelle Nationale Territoriale (MNT)

Président de l'Observatoire social territorial de la MNT



Chapitre 1

Une navigation aux deux pôles

AVIS DE GROS TEMPS POUR LA FPT

Résistants au changement, fermés à l'efficience, hostiles à la rationalisation... Les fonctionnaires n'ont pas la réputation d'être les parangons de l'innovation, ni la fonction publique celui des mutations ! Pourtant, si un univers professionnel s'avère celui des évolutions depuis sa création, c'est bien la sphère territoriale, régulièrement sommée par les textes de revisiter sa grammaire !

Néanmoins, et malgré ce mouvement continu, force est de constater que la scène locale n'avait certainement jamais été aussi bousculée, ni la distribution des rôles aussi renversée, que depuis sept ans.

Première responsable de cette métamorphose : la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) qui, le 16 décembre 2010, ambitionne une nouvelle carte par le reparamétrage des périmètres communautaires (5 000 habitants

minimum) et la création de communes nouvelles. Dans la foulée de ce premier big bang local - et dans celle de l'alternance présidentielle de 2012 -, les étapes successives de ce qu'il est, alors, encore convenu d'appeler « l'acte III de la décentralisation » vont considérablement amplifier le phénomène. Vient d'abord la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles - dite « MAPTAM » - créatrice de métropoles. Puis suivent la loi du 16 janvier 2015, par laquelle les 22 régions métropolitaines ont été refondues en 13 entités nouvelles au 1^{er} janvier 2016, ainsi qu'en mars de cette même année l'amélioration du régime de la commune nouvelle. Enfin s'impose, bien sûr, la loi NOTRe portant nouvelle organisation territoriale de la République, promulguée le 7 août 2015 pour impulser une nouvelle rationalisation de l'intercommunalité, notamment par son article 33 qui - sauf exceptions - relève le seuil minimal de constitution d'un EPCI à

fiscalité propre à 15 000 habitants. *Last but not least*, communautés de communes (CC) et communautés d'agglomération (CA) y bénéficient de nouveaux transferts de leurs communes membres.

Conjuguant donc de nouvelles compétences au double mode - impératif - de la fusion et de la mutualisation, ces « réécritures territoriales » justifieraient déjà amplement la qualification de « révolution structurelle et organisationnelle », avec toutes leurs conséquences obligées sur le quotidien des agents... À commencer par un possible changement d'employeur, si l'on s'en réfère à la seule loi de 2010 dont l'impulsion mutualisatrice aurait déjà engendré un tiers des mobilités externes enregistrées en 2013, ainsi que l'indique le rapport annuel sur

l'état de la fonction publique 2016. Mais à cette formidable mutation s'ajoute encore la baisse significative - et assurément durable - des dotations qui oblige, elle aussi, à repenser services, organisations et effectifs.

Bref, en quelques mois, la fonction publique territoriale s'est vue projetée dans une phase d'instabilité institutionnalisée sans commune mesure avec son passé, tentant de s'adapter à cette « nouvelle donne », qui « pour la première fois, associe à une conjonction déjà détonante de changements institutionnels et structurels une prescription économique aussi significative que pérenne », résume le sociologue, Jérôme Grolleau... Une gageure qui passe impérativement par l'abandon de certaines habitudes au profit de nouvelles

règles et tactiques, et un défi qui ne saurait donc être relevé avec succès que si l'ensemble des agents y participe pleinement. Mais encore faut-il, pour cela, savoir ce que ces derniers en perçoivent, craignent et/ou attendent ?

Tel fut donc, en 2015, l'enjeu de l'étude *Nouvelle donne territoriale : de l'opportunité à la nécessité de changer ?* menée par Jérôme Grolleau pour le compte de l'Observatoire social territorial de la Mutuelle Nationale Territoriale (MNT)*, étude spécialement prolongée en décembre 2016 sur les seules intercommunalités dans leur diversité afin d'apprécier la manière dont leurs équipes vivaient la concrétisation des premiers mouvements.

* Étude publiée dans son intégralité aux Cahiers de l'Observatoire social territorial en avril 2016.

ZOOM SUR



Un périmètre redessiné pour 45 % des communautés

Avec 15 métropoles (Lyon, Aix-Marseille-Provence et Paris incluses), 12 communautés urbaines, 213 communautés d'agglomération et 1 024 communautés de communes, la France compte 1 264 communautés depuis le 1^{er} janvier 2017, soit près de 40 % d'entités de moins que la veille ! Parmi ces rescapées du grand mouvement impulsé par la loi NOTRe et ses impératifs démographiques, 45 % affichent un périmètre redessiné, dont un tiers consécutivement à une fusion. La carte intercommunale tout entière s'en trouve ainsi bouleversée, avec des « intercos » regroupant désormais un plus grand nombre de communes - de 17 à 28 membres en moyenne, 22 % des EPCI en réunissent même 50 et plus - au sein d'un système où s'interpénètrent souvent monde rural et univers urbain... Autant d'éléments qui ne sont pas, évidemment, sans bousculer le quotidien des agents dont changent parfois l'employeur, souvent le travail, et toujours les habitudes !

Source : « Panorama prévisionnel de la nouvelle carte intercommunale au 1^{er} janvier 2017. »
À retrouver sur <http://www.adcf.org/files/DOCS/Evolution-de-carte-interco-010217av.pdf>



Фото © Дударев Михаил

LA BIPOLARISATION DES ATTITUDES : DEUX COURANTS POUR UNE VOIE NOUVELLE

Lancée courant 2015 sur la base d'entretiens ciblant principalement le cœur des effectifs territoriaux (18 agents C ; 18 agents B et A) de 36 collectivités représentant l'ensemble des typologies (communes, EPCI, départements et régions), l'étude réserve alors une première surprise : loin de limiter ses effets aux organisations directement impactées, la réforme territoriale affecte sur un périmètre bien plus large, sans laisser aucun agent indifférent.

Certes, entre une fusion de régions, selon eux décidée « sur un coin de table », et la soudaine résurrection des départements, « la dynamique globale ne leur propose pas un nouvel ensemble perceptible et cohérent... Sauf à l'habiller d'un dessein nettement plus économique que stratégique sur la réussite duquel ils émettent dès lors les doutes les plus marqués », souligne Jérôme Grolleau.

Pour autant, « tous se montrent concernés ; l'ensemble du corps social est atteint », insiste le sociologue. Pourquoi ? Parce que derrière ses contenus, plus ou moins précis, plus ou moins ciblés, la réforme se révèle, en fait, un acte symbolique majeur qui, en pointant la FPT, touche de plein fouet tous ceux qui la composent. Et dans la foulée, se livre alors la seconde surprise, saisissante, de ce travail de recherche : quand intuitions ou préjugés présupposaient une attitude majoritairement hostile ou désabusée, dictée par l'angoisse du changement autant que la peur de la perte, « deux attitudes totalement opposées se dégagent

en réalité, amorçant chacune un virage, positif ou négatif », révèle l'auteur de l'étude.

Cette bipolarisation des attitudes constitue à l'évidence l'enseignement majeur du travail accompli. Puisant à la portée symbolique d'une réforme ainsi réinvestie par les agents eux-mêmes, elle y imprime en effet les promesses

d'un possible renouveau aussi largement que la menace d'un déclin inéluctable, l'ambivalence pouvant d'ailleurs s'exprimer alternativement chez le même individu, dans une mise en tension dont l'intensité - mais non la valeur - variera en fonction de la réalité « éprouvée » (réorganisation, mutualisation, transfert de personnel...).

ZOOM SUR



Des agents de catégorie A plus nombreux

Au 1^{er} janvier 2014, les communautés réunissaient près de 200 000 agents (dont 78 % de titulaires) contre 171 000 au 1^{er} janvier 2011, ce qui, avec 11 % des agents territoriaux, les dresse aujourd'hui au 3^e rang des employeurs locaux.

Si les ventilations diffèrent bien évidemment en fonction des catégories de groupements et des compétences exercées, la répartition globale de ces effectifs continue de marquer les spécificités de l'emploi intercommunal. Ainsi, et malgré les transferts de compétences successifs qui convertissent peu à peu ces anciennes structures de mission en organisations de services, les cadres de catégorie A y sont toujours plus nombreux que dans l'ensemble des collectivités (13,4 % contre 9,3 % pour la moyenne nationale), de même que les personnels de catégorie B (17 % d'agents contre 13,8 %). Et, conséquemment, moins de sept agents communautaires sur dix relèvent de la catégorie C (68,8 %) contre plus de trois sur quatre au plan national (76,2 %).

Source : « Suivi des effectifs territoriaux - Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la FPT » - mai 2016 / CNFPT (hors emplois aidés).

LA BARRE MANAGÉRIALE, UNE INFLUENCE FONDATRICE

Ainsi la situation induite par la « nouvelle donne » marque-t-elle, soit l'amorce d'une spirale négative, goutte supplémentaire à un vase territorial déjà chargé de périls (dévalorisation salariale, réduction des effectifs, complexification des tâches...), soit,

au contraire, l'annonce d'un nouveau départ, secousse salvatrice susceptible de redonner enfin son cap au service public local.

Ce qui en décide ? « La manière dont la transformation sera conduite venant, jour après jour, infirmer - ou valider - les positions initiales adoptées par chacun en fonction de ses grilles de lecture », assène Jérôme Grolleau. Alors que

les règles changent, tous les jeux restent donc à faire, et la partie entre les mains des encadrants sans que le hasard n'y ait cours !



**Alors que les
règles changent,
tous les jeux
restent donc
à faire. >>**

ZOOM SUR



Les managers entre deux eaux !

Le contexte plonge les managers dans une situation délicate et complexe. Par leur qualité fonctionnelle, ceux-ci, en effet, seraient plutôt prédisposés à suivre la logique d'un renouveau opportun, reconnaissant en cela la nécessité d'une rationalisation économique comme de nouveaux modes de fonctionnement. Mais... Auront-ils la capacité de piloter de telles transformations ? Sauront-ils prendre les décisions dont certaines affecteront peut-être des collègues de longue date ? Leur poste ne sera-t-il pas parmi les premiers impactés ?... Autant d'interrogations personnelles qui, parallèlement, ne sont pas sans les inquiéter. « Confrontés à une dynamique dont les effets les exposent tout particulièrement, les agents de catégorie A et B oscillent ainsi entre les deux pôles, d'autant plus embarrassés à se déterminer qu'ils éprouvent, au fond, un certain scepticisme sur les capacités de l'univers territorial à se transformer », note Jérôme Grolleau. Dans cette configuration, le lien cadre-direction sera donc absolument déterminant, décidant, par ricochets, du positionnement des équipes. En effet, court-circuité ou esseulé face à la tâche qui l'attend, l'encadrant optera, un peu malgré lui, pour le retrait, laissant alors le « côté obscur de la Force » prendre l'avantage.

À ceux-là, en effet, de veiller à ne pas véhiculer un « vécu négatif » des réformes, ni penser leurs équipes cantonnées à cette seule dimension au risque de renforcer le fatalisme ambiant. À eux aussi de décrypter les inquiétudes (sur le socle social, sur le sens du travail, sur l'avenir...) pour mieux les déjouer ou, à tout le moins, les atténuer, sachant que telle une pièce de monnaie, une même thématique procède, en germe, d'un côté pile comme d'un côté face. Et à eux donc, enfin, de savoir poser des modalités managériales fortes qui, en appui sur les pré-supposés bienveillants - souvent discrets mais néanmoins présents - éclairent, fédèrent et régénèrent. Alchimistes capables de transmuter l'indigeste nécessité en prometteuse opportunité, leur influence s'avère ainsi tout bonnement fondamentale, pour ne pas dire fondatrice, dans la distribution des attitudes et le renforcement de ces spirales énergétiques appelées à réussir - ou non - la négociation de ce grand virage.



6 agents
intercommunaux
sur 10 estiment
que leur bien-être
au travail s'est
dégradé au cours des
douze derniers mois

Source : Enquête « Bien-être au travail
dans les collectivités 2016 » / La Gazette - MNT.

Fotolia © Backersjunge

Dans
l'œil du
cyclone.

LES INTERCOMMUNALITÉS, ENTRE CIEL SEREN ET MER AGITÉE

Au cœur de cet océan territorial traversé de courants contraires, les intercommunalités se situent très exactement dans l'œil du cyclone, percutées ici par la lame de fond NOTRe qui revisite de fond en comble périmètres et compétence, frappées là par une vague métropolitaine toujours plus forte. Aux 13 entités issues

de la loi MAPTAM devraient en effet prochainement s'ajouter les 7 nouvelles structures prévues par la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain*, soit un total de 22 métropoles sur le territoire national, en comptant celle de Nice, née de la loi de 2010, et celle de Lyon, au statut de collectivité territoriale.

* Loi n° 2017-257 promulguée le 28 février 2017.

18 %
des offres d'emploi
publiées par
les centres de
gestion en 2014
émanaient des
intercommunalités,
alors que celles-ci
ne représentent que
11 % de l'emploi
public territorial
(selon le CNFPT),
ce qui fait d'elles
un des principaux
recruteurs de la FPT
cette même année.

Source : « Panorama de l'emploi territorial 2016 » / FNCDG et ADGCG.

Plus encore que pour les autres types de collectivités, le changement fait néanmoins partie intrinsèque des « intercos », leur développement constituant un chapitre incontournable de l'histoire locale et une part déterminante de ce fameux « esprit pionnier » dont se réclament leurs acteurs historiques. Consciente d'ailleurs que c'est sur ces périmètres que s'écrit une page majeure de l'évolution de la FPT, la MNT, en décembre 2010, consacrait le premier de ses Cahiers de l'Observatoire social territorial à l'intercommunalité et à ses 150 000 agents.

L'intérêt d'y accomplir son travail en était alors un des constats prédominants, et - toutes catégories d'emploi confondues - les personnels des EPCI s'y affichaient comme les meilleurs militants d'une intercommunalité qui, à leurs yeux, « porte haut les valeurs

du service public », pour reprendre les propos de l'époque de Pascal Fortoul, président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF)... Cette conviction trouvait d'ailleurs son prolongement dans la croissance continue des organisations - en nombre et dimension - que plus de 70 % des répondants jugeaient alors sans réserve comme un progrès (mutualisation des équipements et des compétences, création et augmentation des services à la population...).

Sept ans plus tard, et alors que - transferts obligent - les communautés emploient désormais près de 200 000 agents, soit 11 % de l'emploi public territorial (lire encadré), rien ne pourrait, à première vue, sembler changé.



Fotolia © Jirachit Cynri

D'abord parce que le volet « intercommunalité » de la loi NOTRe s'inscrit pleinement dans la continuité du mouvement expansif engagé depuis février 1992 (loi d'administration territoriale de la République instituant, entre autres, les communautés de communes) pour renforcer le bloc local : agrandissement des périmètres, renforcement des compétences et des mutualisations...

Du coup, et à la différence de leurs homologues, « les personnels intercommunaux ont toujours le sentiment d'un mouvement relevant du principe du développement plus que de la suppression ou de la rupture », analyse Jérôme Grolleau. D'ailleurs, une des ambitions initiales de la réforme, que l'on retrouve déjà dans le rapport « Mauroy » de 2000, n'était-elle pas de phagocytter les compétences d'un département promis à la disparition ?

Ensuite parce que, contrairement, là encore, à leurs pairs pour lesquels la réforme manque cruellement de sens, il y a ce mouvement une cohérence à laquelle adhèrent les agents, contre l'éparpillement communal et pour une rationalisation de la carte locale... Surtout si ladite rationalisation conduit à délivrer un service de plus grande ampleur et qualité.

Enfin parce que, cerise sur le gâteau, l'intercommunalité est généralement vécue comme dotée d'un « plus social » (perspectives de carrière, régime indemnitaire, avantages sociaux...) qui ajoute l'espoir d'un intérêt personnel au sens du travail préservé, voire renforcé. En clair, « l'interco » est ressentie à la fois comme *the place to be* et *the place to become* !

Pour autant, s'arrêter à ce tableau idyllique serait une grossière erreur. Car, à l'examen, la toile chatoyante révèle aussi, en sous-couche, certaines touches plus nuancées, voire de sombres menaces, avec lesquelles tout manager devra indispensablement composer pour conduire avec efficacité les dynamiques de restructuration imposées à son organisation. Selon qu'elles seront issues d'une communauté

d'organisations plus lourdes et complexes... Des organisations qui, en clair, proposeraient « certes plus de services mais moins de relations de services », ainsi que le résumait parfaitement un des répondants en septembre 2015.

Dès lors, comment faire de ce passage - forcément long et tumultueux, jalonné de multiples escales (transfert de compétences à venir, mutualisation interne,

80 %

DES PERSONNELS EXERÇANT EN GROUPEMENTS N'ESPÈRENT PLUS GRAND-CHOSE - VOIRE RIEN - D'UN ÉVENTUEL AVANCEMENT AU SEIN DE LEUR COLLECTIVITÉ ACTUELLE

Source : Enquête « Bien-être au travail dans les collectivités 2016 » / La Gazette - MNT.

de communes phagocytée ou d'une « agglomération vortex » aspirante, toutes les équipes, déjà, ne vivront assurément pas la dynamique sous le même signe. De plus, le mouvement charrie, ici aussi, son lot de potentialités négatives où s'exprime la peur des suppressions de postes, celle des mobilités forcées ou encore d'une harmonisation RH défavorable aux mieux lotis. Mais surtout, et de façon générale, l'élargissement présente pour beaucoup le risque d'impacter les relations humaines, en interne - quand 85 % des agents intercommunaux se disaient fortement ou très fortement attachés à leur employeur en 2010 - comme auprès des habitants. Tous ont ainsi, prégnante, la crainte d'une désincarnation de leur univers relationnel, à la faveur

métropolisation progressive...) - une transition adoptable, voire désirable ?

Comment développer ce management qui saura contourner le récif des appréhensions et profiter du courant porteur de la logique du renouveau pour mener vers un nouvel horizon ?

Ce document vous propose une démarche novatrice fondée sur l'**ÉCOUTE (Éclairer, Comprendre, Ouvrir, Unifier, Transporter, Entourer)**, terme de l'attention à autrui par excellence, mais dont la terminologie marine désigne aussi ce cordage qui, réglant l'angle de la voile en fonction des vents, optimise résolument la marche du bateau !



Chapitre 2

L'ÉCOUTE au premier plan

Espoirs déçus ou craintes dissipées, attentes comblées ou premiers bilans mitigés...

Devant la réforme, à chacun son histoire, à chacun son parcours, à chacun sa perception, exprimée en « courant contraire » ou « courant porteur ».

Mais de l'ensemble de ces verbatims, recueillis à dix-huit mois d'écart auprès de vingt-deux agents intercommunaux, se dégagent six enjeux centraux sur lesquels tous s'accordent

pour, soit en saluer la tenue, soit en regretter l'absence.

Du besoin d'être éclairés à la nécessité d'être compris, du désir d'une ouverture professionnelle à l'envie d'exercer autrement, six axes se déclinent ainsi autour de l'acronyme « ÉCOUTE » à la si féconde polysémie, traçant une route stratégique que quelques balises opérationnelles, suggérées ici en résonance à l'action de plusieurs dirigeants, peuvent aider à emprunter.



Rien n'est permanent,
sauf le changement.

Héraclite



COURANT CONTRAIRE

« On ne sent pas de ligne directrice »

■ « On est dans le brouillard. On n'est pas assez informé. C'est un gros manque de considération. La seule chose qu'on nous dit, c'est qu'on ne perdra pas notre boulot... Voilà, une année est passée, c'est dans 15 jours et **on ne sait toujours pas.** » Cat C, CC (déc. 2016)

■ « Tout cela est chaotique. Quand j'en parle avec mes collègues, on ne sent pas de ligne directrice. On n'a pas d'épine dorsale. Cela crée des tensions. » Cat C, CA (déc. 2016)

■ « Économie d'échelle, rentabilité, capital humain... Il y a des nouveaux mots qui apparaissent dans le discours des dirigeants et qui circulent dans la collectivité. Je sens qu'on bascule dans autre chose, qui n'a plus grand-chose à voir avec le service public. On est plus dans l'économie que dans l'amélioration des services. » Cat C, CA (déc. 2016)

PAROLES DE DIRIGEANT

« Plus c'est nébuleux, plus c'est anxiogène. »

Nous avons développé une véritable communication interne multicanal, mis en place des carrefours de la mutualisation sous la forme de permanences. Venait qui voulait, c'était très dé-hiérarchisé et ouvert à tous les questionnements... On a également créé une lettre d'info que l'on pérennise afin de développer une vision commune et remettre le sens du travail au cœur de tout cela. »

Mathieu Chartron, DG mutualisé ville de Sens et CA du Sénonais.

■ « Tout le monde a peur. Ils ne font pas l'effort de passer au sein des équipes pour expliquer. Ils se détachent du terrain au moment où le terrain a besoin de les rencontrer. » Cat C, Mairie/CA (déc. 2016)



COURANT PORTEUR

« C'est un nouvel élan pour la collectivité »

■ « Le travail est plus carré. Il y a une volonté de la direction de professionnaliser. C'est l'image du fonctionnaire qui est en jeu : **prouver que l'on est bon et efficace.** » Cat C, CA (déc. 2016)

■ « C'est un nouvel élan pour la collectivité, positif pour l'action publique territoriale et pour les agents. Cela élargit le territoire, professionnalise les pratiques, donne davantage de moyens aux communautés de communes. » Cat B, Métropole (déc. 2016)

■ « Le président a mis en place des grandes réunions et des réunions régulières pour les services en plein changement. À côté, ils ont créé un petit journal, tous les deux mois, on aura les infos sur tout ce qui bouge à l'agglomération. C'est un plus pour les agents, les choses sont plus encadrées, il y a plus d'informations maintenant. Le président est très proche. » Cat C, CA (déc. 2016)

■ « L'unicité de gestion donne de la spécialisation, de l'expertise, une massification des contrats. Au final, cela signifie amélioration du service et à moindre coût pour l'usager. C'est la force du collectif. On est plus fort ensemble. » Cat A, CA (déc. 2016)

PAROLES DE DIRIGEANT

« Le dialogue, tout le temps. Là encore, la transparence est nécessaire : plus la feuille de route est connue, plus chacun peut avancer. On peut vouloir baisser les effectifs, mais il faut en expliquer les raisons et dire que les solutions seront trouvées ensemble. »

Dominique Garnier, DGS de la CC Erdre et Gesvres.



COMMENTAIRE

TRACER LE CAP

La puissance du sens n'est plus à démontrer dans l'intensité de l'engagement (lire la restitution du K'PRATIK organisé par Sofaxis autour de l'absentéisme, p. 60). *A fortiori* dans un environnement houleux, à l'instabilité institutionnalisée et instrumentalisée par les échéances politiques nationales. Alors que les collectivités s'engagent dans une phase durable de changement organisationnel - regroupements, mutualisations et/ou fusions sont nécessairement des traversées au long cours - il est donc primordial d'insuffler cette énergie vitale à la dynamique.

Or, qui dit sens dit d'abord direction. La réforme, qui ne saurait être un but en soi, ne doit être qu'un moyen privilégié d'atteindre ce dernier, à savoir le service à l'usager, seul « nord » des agents et boussole obligée des arbitrages. Ainsi subordonnée à la finalité de l'organisation comme à la préservation des deniers publics, même la rationalisation peut tout à fait rencontrer l'aspiration des agents...

Mais fixer le cap ne suffit pas. Il s'agit aussi de tracer la route et de l'expliquer, en en matérialisant les étapes, par des actes tangibles qui, au plus près des équipes, constitueront autant de phares témoignant qu'il n'y a, ni dérive, ni encalement !

Et si, en qualité d'éclaireur, le manager est à la fois celui qui ouvre la route et celui qui la met en lumière, il doit donc aussi être celui qui informe très régulièrement des avancées du navire. Loin d'en être l'adjuvant, la communication s'impose ainsi comme le carburant même de la démarche, sous le signe de la clarté, de la transparence et de l'échange direct...



BALISES À SUIVRE

■ Donner visibilité et lisibilité

Tracer une feuille de route précise en multipliant les étapes, c'est-à-dire des échéances intermédiaires susceptibles de « donner chair » à l'action dans un temps court et attester ainsi que les lignes commencent à bouger !

■ Repérer

Diffuser largement ce calendrier et témoigner de son suivi par une communication de type GPS qui délivre de manière continue de l'information factuelle.

■ Renforcer le lien

Rompres avec les dispositifs de communication classiques structurés autour des médias internes, généralement « lisses » et très « écrits », pour leur préférer la spontanéité des échanges libres et directs dans le cadre de rendez-vous réguliers (cellules d'écoute, carrefours de la mutualisation...).

■ Assurer sa crédibilité

Ne jamais hésiter à parler « cash » et à avouer ses propres incertitudes, au nom de la transparence.

■ Rassurer

Faire de l'usager la boussole fondamentale de l'ensemble des arbitrages réalisés... Et le faire savoir, haut et fort !

■ Favoriser l'appropriation collective

Réserver aux cadres intermédiaires des temps d'échange spécifiques afin de les « armer » dans leurs relations avec les équipes.

NE PAS attendre d'avoir clarifié la situation pour dire les choses, sachant que communiquer ne se limite pas à transmettre des informations mais consiste à faire vivre les relations en prenant l'interlocuteur en compte.

PAROLES DE DIRIGEANT

« Le levier, c'est la co-construction à tous les niveaux. »

La solution majeure, c'est toujours de libérer la parole, permettre que des choses se disent et que la relation se crée. L' élu doit donner l'orientation politique mais après, il doit laisser la main pour que les gens s'approprient les projets, que les énergies puissent se libérer. L'énergie des acteurs produit beaucoup d'efficacité. »

Dominique Garnier, DGS de la CC Erdre et Gesvres.



COURANT CONTRAIRE

« On est baladé comme des pions »

■ « Là-haut, ils font des bilans sur l'activité, mais nous, les professionnels, on n'est toujours pas réuni. Ils passent du temps à négocier entre élus au lieu de discuter avec nous. » Cat B, CC (sept. 2015)

■ « Avec le grand chef, il n'y a aucune marge de manœuvre, les possibilités de faire des propositions sont plus restreintes. **Je gagne en compétences, mais perds en marges de manœuvre.** » Cat A, CA (déc. 2016)

■ « Avec la mutualisation, nos agents vont changer d'employeur, de lieux de travail, devenir polyvalents. Tout va se décider là-haut, et cela va tomber d'un coup, sans qu'on leur dise en face, sans qu'on tienne compte de ce qu'ils souhaitent. » Cat C, CC (sept. 2015)

■ « On tient à la proximité avec la population. On a l'impression d'être avalé par la machine. S'il n'y a plus cette proximité avec les services publics, c'est la disparition du service public. » Cat C, CA (déc. 2016)



COURANT PORTEUR

« L'important, c'est de participer au choix »

■ « C'est une modernisation motivante qui ouvre des perspectives aux agents. Il y a une vraie volonté que les agents se sentent bien. » Cat C, CA (déc. 2016)

■ « C'est un moment stimulant, d'autant que j'ai beaucoup plus d'autonomie, plus de responsabilités. **Cela me permet de vraiment m'investir dans mon travail.** On échange plus entre nous, cela favorise la reconnaissance des pairs, cela met en confiance et chacun se sent plus expert dans son domaine. » Cat B, Métropole (déc. 2016)

■ « On est passé de 35 heures à 37 heures 30. On a voté, on a discuté, les agents ont choisi : ils voulaient gagner plus. D'autres services ont dit non. Il a fallu argumenter, prouver que l'on avait plus de monde à servir, voir si on recrutait ou non. Là encore, c'est motivant pour les équipes car l'important, c'est de participer au choix. » Cat C, CA (déc. 2016)

■ « On peut redonner une dynamique, simplifier les procédures, faire confiance aux gens du terrain, voir tout ce qu'ils font et peuvent faire pour améliorer le service. Moi, je suis prête. » Cat C, Métropole (sept. 2015)

■ « Cela permet aux agents de se poser des questions : comment on fait évoluer le service ? » Cat C, Métropole (sept. 2015)

PAROLES DE DIRIGEANT

« Les premiers mouvements ont fortement secoué les agents. Ils perdaient en proximité avec le DG et avec les élus. On s'est dit qu'il fallait réinventer un autre modèle pour le passage de 230 agents à 370. Avec le CNFPT et un consultant, on a mené un gros travail avec les agents sur l'organisation des services, la communication, l'accueil... On a formé des animateurs de groupes internes, créé des groupes, suivi chacun par un cadre régulateur. »

Vincent Verdier, DGS, CC des Coëvrons.



COMMENTAIRE TOUS SUR LE PONT !

Être fier d'exercer son métier et de s'y sentir utile, reconnu... La motivation passe par ces items, tout comme le bien-être au travail, fondement d'une meilleure productivité. Las... La « nouvelle donne » pourrait bien, aux yeux des agents intercommunaux, menacer les conditions d'exercice, attisant, de fait, la crainte de ne plus « s'y retrouver » dans un travail à la qualité diminuée. Et le comprendre, c'est en premier lieu les comprendre... jusque dans l'action, c'est-à-dire les mettre à la manœuvre, au cœur même du moteur de la réorganisation.



« La réussite consiste à faire de la démarche une épreuve de bout en bout partagée où le subir s'efface au profit de l'agir », appuie ainsi Jérôme Grolleau. Plus le projet sera participatif, plus chacun saura se l'approprier, depuis sa construction, associant les cadres, jusqu'à ses déclinaisons dans les équipes, sous forme de plans d'actions au sein desquels le travail de chacun résonne avec le projet d'ensemble.

Le terrain, où se réalise - ou pas ! - le process, entend être écouté et entendu au même titre que le cercle stratégique, dans un rapport inédit qui prenne publiquement acte de l'interdépendance entre ces deux univers. Enfin, rompre avec les anciennes pratiques consiste aussi à favoriser les passages de la coordination à la coopération, de l'exécution à l'autonomie et de l'autonomie à la prise d'initiative... Bref, à une confiance qui, bien sûr, ne saurait valoir sans son indissociable corollaire : le droit à l'erreur.



BALISES À SUIVRE

- **Créer la confiance**
Préparer les équipes au travail collaboratif en expliquant le cadre et les responsabilités respectives...
- **Garantir un collectif managérial**
Empêcher, autant que faire se peut, qu'un directeur élabore une action de changement sans l'avoir préalablement travaillée avec ses collaborateurs.
- **Inclure chacun**
À défaut d'une dynamique participative, parfois délicate pour des raisons historiques ou sociales, initier au moins une démarche consultative en attendant de solliciter les agents, par exemple pour la construction du projet de service.
- **Maintenir l'implication**
En cas de décisions différentes des options produites par les agents, justifier sans esquiver !
- **Entretenir la « flamme »**
Prolonger la dynamique en entretenant l'enthousiasme des débuts par un accompagnement permanent et à tous les étages !
- **Stimuler l'innovation**
Inciter sans cesse les encadrants à s'inspirer de ce que font d'autres collectivités ou organisations privées.
- **Cultiver la transformation globale**
En profiter pour poser les prémisses d'une méthodologie d'auto-diagnostic.

NE PAS laisser
les managers seuls
face aux équipes
au moment de la mise
en œuvre concrète.



COURANT CONTRAIRE

« Les gens deviennent des bouche-trous »

■ « Comment on va être géré ? C'est dans 15 jours, et tout va se faire au dernier moment. Ce n'est pas professionnel !! Y aura-t-il des mutations ? Ceux de l'agglomération qui habitent à côté ne vont-ils pas vouloir prendre notre poste ? Vont-ils y gagner financièrement ? Aura-t-on plus de moyens pour mieux faire notre travail ?... » Cat C, CC (déc. 2016)

■ « Le cadre de travail ne va pas changer pour l'instant, mais on va changer d'employeur. Ce qui me fait peur, c'est l'avancement de carrières. Le CDG va s'en occuper dans un premier temps. Cela va être complètement anonyme. Ils vont parler de gens qu'ils ne connaissent pas. Cela va se traduire par une augmentation des délais pour avoir un grade. » Cat C, CA (déc. 2016)

■ « Il faut assumer plusieurs postes, aller soutenir tel ou tel service. Quand on a les compétences et l'envie, cela peut être intéressant. **Mais il n'y a aucune reconnaissance salariale.** » Cat C, CA (déc. 2016)

■ « Comme on n'embauche pas, on fait de la polyvalence. Pourquoi pas : être formé pour autre chose, c'est valorisant. Mais là, elles se forment entre elles. Il y a une dévalorisation du personnel, les gens deviennent des bouche-trous. » Cat C, CC (sept. 2015)



COURANT PORTEUR

« Cela ouvre des perspectives à tout le monde »

■ « Cela ouvre plein d'opportunités de mobilités. Pour les A et les B, c'est un vrai plus, pour les C aussi, dans une moindre mesure. C'est stimulant, l'horizon est ouvert. » Cat B, Métropole (déc. 2016)

PAROLES DE DIRIGEANT

« On monte en expertise et en compétences... »

Le risque est de laisser des gens sur le carreau. On mène un travail avec le CNFPT pour aider les managers à détecter ces risques, mais aussi pour apprendre à détecter les talents sous-jacents. »

Vincent Verdier,
DGS, CC des Coëvrans.

■ « Il y a un vrai changement RH. Ils ont mis en place un suivi de carrières pour chaque agent. Il y a une véritable volonté de recruter en interne. Cela ouvre des perspectives à tout le monde et on essaie d'être à l'écoute des aspirations de chacun. Les formations sont ouvertes, on peut choisir ce que l'on veut, même si ce n'est pas en lien direct avec le métier. Et en plus, on gagne un échelon. Il y a une forte incitation à la formation. » Cat C, CA (déc. 2016)

■ « Le plus d'une communauté de communes, c'est que l'on peut bouger, avoir de nouvelles compétences, évoluer, changer de métier. » Cat C, CC (sept. 2015)

■ « Ils ont réorganisé les indices. Cela commence à devenir intéressant, plus motivant. **On compte plus sur l'humain.** » Cat C, CA (déc. 2016)

PAROLES DE DIRIGEANT

« On a proposé un véritable deal social : faire baisser la masse salariale globale et mieux payer les agents. On a mené un gros travail sur le régime indemnitaire : amélioration et harmonisation vers le haut selon deux principes : transparence et équité. Les disparités étaient considérables pour un même travail. Total : environ 60 à 70 % des agents, toutes catégories confondues, ont bénéficié d'une revalorisation. »

Mathieu Chartron, DG mutualisé ville de Sens et CA du Sénonais.



COMMENTAIRE L'APPEL DE NOUVEAUX HORIZONS

À faire bouger les lignes, celle de l'horizon finit aussi par se déplacer. Là encore pour le pire ou le meilleur, les uns se vivant dès lors en naufragés de la réforme, les autres y lisant les contours d'un « nouveau monde ».

La question salariale trace évidemment une première ligne de partage entre ces deux attitudes, selon que l'inéluctable harmonisation rime avec régression ou avec progression. Mais l'espoir d'un nouveau parcours, plus valorisant, s'affiche aussi comme un déterminant majeur du positionnement, alors que la mobilité - interne et externe - fait irruption dans la vie des agents sans que nombre n'en aient la culture. Sachant que la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 a déjà doublé le nombre de mobilités enregistrées dans la FPT entre 2011 et 2014*, quels seront les effets des lois de 2015 ? Et, à la faveur d'une mutualisation, d'une fusion et/ou d'une rationalisation de l'organisation, combien de postes seront transférés ou carrément supprimés ? L'inquiétude est évidemment vive...

Pour autant, la thématique peut être « sublimée », surtout si, associée à une politique de formation très orchestrée, elle permet de « reprendre la main » sur sa vie professionnelle : « la situation peut alors amener à faire un point global et personnel qui génère de nouvelles aspirations, plus en concordance avec les envies personnelles », insiste Jérôme Grolleau.

Mobilité et formation constituent dès lors des leviers de dynamique, pour l'individu comme pour la collectivité, laquelle doit, par conséquent, veiller à « éveiller » ce processus et en garantir l'équité par des règles du jeu claires laissant un espace significatif aux désirs de l'agent... Un agent qu'il s'agit donc, non de « recaser », mais bien de « repositionner » sur un poste choisi et à l'évolution duquel il pourra participer.

* Source : Rapport annuel sur l'état de la Fonction Publique - 2016 / Ministère de la Fonction Publique



BALISES À SUIVRE

■ Enseigner l'agilité

Instaurer une culture de la mobilité par des dispositifs concrets : suivi de carrières, rendez-vous parcours avec les RH, etc.

■ Favoriser l'égalité des chances

Susciter et soutenir le désir de mobilité par un accompagnement personnalisé des agents, notamment ceux qui en sont le plus éloignés : bilan professionnel, remise à niveau, aide à la rédaction du CV, préparation à l'entretien...

■ Valoriser l'effort individuel

Stimuler et consacrer la formation, en la reconnaissant via la promotion sociale par exemple.

■ Densifier les opportunités

Élargir le champ des possibles autour d'un bassin d'emploi regroupant plusieurs collectivités.

■ Sécuriser par un choix libre et transparent

En cas de mobilité contrainte, proposer systématiquement et d'emblée l'exhaustivité des repositionnements possibles ainsi que le calendrier dans lequel le choix doit s'opérer.

■ Affirmer l'équité

Remettre d'aplomb tout le système de reconnaissance monétaire et d'évolution de carrière car il ne peut y avoir de perspectives que sur des bases solides et justes.

■ Assumer l'engagement

Dynamiser, dans la mesure du possible, la rémunération en jouant sur les primes liées au service rendu, aux risques pris, etc.

NE PAS restreindre la formation au métier actuel mais, en fonction des désirs de l'agent, l'élargir sous le signe de l'employabilité et du développement personnel.

UNIFIER



COURANT CONTRAIRE

« Maintenant, tout passe par notes »

■ « Je commence à pressentir un gros risque. Avant on arrivait à la mairie, je voulais voir le Président, j'avais un RDV. Maintenant, il y a un DRH, il y a des intermédiaires. Il nous connaît encore par notre nom, mais on perd un peu en convivialité. On n'a plus de contact direct. J'ai peur que l'on devienne des numéros. Est-ce qu'il reconnaîtra notre valeur ? » Cat C, CC (déc. 2016)

■ « Maintenant, tout passe par notes. Cela remonte : directeur, DGA, DGS, etc. Un parafeur, c'est dix jours. Les notes demandent beaucoup de vérifications et on peut reprendre dix jours pour un seul mot ! On devient une grosse maison... Et on se rend compte qu'on devient de plus en plus lourd, au moment où tout devient plus complexe. » Cat A, Métropole (déc. 2016)

■ « Il y a eu des réunions, mais on s'est juste rendu compte que l'on travaillait différemment. J'ai l'impression qu'ils sont moins professionnels. Cela ne va pas être facile... » Cat C, CC (déc. 2016)

■ « Tout cela va se jouer en taille XXL, qui renforcera les cloisonnements et les jeux de pouvoir des élus. Sans véritable mutualisation, mais avec plus de lourdeur administrative. » Cat A, CA (sept. 2015)

■ « La métropolisation s'accompagne d'une refonte de tout l'organigramme. La direction a quatre pôles, et chacun regroupe des directeurs, soit mutualisés, soit ville, soit métropole. **Pas un pôle clair, tout s'enchevêtre.** Cela impacte notre quotidien. On ne s'y retrouve pas toujours pour comprendre les décisions. » Cat A, Métropole (déc. 2016)

■ « Plus c'est gros, plus c'est compliqué à driver, plus c'est lent. Je ne suis pas sûr que cela soit ce que l'on attend aujourd'hui... » Cat B, CC (sept. 2015)

PAROLES DE DIRIGEANT

« **DG à 75 agents : je les connais tous, ma porte est ouverte, je peux entretenir un lien direct. Quand on est 230, ce n'est plus possible. C'est pareil avec les élus, que les agents se plaignent de ne plus voir. Fort de cette expérience, on s'est dit qu'il fallait inventer un autre modèle pour le passage de 230 à 370. En faisant participer tous les agents à l'évolution de l'organisation, en multipliant les temps d'échanges collectifs, on recrée le lien. »**

Vincent Verdier,
DGS, CC des Coëvrans.



COURANT PORTEUR

« Dynamiser le management, décroisonner »

■ « C'est un changement culturel, il va falloir être plus raisonnable et mener une action plus raisonnée. Cela peut rendre le travail plus intéressant, cela peut dynamiser le management, décroisonner. » Cat B, CA (sept. 2015)

■ « L'inconvénient, ici, c'est que c'est très administratif : procédures, signatures, tableau comptable... C'est un peu ubuesque. C'est peut-être l'occasion de sortir de cela, d'évoluer. » Cat B, Métropole (sept. 2015)

■ « Il faut revenir aux fondamentaux, rester en prise directe avec l'usager et maintenir un lien réactif avec l' élu. **La proximité doit être au cœur du changement,** en interne comme à l'extérieur. » Cat B, CA (déc. 2016)



Foto: © Thomas Pajot



COMMENTAIRE

VIDER LES BALLASTS

Plus gros et étendus, donc plus lents et labyrinthiques... À se développer, grand est le risque de créer, malgré soi, d'inextricables dédales organisationnels !

Il faut dire qu'une collectivité relève davantage de l'organisme vivant que d'un organigramme. Ce n'est donc pas uniquement en modifiant ce dernier qu'une réorganisation se rendra capable d'efficience. *A fortiori* si en multiplier les branches aboutit à sédimer l'action, démobilisant sur le champ des acteurs auxquels il est paradoxalement demandé de travailler plus efficacement.

Comment se préserver de cet écueil, malheureusement aussi fatal que fréquent ? Là encore, en accordant à chacun davantage d'autonomie et de marges de manœuvre, non sans, bien sûr, stimuler en parallèle la collaboration au profit du collectif. Les agents doivent pouvoir s'émanciper du prescrit pour s'adapter au réel ! Véritables pierres d'angle de cette nouvelle construction structurelle et organisationnelle, les managers de proximité y tiennent un rôle fondamental, troquant leur costume de « manager-relais » pour celui, plus épaulé, de « manager influent », ancrés au terrain et reconnus de part et d'autre. Mais attention : « lâcher du lest » n'est surtout pas lâcher tout court : la proximité, qui ne tient pas qu'à la topographie, est à préserver en priorité, par des échanges directs réguliers mais aussi des plages téléphoniques, des réunions en ligne, etc. ! Car dans l'ensemble de ce système relationnel, organisationnel et managérial mis à mal, il faut inlassablement retisser et resserrer... Soit penser la proximité comme un nouveau modèle managérial.



BALISES À SUIVRE

■ Vérifier l'adéquation des process aux objectifs

Procéder à un « check-up » régulier des procédures afin d'en vérifier le bon état de santé à savoir la clarté, la fluidité et la réactivité.

■ Rendre de l'autonomie aux agents

Libérer les initiatives et borner, avec les agents, les nouveaux espaces décisionnels possibles, sans hésiter à responsabiliser le niveau d'action le plus pertinent, par exemple en disjoignant le *reporting* du processus de validation afin de redonner au terrain du pouvoir d'arbitrage.

■ Reconnaître « l'intelligence » de l'administration

Construire une administration qui soit « force de proposition » à travers l'élaboration de scénarios documentés et argumentés.

■ Nourrir la synergie entre élus et services

Légitimer le renouveau opérationnel de ces choix collectifs par la présence du politique et en profiter pour densifier les échanges entre élus et administrations, voire faire évoluer la relation du couple « chef de l'exécutif / dirigeant territorial ».

■ Préserver lien et réactivité

Construire un nouveau système relationnel en veillant tout particulièrement à la place des managers de proximité, charnière capitale entre la sphère opérationnelle et le cercle stratégique.

NE PAS sembler reprendre d'une main ce qui a été donné par l'autre et donc autoriser les pratiques transgressives, par exemple deux managers de proximité prenant une décision sans passer par leur hiérarchie respective, au nom de la rapidité.

TRANSMUTER



COURANT CONTRAIRE

« Sans nous ! »

■ « Sur le papier, cela fait une belle politique globale mais on ne sent pas une dynamique porteuse. Là-haut, cela bouge - directeurs, DGS, DG - mais sans nous ! » Cat A, CA (déc. 2016)

■ « On est ridicule. Sous-équipé, pas à la hauteur, on se fait tacler en permanence par nos usagers-clients. **On est coincé dans des règles et procédures contraignantes sans aucune marge d'adaptation**, avec un public qui, lui, demande que l'on s'adapte en permanence. » Cat C, CA (déc. 2016)

■ « Pour le moment, on a fusionné, mais on reste séparés. Je pensais qu'on allait s'entraider, mais même pas ! Les gens ne veulent pas se mélanger. Il y a beaucoup de difficultés pour travailler ensemble... » Cat C, CC (déc. 2016)

■ « Notre directeur ne délègue pas, il décide tout seul. C'est un technocrate brillant, mais pas du tout participatif. Tout le projet stratégique du service nous a été présenté pour validation, mais sans consultation. Il était déjà à l'impression sans notre expertise ! » Cat A, Métropole (déc. 2016)



COURANT PORTEUR

« On construit de nouveaux process »

■ « On profite du changement d'organisation pour mutualiser. On revoit tout, on rationalise. Hier, tout le monde travaillait dans son coin ; aujourd'hui, on construit de nouveaux process et on uniformise. Il y a une nouvelle éthique. Plus de rigueur, plus de neutralité, moins de favoritisme, plus de souci de l'usage de l'argent public, plus de visibilité sur ce que chacun fait, plus d'objectivation. » Cat B, Métropole (déc. 2016)

PAROLES DE DIRIGEANT

« On est dans l'idée d'une collectivité apprenante, et de faire sortir les agents d'une position passive. On favorise la parole, on crée du lien. Le groupe de travail est devenu une véritable culture dans l'organisation. Plutôt que de laisser les gens se lamenter, on les met à la manœuvre. »

Vincent Verdier,
DGS, CC des Coëvrans.

■ « Quand la DG s'est regroupée, ils se sont enfin décidés à mutualiser. Il y a eu des rencontres avec l'autre service. Et il y a eu le plaisir de travailler ensemble pour un même objectif. J'ai le sentiment du vivre un renouveau. Il vaut mieux partager le savoir, c'est plus clair et plus rapide pour l'utilisateur. » Cat C, Métropole (sept. 2015)

■ « On sent évoluer les managers de proximité. Chaque service était comme une baronnie. Alors, on a fait des réunions et abordé tous les sujets : horaires, primes, etc. Chacun avait ses propres horaires, sans rapport avec les attentes de l'utilisateur et la logique de travail. Progressivement, cela devient de vrais moments d'échange. **Il y a plus d'entraide, chacun sort peu à peu de son territoire.** Chacun avec sa spécialité contribue au bien public. Le succès, c'est quand il y aura un véritable « nous » dans les équipes et parmi tous les élus. » Cat A, CA (déc. 2016)

PAROLES DE DIRIGEANT

« On a profité du RIFSEEP* pour introduire un bouleversement culturel : une part du RI est liée à une véritable évaluation lors de l'entretien, basée sur des normes de service. C'est le manager qui attribue une enveloppe complémentaire. On remet la qualité du service rendu au cœur de l'organisation et les managers à leur véritable place. C'est redonner du sens. »

Mathieu Chartron, DG mutualisé ville de Sens et CA du Sénonais.

* Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.



COMMENTAIRE PLUSIEURS ÉQUIPES, MAIS UN SEUL ÉQUIPAGE

Certes, les doutes persistent face à une réforme dont l'architecture semble ne répondre à aucun plan global, et nombre d'agents n'y distinguent *in fine* qu'une immense « chasse aux gaspi » dont eux-mêmes, tout comme le service public local, seraient les premières victimes ! Mais pour d'autres, au contraire, la « nouvelle donne » affiche des aspects positifs, notamment parce que son application - à l'image d'un logiciel nouvellement installé - conduit inmanquablement à « rebooter » les organisations, c'est-à-dire à les relancer ! Électrochoc galvanisant les routines, regroupements qui décloisonnent les services, restructurations aux capacités d'action démultipliées... Ceux-là accordent donc une perspective à l'action publique territoriale, qu'il faut soutenir en donnant - *in situ* - les signes de ce changement radical. D'abord en s'attaquant, si nécessaire, aux sureffectifs et/ou aux poches de sous-travail. Ensuite, en réinterrogeant les pratiques. Enfin, en développant des modes de fonctionnement plus transversaux et participatifs, voire collaboratifs, qui octroient aux individus et collectifs une place nettement plus prépondérante au quotidien. En interne comme à l'externe, le modèle de la coproduction doit dominer, réveillant le plaisir de travailler et de le faire ensemble, au sein de tâches « apprenantes » qui responsabilisent chacun. Dans cet océan de transformations, la place en proue du « dirigeant-capitaine » est évidemment fondamentale, car garante de l'évolution du système managérial par son propre engagement, le « grand chef » d'hier se faisant ainsi plus facilitateur que contrôleur et plus questionneur que sachant, sans craindre d'y perdre ses plumes !



BALISES À SUIVRE

■ Reconnaître la pertinence contributive de chacun

Positionner les agents comme producteurs de leur travail et non plus simples exécutant, et faire des managers des co-décisionnaires et non plus de simples courroies de transmission. Leurs voix doivent être entendues... Et écoutées, c'est-à-dire influencer le cours des choses.

■ Conférer consistance au changement

Multiplier et pérenniser les pratiques disruptrices à tous les étages de l'organisation, par exemple par la création de communautés d'action qui dépassent les découpages métiers pour se centrer sur un dossier, un événement, une thématique...

■ Revigorer la coopération

Faire varier les formats, les objets et les techniques des réunions à tous les niveaux en privilégiant les échanges entre pairs : animateur hors hiérarchie, échanges ouverts dans la bienveillance, respect de la parole « fonctionnelle »...

■ Booster l'inventivité

Obliger à envisager systématiquement une option en rupture qui déborde les cadres de pensée habituels.

■ Apprendre de ce que l'on fait

Inscrire l'organisation dans une perspective d'apprentissage permanent en promouvant des ateliers où échanger avec ses pairs sur ses expériences.

NE PAS faire d'opération cosmétique !
La logique du renouveau réclame
une transformation radicale du système managérial,
au sens large du terme : systèmes de relations
interacteurs, principes de fonctionnement formels
et informels, dispositifs opérationnels...



COURANT CONTRAIRE

« On ne sait pas où mettre les gens »

■ « Inquiétude aussi sur les jours de RTT, on va être avec des gens qui ont beaucoup moins que nous. On pourrait perdre neuf jours de RTT. Est-ce que cela va aller plus vers le haut ou plus vers le bas ? Tout le monde a peur. » Cat C, CC (déc. 2016)

■ « On rassemble 71 communes avec de grandes disparités. Il y a beaucoup de jalousie autour des salaires. On harmonise au fur et à mesure, pareil pour les horaires. Mais tout cela n'est pas toujours facile. Cela suscite beaucoup de conflits, et un climat suspicieux. » Cat A, CA (déc. 2016)

■ « On parle d'économies et on n'est toujours pas outillé en informatique. **On perd un temps fou, cela devient insupportable**, on gaspille notre temps et notre énergie dans l'administratif à remplir et re-remplir les mêmes fichiers au lieu de travailler vraiment. » Cat C, CC (déc. 2016)

■ « Trop de chefs, trop d'intermédiaires. Quand on demande quelque chose, cela passe par untel, puis untel, puis untel... C'est trop long ! On n'ose plus demander. Un collègue a attendu ses chaussures de sécurité pendant six mois. Il a fallu prendre des photos et les envoyer au sous-directeur pour faire avancer le

dossier. Tout le monde s'est alors renvoyé la balle... Et on a encore perdu deux mois ! » Cat C, CA (déc. 2016)

■ « C'est n'importe quoi ! Dans les bureaux, il n'y a plus d'espace personnel. On ne sait pas où mettre les gens. On arrive le matin, je devais être là, mais il y a quelqu'un d'autre. Mon poste de travail devient ma clé USB. Ce n'est pas correct par rapport à l'humain. » Cat B, CC (sept. 2015)



COURANT PORTEUR

« C'est à ma disposition »

■ « On a eu une augmentation dans deux primes, donc un gain pour les agents. Il y a une dynamique de motivation qui se met en place et je suis moins inquiet pour les fins de mois. » Cat C, CA (déc. 2016)



PAROLES DE DIRIGEANT

« Être moins nombreux mais être plus efficace, c'est aussi construire des services bien encadrés et bien équipés. En clair, il faut mettre le paquet sur les agents et leur offrir les meilleures conditions de travail pour qu'ils soient en capacité de s'y engager. »

Mathieu Chartron,
DG mutualisé ville de
Sens et CA du Sénonais.

■ « Les agents sont informés et reçus au plus tôt. En général, ils sont gagnants au niveau du régime indemnitaire. On ne perd pas. On ne peut que gagner. Ils sont respectés, on veille à la souffrance au travail. **On respecte les aspirations des gens** : ceux qui préfèrent rester pour leur confort restent, ceux qui préfèrent gagner plus nous rejoignent. » Cat B, Métropole (déc. 2016)

■ « Pour les avantages sociaux, type chèque-vacances tout cela, c'est plus simple. Ils ont mis en place un site. Une fois inscrit, on gère soi-même... Pour la rentrée scolaire, c'est plus immédiat. Avant, il fallait faire une demande ; là, c'est à ma disposition. » Cat C, CA (déc. 2016)



COMMENTAIRE ARMER LES ÉQUIPES !

Tout comme les murs porteurs assurent l'édifice, les «entours» professionnels englobent tous ces éléments «intimes» qui confortent l'assise d'un individu au travail, le «milieu» dans lequel ce dernier s'inscrit. Avec inquiétude, voire souffrance, lorsqu'en manquent certains.

La reconnaissance monétaire en fait partie, bien sûr, mais aussi l'équipement, l'ambiance, le niveau d'information et de formation donné au regard des résultats attendus... Pointée par la spécialiste des RH, Anne Grillon, la question des justes articulations entre vie privée et vie professionnelle y tient désormais aussi une place prégnante aux yeux des générations montantes*. Lire à ce titre L'organisation du temps de travail dans les intercommunalités par KPMG, notamment partie II-2.

Alors que la réforme les propulse parfois loin de leur base, les agents sont plus que jamais attachés à ces «fondamentaux». Et même les petits dysfonctionnements, habituels de tout process, se font plus agaçants dans le contexte de déstabilisation actuel, capables de détourner tout le corps social de la dynamique ! Plus emblématiques encore sont les fameux «acquis sociaux».

Il faut dire que, déjà entamée par le gel du point d'indice comme par la révision des temps de travail, la question accuse, de surcroît, une forte inégalité entre collectivités, quand ce n'est pas au sein d'une même organisation.

Enfin la question des prestations sociales (action sociale et couverture santé) doit être également examinée avec le plus grand soin, tant ces «plus», par leur diversité, permettent à leurs bénéficiaires de se projeter dans l'avenir et de créer du lien social...

Marque d'une considération nouvelle des dirigeants, ils s'avèrent donc aussi de forts efficaces «contre-feu» à l'angoisse de vulnérabilité dont se nourrit la spirale négative, l'ensemble de ces éléments constituant un levier «à la main de la collectivité», parfaitement adaptable dans le temps et ajustable dans ses dispositions.

* «Les jeunes agents territoriaux, relations et motivations au travail» - Les Cahiers de l'Observatoire social territorial - septembre 2015



BALISES À SUIVRE

- **Apaiser les tensions**
Prendre en compte les irritants pour mieux les réduire et, ainsi, rendre le quotidien plus facile et serein.
- **Équiper !**
Renforcer les capacités à faire face par la proposition de prestations sociales nouvelles et variées qui ne doivent donc pas être considérées sous l'angle de la compensation.
- **Optimiser la qualité de vie au travail**
Mener une réflexion sur le temps au travail qui sache dépasser le quantitatif pour intégrer les articulations vie privée / vie professionnelle auxquelles les agents sont de plus en plus sensibles.
- **Veiller au bien-être et à la santé au travail**
Adapter l'organisation aux individus et à leur bien-être - et non l'inverse ! - par exemple en instaurant de la polyvalence là où la répétition d'une même tâche peut être pathogène.

NE PAS creuser le fossé entre exigence et reconnaissance au moment où il est grandement fait appel à la personne de l'agent. Il est urgent de marquer qu'elle compte... Et autrement qu'en dépenses de fonctionnement !

CONCLUSION

Qui sème dans la tempête récolte le changement !

Dix-huit mois ont passé depuis les tout premiers entretiens et, à l'épreuve d'un projet de développement qui s'est progressivement fait réalité, la prédominance d'un pôle négatif s'impose, dont la vigueur magnétique déborde son opposé.

Certes se vit là, « un phénomène classique lorsqu'un corps social se trouve au cœur d'une bascule organisationnelle, dont l'appropriation ne peut se faire que sur la durée », convient Jérôme Grolleau.

Mais ce mouvement naturel se trouve ici intensifié par les fortes défaillances de l'accompagnement des transitions... Malmenés par une action publique insuffisamment affichée au service des usagers, les atouts potentiels de la réforme ont trop souvent fléchi devant les doutes, lesquels ont rapidement mué en totales déconvenues devant des organisations à la croissance mal maîtrisée (perte de proximité interne). Résultats : nombre d'agents apparaissent comme déstabilisés, désorientés.

Permettre de « reprendre la main »

A contrario, toutes les réorganisations « heureuses » - car elles existent ! - témoignent systématiquement, quant à elles, d'un dispositif Com-RH-Management « consistant », qui a su donner les règles du jeu, fixer les étapes avec méthode et permettre à chacun, par son implication effective, de « reprendre la main » sur une situation délicate plutôt que de la subir.

Pour autant, et s'il en est indubitablement une donnée nécessaire - pour ne pas dire indispensable - un tel accompagnement social et managérial ne saurait être la condition suffisante aux dynamiques de conversions qui se jouent aujourd'hui.

En effet, le challenge ne consiste pas seulement à affronter vaillamment - dents et équipes serrées - un « coup de tabac » passager après lequel chacun pourra tranquillement reprendre son rythme de croisière. Il s'agit bel et bien d'engager une mutation globale, au long cours, des méthodes de navigation.



La transformation, état ordinaire

Car c'est une évidence : dans le sillage d'une raréfaction continue des ressources financières, les changements structurels sont d'ores et déjà appelés à se poursuivre, invitant à un profond remaniement culturel.

L'efficiency, désormais poursuivie contre vents et marées, nécessite une optimisation permanente des services tout autant qu'une priorisation systématique, mettant ainsi à rude épreuve les arbitrages des politiques et des acteurs de terrain.

Par ailleurs, et sous la pression croissante de l'intercommunalité comme de la mutualisation, le régime de quasi-souveraineté, hier encore dominant, fait place au principe de co-production de l'action publique en vertu duquel élus, managers et agents n'ont plus d'autre choix que de sortir de leurs « couloirs » respectifs pour constituer une force collective, seule capable d'affronter les nouveaux défis.

Ainsi, les collectivités et particulièrement les intercommunalités entrent-elles dans un processus d'adaptation continue et soutenue, tout à la fois structurelle, fonctionnelle et culturelle. Avec pour certitude que rien ne sera plus jamais certain : à compter d'aujourd'hui, leur état normal sera « D'ÊTRE EN TRANSFORMATION » !



Fotolia © Jimmbeaud

La réforme, un moyen et non une fin

Dès lors, la question prend une tout autre ampleur, où la mutation de l'action publique territoriale s'accompagne nécessairement d'une mutation - plus conséquente encore - du système managérial. Elle relève aussi d'un nouvel angle de vue sous lequel, loin d'en contrarier la dynamique, l'onde de choc produite par la réforme s'impose comme l'élan fondateur de ce mouvement, investi en actes tangibles qui en marquent la ligne et le cap.

Ainsi, dans ce nouveau paradigme, dont ces pages posent les premiers éléments d'approche et de compréhension à l'appui d'une « É C O U T E » nouvelle, la question n'est plus de savoir ce que l'on peut faire malgré la réforme, mais bien ce que l'on peut engager à partir d'elle.

« L'enjeu n'est plus de réagir aux bouleversements actuels, mais d'agir et de co-agir face aux défis de demain, dans un environnement stratégique que diverses vagues - révolution digitale, modification des usages et attentes des habitants, évolution du rapport au travail... - rendent lui-même plus agité, incertain et imprévisible », souligne Jérôme Grolleau.

Bref, l'incertitude étant devenue la seule donnée certaine, il s'agit moins de gérer une passe houleuse - aussi adroitement soit-il - que d'en faire la « rampe de lancement » d'une véritable stratégie qui fasse sens pour la collectivité, portée par de nouveaux modes de fonctionnement.

La réussite entre les mains des collectifs

C'est, en effet, par l'action menée au plus près du terrain et des équipes qu'une transformation culturelle se pilote, conduisant à penser et agir autrement. Et c'est par la fondation de nouveaux modes de fonctionnements, capables d'instiller des rapports sociaux différents, qu'une transfiguration des acteurs et des collectifs devient possible... Pas à pas, et dans une vision globale porteuse d'effets de système.

« Dans un contexte qui dépasse très largement les capacités d'adaptation dont les organisations ont su faire preuve jusqu'à ce jour, les propriétés d'adaptabilité des « intercos » dépendent, cette fois, des collectifs qui les composent et de leurs ressorts à permettre l'innovation, la coopération, l'ajustement de l'activité et l'efficacité », insiste Jérôme Grolleau... Une adaptabilité qui ne consiste donc plus à se plier au diktat du réel, mais - tout au contraire - à redonner à chacun les moyens de faire sens en lui ouvrant une voie praticable et désirable.

THÉMATIQUE 2

Focus sur l'absentéisme pour raison de santé des structures intercommunales

som mai re.

édito

L'absentéisme : un enjeu à tous points de vue p. 45

clés de lecture p. 46

chapitre 1

Les indicateurs d'absence au travail pour raison de santé et leur évolution p. 48

- Une hausse globale de tous les indicateurs mais des tendances différentes selon les natures d'absences au travail p. 49
- La maladie ordinaire, première cause d'absence, exerce une influence manifeste sur l'ensemble des indicateurs, toutes natures d'absences confondues p. 50

chapitre 2

L'influence de l'âge sur les absences au travail p. 54

- En 2015, les agents absents ont en moyenne 44 ans p. 55
- Les arrêts durent près de 3 fois plus longtemps chez les agents de plus de 55 ans que chez ceux de moins de 25 ans p. 55

chapitre 3

Le climat social au cœur des enjeux des politiques RH p. 56

- Un contexte propice à une dégradation du climat social p. 56
- L'absentéisme et le climat social p. 58

chapitre 4

Restitution du K'Pratik organisé par Sofaxis lors des ETS p. 60

- L'absentéisme à contresens p. 60



Shutterstock © Everything

L'absentéisme : un enjeu à tous points de vue

Les principes de protection sociale prévus par le statut de la Fonction publique font directement peser sur la collectivité la majeure partie du coût des absences pour raison de santé.

Au-delà de l'aspect financier, les absences pour raison de santé génèrent de la désorganisation au sein des services impactant la performance de la collectivité pouvant aller jusqu'à l'insatisfaction « usagers ».

Les indicateurs détaillés dans cette étude font état d'une exposition croissante dans les structures intercommunales.

Parmi les facteurs aggravant l'évolution du niveau d'absentéisme, la dégradation du climat social paraît jouer un rôle prépondérant.

Conscients de l'enjeu que représente le phénomène de l'absentéisme, les directeurs généraux interrogés apportent leurs visions des leviers prioritaires à mettre en œuvre dans la collectivité.



Marc JEANNIN

Directeur Général de Sofaxis

CLÉS DE LECTURE

MÉTHODOLOGIE

La population concernée par l'étude regroupe un échantillon de 56 148 agents affiliés à la CNRACL, répartis dans 3 620 collectivités intercommunales assurées au moins pour l'accident du travail. Le champ d'étude est constitué par l'ensemble des arrêts de travail déclarés entre 2009 et 2015, sur les natures d'arrêt suivantes : Accident du Travail (accident de service, accident de trajet et maladie professionnelle), Maladie Ordinaire, Maternité, Longue Maladie, Longue Durée.



Shutterstock © Jivane

L'analyse porte
sur une série longue
de 2009 à 2015,
en respectant les
mêmes principes
méthodologiques.

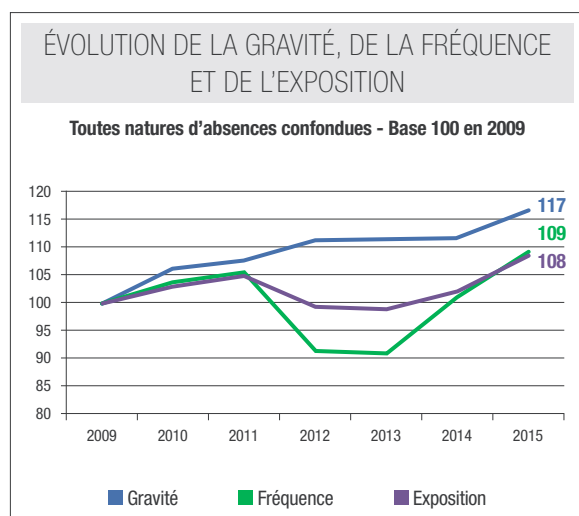
LEXIQUE

- **Taux d'absentéisme** : part du temps de travail perdu en raison des absences (exprimé en %). Il permet de visualiser directement le poids de l'absentéisme sur l'effectif étudié. Mode de calcul : $[(\text{nombre total de jours d'absences}) \times (5/7) / (\text{effectif étudié} \times \text{nombre de jours travaillés moyen par an et par agent})]$.
- **Fréquence** : nombre d'arrêts pour 100 agents employés. Elle permet de mesurer l'occurrence des arrêts sur une population de 100 agents. Mode de calcul : $[(\text{nombre d'arrêts} / \text{effectif étudié}) \times 100]$.
- **Exposition** : proportion d'agents absents (exprimée en %). Elle permet de déterminer la part des agents qui se sont arrêtés au moins une fois sur la période d'étude. Mode de calcul : $[\text{nombre d'agents absents} / \text{effectif étudié}]$.
- **Gravité** : durée moyenne d'arrêt. Elle permet de déterminer le nombre moyen de jours d'absence par arrêt. Mode de calcul : $[\text{nombre de jours d'arrêt} / \text{nombre d'arrêts}]$.

NATURE D'ARRÊT

- **MAL** : Maladie Ordinaire
- **AT** : Accident du Travail
- **MAT** : Maternité
- **SE** : Accident de Service
- **LM/LD** : Longue Maladie/Longue Durée
- **TJ** : Accident de Trajet
- **MP** : Maladie Professionnelle

Après une phase de stabilité entre 2011 et 2014, la gravité repart à la hausse : elle augmente de 4 % entre 2014 et 2015, soit un accroissement de 17 % en 6 ans.

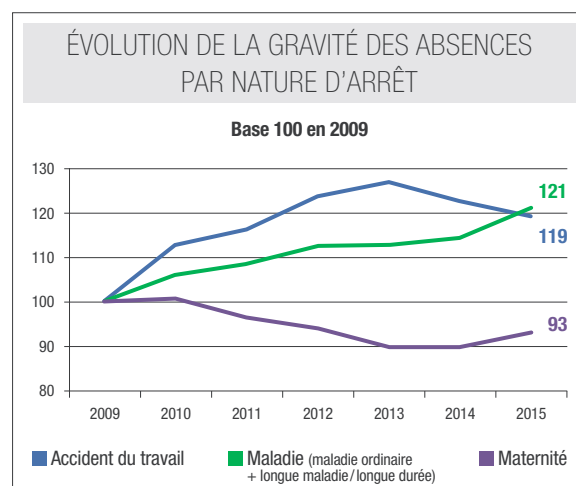


UNE HAUSSE GLOBALE DE TOUS LES INDICATEURS MAIS DES TENDANCES DIFFÉRENTES SELON LES NATURES D'ABSENCES AU TRAVAIL

Avec une croissance de 17 %, toutes natures d'arrêts confondues, le taux d'absentéisme global est en augmentation depuis 6 ans.

Cependant, l'évolution de cet indicateur est différente selon la nature de l'absence étudiée : c'est en maladie (maladie ordinaire + longue maladie/longue durée) que l'augmentation est la plus importante (+ 19 % en 6 ans), sous l'effet conjoint d'une hausse en maladie ordinaire mais également en longue maladie / longue durée.

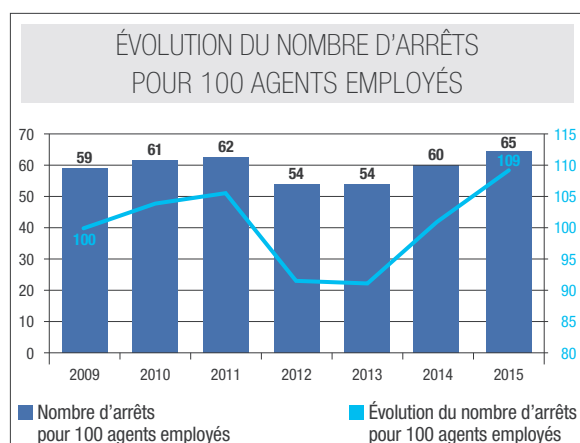
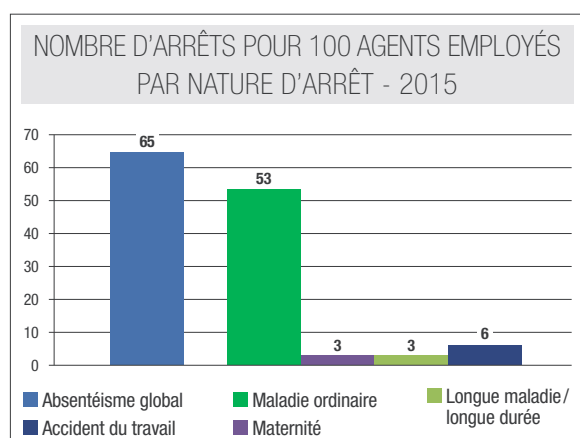
En accident du travail, la tendance à la hausse constatée entre 2009 et 2013 s'inverse depuis deux ans.



En 2015, nous constatons un taux d'absentéisme de 8,2 % dans l'ensemble des structures intercommunales.

La fréquence (nombre d'arrêts) atteint en 2015 65 arrêts pour 100 agents employés. La maladie ordinaire en est le premier contributeur, avec 81 % de l'ensemble des absences. Suivent les accidents du travail (9 %), la longue maladie/longue durée (5 %) et la maternité (5 %). Le poids de la maladie ordinaire exerce une influence importante sur cet indicateur.

L'évolution de la fréquence depuis 2009 en atteste : la rupture constatée en 2012 et 2013 se justifie par la mise en place d'un jour de carence en maladie ordinaire. La fin de ce dispositif en 2014 marque alors une reprise du volume d'absence dont la hausse se poursuit en 2015.

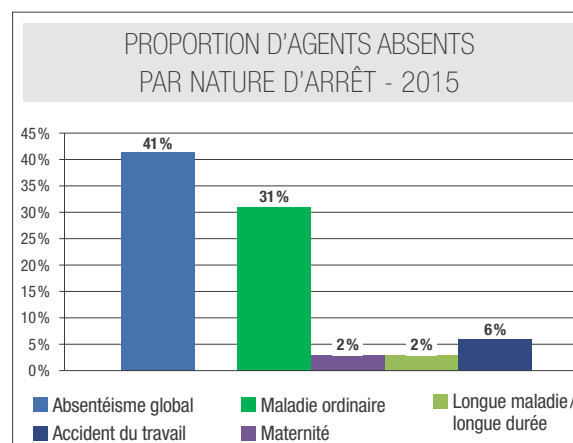


65 arrêts
pour 100 agents en 2015 dans
les structures intercommunales.

41,5 %
des agents
absents au
moins une fois
en 2015 dans
les structures
intercommunales.

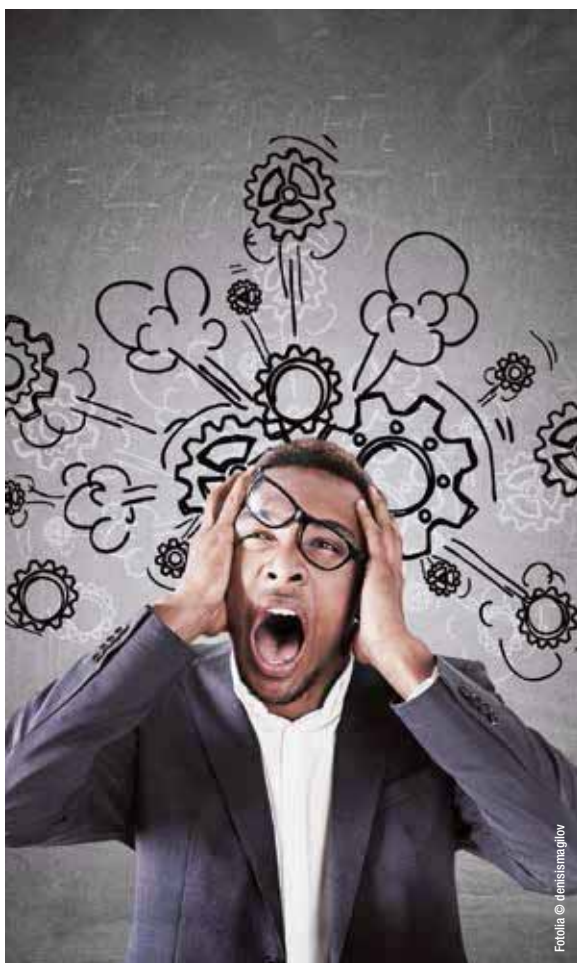
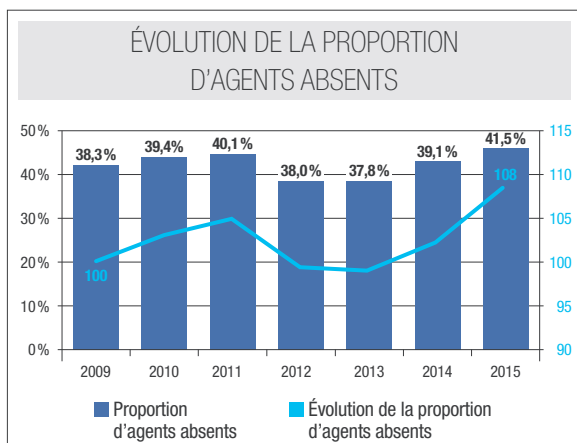
**LA MALADIE ORDINAIRE,
PREMIÈRE CAUSE D'ABSENCE,
EXERCE UNE INFLUENCE MANIFESTE
SUR L'ENSEMBLE DES INDICATEURS,
TOUTES NATURES D'ABSENCES
CONFONDUES**

L'indicateur d'exposition (nombre d'agents absents) indique que 41 % d'entre eux ont été absents au moins une fois en 2015. 31 % l'ont été pour cause de maladie ordinaire, 6 % pour accident du travail, 2 % pour longue maladie/longue durée et 2 % en maternité. Comme pour la fréquence, la maladie ordinaire, qui concentre le plus grand nombre d'agents absents, impacte largement cet indicateur.



L'indicateur d'exposition suit une tendance identique, avec une baisse de la proportion d'agents absents en 2012 et 2013.

Durant cette période, la survenance des arrêts de très courte durée (1 ou 2 jours) en maladie ordinaire a fortement baissé, pour reprendre dès la fin du dispositif de carence en 2014.



ZOOM SUR

**En 2015,
toutes natures
d'arrêts
et toutes
collectivités
confondues
les absences
représentent**

- **72 arrêts pour 100 agents employés**
- **44 % des agents absents au moins une fois**



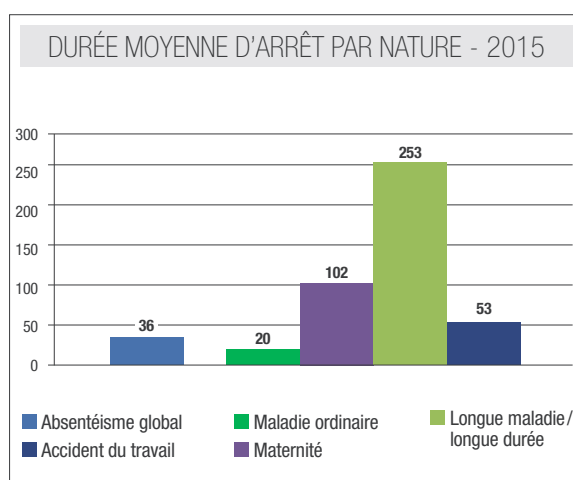
253 jours moyens d'arrêt en LM / LD en 2015 dans l'ensemble des collectivités territoriales >>



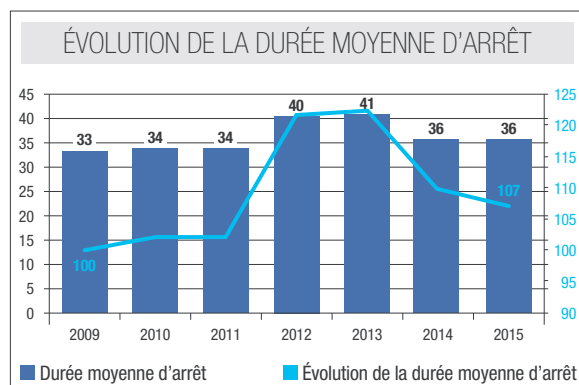
Fotolia © vege

La durée moyenne d'arrêt (36 jours en moyenne sur 2015), qui exprime la gravité des absences, affiche une distribution par nature d'arrêt différente de la fréquence ou de l'exposition et se trouve influencée par les arrêts les plus longs. La longue maladie / longue durée (253 jours en moyenne) est la nature d'arrêt la plus lourde. Suivent la maternité (102 jours), l'accident du travail (53 jours) et la maladie ordinaire (20 jours en moyenne en 2015).

Ainsi, si la maladie est la nature d'arrêt la plus fréquente et concerne le plus grand nombre d'agents, c'est aussi celle qui dure le moins longtemps en moyenne.



Comme pour la fréquence et l'exposition, la durée moyenne d'arrêt a également été impactée par la maladie ordinaire.



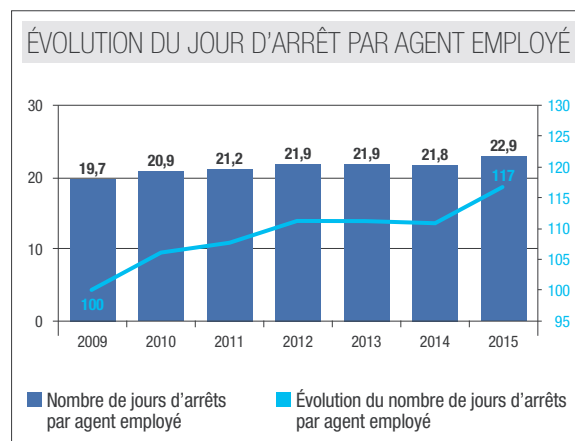
En revanche, son évolution est différente : la baisse d'un nombre important d'arrêts principalement courts a mécaniquement provoqué une augmentation de la durée moyenne d'arrêt, calculée sur des arrêts plus longs.

Le retour d'un nombre plus important de petits arrêts a donc eu comme effet de faire baisser la durée moyenne en 2014 et 2015.

Le nombre de jours d'arrêt par agent employé est un indicateur qui mesure la gravité globale des absences rapportée à l'effectif étudié.

La gravité des absences augmente depuis 2009, avec une période de stabilité entre 2012 et 2014.

En revanche, 2015 marque le retour à l'augmentation de cet indicateur, en raison de la part importante de la longue maladie/longue durée, qui progresse de plus de 10 % entre 2014 et 2015.



ZOOM SUR



- **26 jours d'arrêt en moyenne par agent en 2015 dans l'ensemble des collectivités territoriales.**
- **Durée moyenne des arrêts identique en 2015 dans l'ensemble des collectivités territoriales.**



Chapitre 2

L'influence de l'âge sur les absences au travail

En 2015, 50 % des agents absents ont plus de 45 ans et les deux tiers (66,1 %) plus de 40 ans.

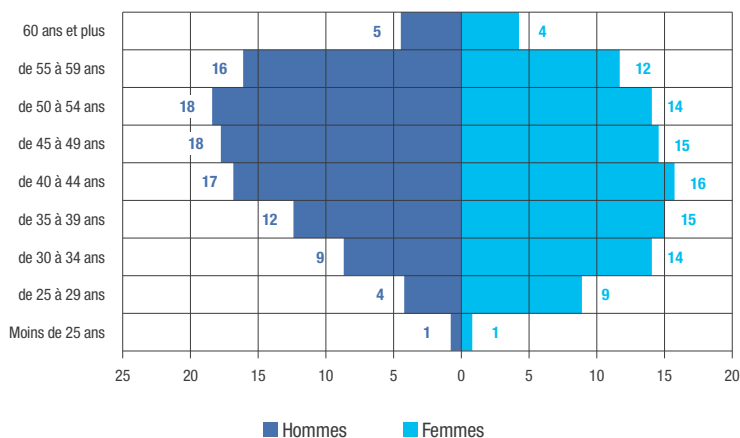
Le vieillissement de la population absente est plus marqué chez les hommes (57 % d'entre eux ont plus de 45 ans) que chez les femmes (55 % ont moins de 45 ans).

Selon la CNRACL, l'âge moyen des actifs territoriaux est de 46,3

ans. Les agents de plus de 45 ans représentent 52 % de l'ensemble, contre 8,2 % pour les moins de 30 ans.

Dans les collectivités intercommunales, l'âge moyen est légèrement inférieur à la moyenne : 44,2 ans dans les communautés de communes et 45,6 ans dans les communautés urbaines par exemple (CNRACL - recueil statistiques, décembre 2015).

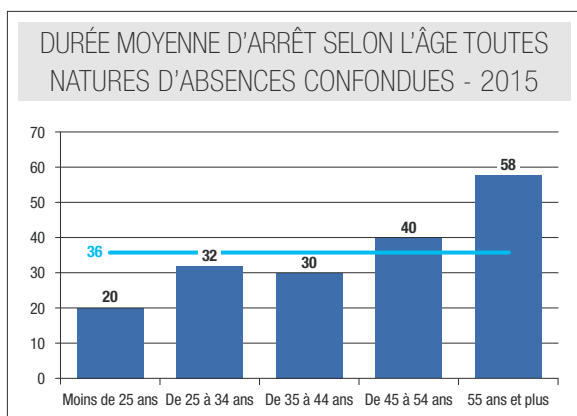
PYRAMIDE DES ÂGES DES AGENTS ABSENTS (EN %) - 2015



EN 2015, LES AGENTS ABSENTS ONT EN MOYENNE 44 ANS

Critère discriminant de la durée des absences, l'âge exerce une influence importante. Plus les agents avancent en âge, plus la durée des arrêts tend à s'allonger.

Ainsi, les agents de plus de 55 ans s'arrêtent près de trois fois plus longtemps que ceux de 25 ans, et la durée de leurs arrêts est 1,8 fois plus importante que celle de leurs collègues de 30 ans.



La durée des arrêts est de 36 jours en moyenne. Elle est beaucoup plus importante chez les agents les plus âgés : elle atteint 58 jours chez les plus de 55 ans.

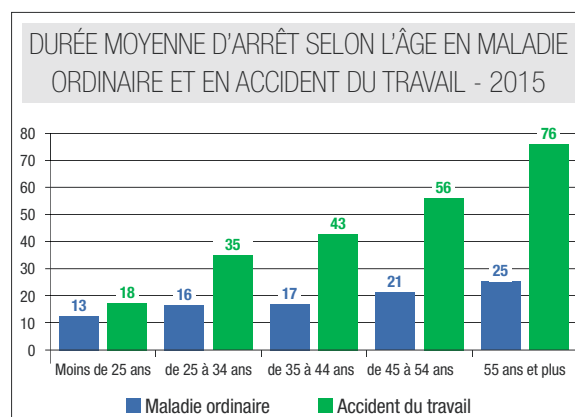
En effet, en fonction de l'âge, les mêmes causes peuvent entraîner des lésions similaires, mais de gravité potentiellement plus importante, compte tenu de l'état de santé des agents.

Ainsi, l'avancée en âge impose, aux organismes lésés lors des accidents, des temps de récupération plus longs que chez les agents les plus jeunes, auxquels peuvent s'ajouter des problèmes de santé liés à l'âge freinant la consolidation.

LES ARRÊTS DURENT PRÈS DE 3 FOIS PLUS LONGTEMPS CHEZ LES AGENTS DE PLUS DE 55 ANS QUE CHEZ CEUX DE MOINS DE 25 ANS

En maladie ordinaire, la durée moyenne est près de deux fois plus importante chez les plus âgés (25 jours chez les plus de 55 ans contre 13 jours pour les moins de 25 ans).

La différence est beaucoup plus importante en accident du travail : la durée moyenne d'arrêt est plus de quatre fois plus longue entre les plus âgés et les plus jeunes. et elle double entre les agents de 30 ans et ceux de 55 ans.



Shutterstock © Photographie.eu



Chapitre 3

Le climat social au cœur des enjeux des politiques RH

Parmi les facteurs impliqués dans l'absentéisme pour raison de santé constaté dans les collectivités, l'exposition aux risques psychosociaux se révèle être un facteur en croissance dans les EPCI. En effet, le calendrier dédié à la mise en œuvre de l'Acte III de la réforme territoriale engage nombre de collectivités à une réflexion sur leurs organisations internes dans un délai restreint. Même si ce mouvement majeur

de réorganisation n'a que peu d'impact sur l'évolution des absences pour raison de santé dans les collectivités intercommunales en 2015, on peut naturellement s'interroger sur les effets, à terme, de ces nouveaux équilibres à trouver entre redéfinitions des compétences et mixage d'effectifs issus de transfert : tout cela dans un contexte de raréfaction des ressources financières.

UN CONTEXTE PROPICE À UNE DÉGRADATION DU CLIMAT SOCIAL



Fotolia © W. Heiber Fotostudio

Afin d'illustrer la notion de risque pesant sur le climat social des structures intercommunales, il est intéressant de s'attacher aux résultats d'évaluation de la satisfaction des agents au sein d'EPCI en cours d'évolution. Prenons l'exemple d'une démarche d'évaluation du climat social réalisée au sein d'une communauté d'agglomération de plus de 750 agents, qui a vu ses effectifs augmenter fortement suite à l'intégration de nouvelles compétences.

Après l'analyse du ressenti, deux points d'alerte ont été identifiés comme significatifs :

- **le sentiment d'injustice** du fait d'une disparité importante entre les structures initiales et la structure finale (contrats, plannings, budgets, matériel à disposition, accès à l'information...) Voir *l'organisation du temps de travail dans les intercommunalités - KPMG* ;

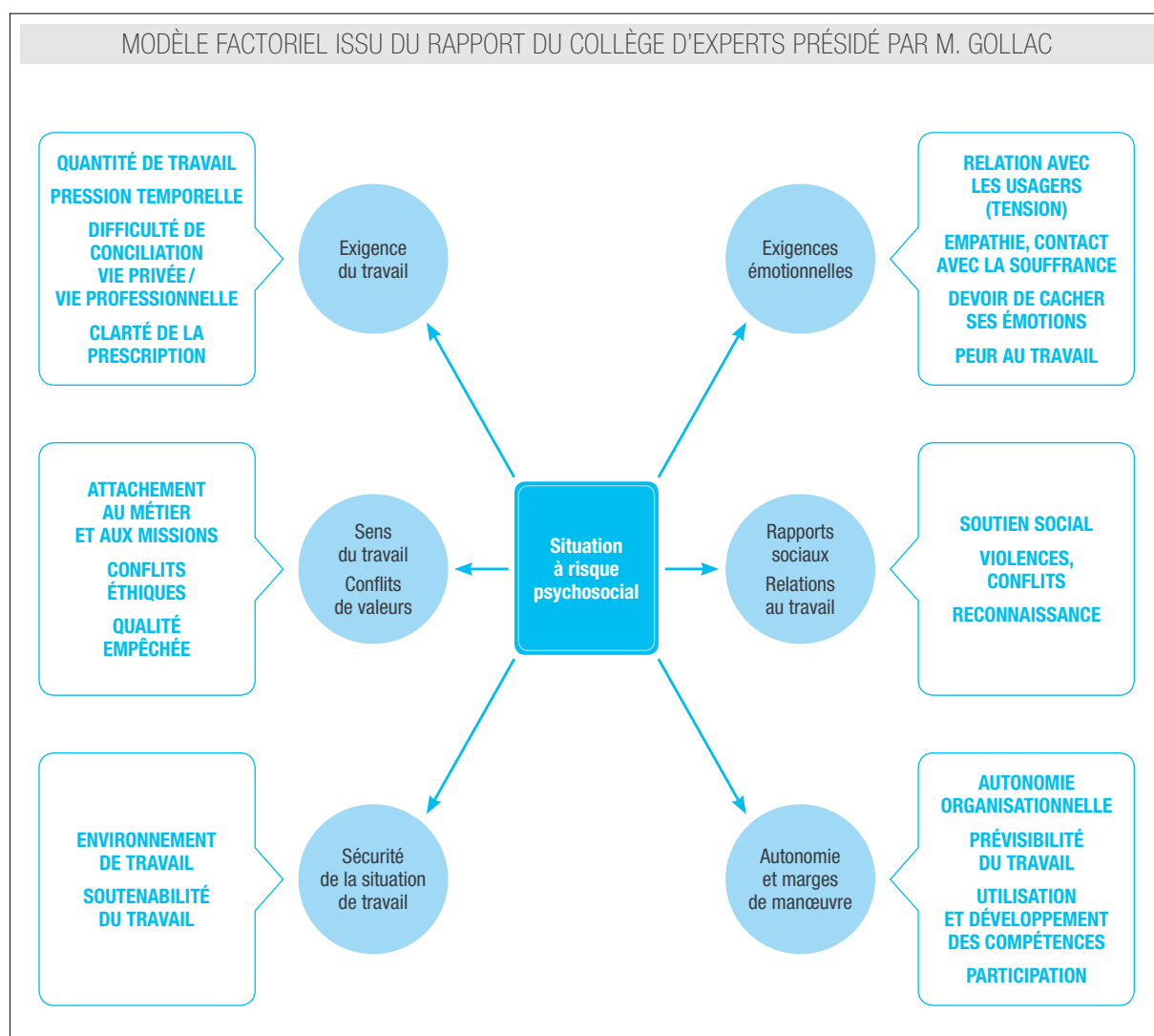
- **l'émergence de conflit de valeur** généré par l'interprétation de directives vécues comme des injonctions paradoxales entre demande des élus des communes et demande de l'exécutif

de l'agglomération. Voir *Réformes territoriales : à manger au Près Serre - MNT* ;

Il ne s'agit pas de généraliser ces exemples à l'ensemble des EPCI, mais de matérialiser des symptômes de dégradation du climat social liés à des changements organisationnels. Sachant que les éléments d'analyse du climat social sont multiples et « scannent » le ressenti des agents à 360° (cf *schéma*). Il est évident qu'une nouvelle organisation augmente l'exposition aux risques psychosociaux si aucun accompagnement de la conduite du changement n'est dédié aux agents.

Un autre élément pèse de plus en plus sur le climat social des collectivités : ce sont les choix induits par la baisse des dotations. Naturellement, les EPCI n'échappent pas à ce mouvement de baisse massif de recettes qui implique, pour les agents, des difficultés à concilier les contraintes de rationalisation et la qualité de service, voire la délivrance même du service dans certains cas.

Pour l'agent qui est souvent au contact direct de l'utilisateur, il s'agit d'être en mesure de justifier les choix effectués par la collectivité, afin de ne pas être vulnérable face à l'insatisfaction des usagers.





L'ABSENTÉISME ET LE CLIMAT SOCIAL

L'évaluation du climat social apporte un éclairage intéressant pour les organisations en évaluant le poids de chaque facteur de risque sur le ressenti des agents à l'échelle d'un service ou globalement d'une structure. Cet exercice permet aux parties prenantes d'élaborer un plan d'action opérationnel de traitement du risque.

À cette étape, l'identification et la priorisation des actions à conduire restent difficiles.

Afin de simplifier la conception du plan d'action, des tests sont actuellement réalisés par Sofaxis pour établir un croisement statistique entre absentéisme et climat social, et étudier l'intensité de la liaison qui peut exister entre ces deux critères.

À partir de ces travaux, une collectivité pourra identifier, par le prisme de l'absentéisme, l'impact du niveau de satisfaction des agents sur des questionnements très précis (vivez-vous des tensions avec le public...). Les leviers d'action choisis, permettant de contribuer à l'amélioration de la

qualité de vie au travail, trouvent une justification en lien direct avec le ressenti des agents et l'absentéisme constaté.

Cependant, si l'approche présentée est à forte valeur ajoutée et représente une donnée d'entrée à l'élaboration du plan d'actions, elle ne se suffit pas à elle-même. Alors que la perte du sens du travail est particulièrement prégnante auprès des agents interrogés, la collectivité se doit de proposer une approche pluridisciplinaire pour construire une réponse systémique face à cette problématique transversale.

«
Étudier
l'intensité
du lien
entre
absentéisme
et climat
social»»



Fotolia © goodluz



Chapitre 4

Restitution du K'Pratik organisé par Sofaxis lors des ETS

Au-delà du modèle démontrant le lien possible entre le climat social et l'absentéisme, les Directeurs Généraux se sont exprimés sur les facteurs qui, selon eux, contribuaient au bien-être de l'agent.

L'ABSENTÉISME À CONTRESENS

Donner du sens à l'action pour améliorer la qualité de vie au travail des agents et ainsi limiter l'absentéisme ? Voilà l'idée majoritairement soulevée lors du K'Pratik « Sinistralité, non merci ! » organisé par Sofaxis à l'occasion des Entretiens Territoriaux de Strasbourg 2016.

L'atelier consistait, pour les participants, à se projeter en 2022 et recenser les principaux leviers managériaux qui avaient pu être activés pour voir les tendances de l'absentéisme s'inverser avec un taux d'absentéisme qui a baissé de 10 % depuis 2016 dans les collectivités territoriales.



**Trois domaines
identifiés
pour parvenir
à redonner
du sens à
l'action >>**

La première réaction des participants fut de placer l'agent au cœur de leurs réflexions.

Selon eux, la problématique est de maintenir un niveau attendu de performance individuelle et collective alors même que l'environnement et les organisations sont instables.

La collectivité peut atteindre cet objectif si elle se concentre sur 3 domaines permettant de maintenir l'agent sur son poste de travail :

La prise en compte des conditions de travail pour préserver la santé des agents

La prévention est bien évidemment un facteur essentiel mais d'autres éléments doivent être pris en considération, comme la conciliation entre vie privée et vie professionnelle. Sur ce point, le télétravail a été mentionné comme contribuant à cet équilibre et favorisant le bien-être de l'agent.

ZOOM SUR



Sinistralité, non merci... 80 DG répondent

« Le premier levier pour la qualité de vie au travail, c'est le sens et la responsabilisation », glisse une participante, convaincue. À la table voisine, une autre mise plutôt sur « la méditation obligatoire avant chaque réunion ». Plus loin, une personne est plus catégorique : « De toutes façons, il y a deux aspects majeurs : la prévention et la répression ». « On parle de la vraie maladie ou de la fausse maladie ? », ironise un autre participant à une table où les débats entremêlent le contrôle médical, les arrêts maladie, la complaisance de certains médecins et les dérives qui peuvent exister. « Le contrôle médical ne peut pas être une finalité en soi ni la politique affichée d'une collectivité », rétorque une participante. »

Extrait du récit des ETS 2016 - Réalisé par « Je vous raconte ».



Shutterstock.com/Photographie.eu

La bonne adéquation des compétences et des besoins de la collectivité

Rendre l'agent performant sur son poste, et donc au sein de la collectivité, c'est s'assurer de la bonne adéquation de ses compétences avec les exigences de la fonction qu'il occupe.

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et la formation contribuent ainsi à garantir un niveau de performance de l'agent dans la collectivité.

Enfin, le retour à l'emploi suite à un arrêt de longue durée a été évoqué comme étant un moment « clé » dans la vie de l'agent : anticiper

et préparer sa reprise augmentent ses chances de réussite. Voir *Réformes territoriales : à manager au Près Serre - MNT.*

Le management a un rôle majeur dans l'implication des agents

Alors même que les mesures liées au régime indemnitaire peuvent influencer sur le niveau d'absentéisme, elles ne sont considérées que comme un outil possible.

L'essentiel est d'instaurer un échange régulier entre managers et agents et leur permettre ainsi la co-construction d'un projet commun. L'implication de l'agent n'est possible que s'il se sent intégré dans les réflexions et acteur du système.



Un juste équilibre entre courage managérial et management bienveillant >>

Restitution d'un DG pendant l'atelier

ZOOM SUR



En quête de sens

Lors de la restitution des travaux, le constat est sans appel. 4 groupes sur 7 ont choisi comme levier prioritaire le SENS. À travers l'encadrement, l'accompagnement, l'échange, la valorisation, le tissage de liens.

« Donner du sens au travail, c'est donner du baume au cœur », lâche un participant. Un sens qui intervient, chez l'être humain, à trois niveaux, précise Claire Gallo dans sa conclusion.

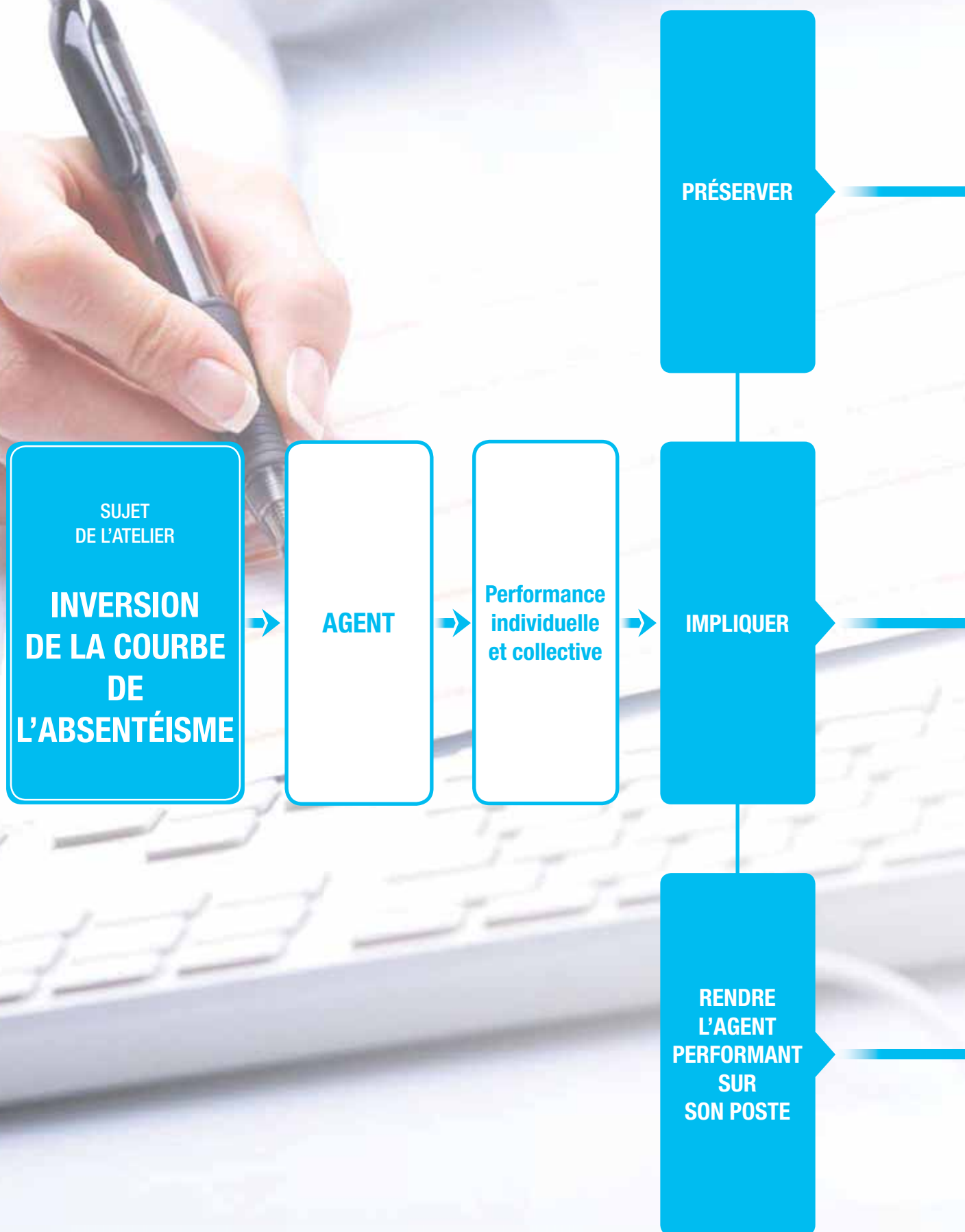
Le sens existentiel d'abord : « Quel(s) sens donner à ma vie, à ma place sur terre ? ». Le sens du travail ensuite : « Quel collègue je veux être, quel manager je veux être ? ». Et, le sens par rapport à la structure choisie : « Pourquoi ai-je décidé de travailler dans une collectivité publique territoriale ? ».

« Il faut régulièrement s'interroger sur ces trois niveaux. Quand l'un d'eux n'est pas aligné, prévient Claire Gallo, c'est là qu'il faut être attentif, vigilant. Il peut y avoir une souffrance ou un danger. »

Extrait du récit des ETS 2016 - Réalisé par « Je vous raconte ».
Voir « Réformes territoriales : à manager au Près Serre » - MNT.



Fotolia © vege



Prévention

- Ergonomie
- RPS
- QVT
- Risques pro
- Pénibilité - Usure pro
- Travail avec la médecine de prévention

Équilibre vie privée / vie pro

- Limiter les déplacements
- Télétravail
- Horaires

Journée bien-être au travail

Mise en place des temps et des lieux de convivialité

Sas de décompression - respiration

CONDITIONS DE TRAVAIL

Management bienveillant et bienfaisant

Mesures incitatives et répressives :

- Contrôle médical
- Prime présentisme / RI absentéisme
- 3 jours de carence

Expression des agents

Échanges / Bonnes pratiques :

- Dialogue, échanges entre pairs

Échanges réguliers

Design de service :

- Donner du sens
- Libérer la parole
- Projets de service co-construits

Courage managérial

MANAGEMENT

Investir dans le remplacement pour éviter la détérioration de service

Maintien et retour à l'emploi :

- Entretien de reprise
- Condition de reprise après arrêt de travail

GPEC :

- Évolution des métiers et perspectives
- Proposer des parcours, accompagner la mobilité (formation, évaluation, dialogue)
- Plan 2^e partie de carrière
- Évaluation 360°

Formation :

- Formation des agents et de l'encadrement, valorisation des métiers
- Favoriser l'immersion, formation « vis ma vie », mixte (agents, public, usagers, élus)
- Formation des cadres sur la prévention

ADÉQUATION DES COMPÉTENCES

L'ÉLU :

Prise de conscience de son rôle d'employeur et de l'importance de l'attention à donner aux conditions de travail.

Associer / sensibiliser à la complexité de la gestion RH.



Mathieu CHARTRON,

DG mutualisé de la ville de Sens et
de la Communauté d'Agglomération
du Grand Sénonais

Cas de deux structures ayant vécu des transformations structurelles et organisationnelles importantes, partage son expérience en matière d'absentéisme (contexte, actions et réflexions engagées, etc.)

La Ville de Sens et la Communauté d'Agglomération du Grand Sénonais ont vécu depuis deux ans des changements institutionnels et organisationnels intenses, à l'instar des autres collectivités locales françaises. D'abord au niveau de l'intercommunalité qui, entre 2014 et 2016, est passée de 9 communes, puis à 19, puis à 27 aujourd'hui, et s'est, entretemps, transformée en Communauté d'Agglomération.

Par ailleurs, l'Agglomération s'est dotée de la compétence «eau et assainissement», entraînant des transferts importants d'agents, de provenance diverses (communes, syndicats, secteur privé...).

Dans le même temps, Ville-centre et Intercommunalité, qui ne travaillaient pas en phase, ont, sous l'impulsion d'un exécutif unique, choisi de mutualiser leurs services, pour parvenir à un ensemble d'environ 850 agents. Cette mutualisation a été faite sciemment de façon rapide, en 6 mois, et a concerné l'ensemble des services, qui se sont regroupés au sein d'un organigramme unique.

Tout ceci a généré des changements profonds, lourds, et ont fait peser indéniablement sur les agents, notamment au sein des services fonctionnels, une charge de travail supplémentaire.

Si la mutualisation et ces divers changements n'ont pas eu comme unique but de rationaliser

et de générer des économies, il n'en reste pas moins que la baisse de la masse salariale consolidée est un objectif politique de la collectivité. Ainsi, rigueur de gestion et suppression d'un certain nombre de doublons ont permis, entre 2014 et 2016, de faire baisser la masse salariale consolidée de 1 % environ.

En matière d'absentéisme, le profil de la collectivité se situe aux alentours de la moyenne nationale. Toutefois, on peut regretter un certain manque de repères dans les éléments de comparaison.

Par ailleurs, et c'est plus inquiétant, le niveau de l'absentéisme a tendance à augmenter, notamment dans certains services très impactés.

Les facteurs aggravants de l'absentéisme sont difficiles à cerner. On note parfois des taux d'absentéisme importants au sein de services non impactés, ou très à la marge, par la mutualisation des services, pourtant parfois pointée du doigt. Il ne faut quand même pas occulter le trouble que peut causer ces changements importants et nombreux.

Nos collectivités, Ville et Agglomération, sont confrontées comme beaucoup d'autres à des pyramides des âges défavorables, qui impactent fortement les secteurs techniques notamment, ce qui pose des questions sur nos capacités de gestion de certaines compétences.





Des mesures préventives et curatives ont été mises en place mais ne sont pas pour l'instant institutionnalisées. La Direction des Ressources Humaines met en place un dialogue de plus en plus important avec les secteurs en tension, afin de piloter et de réagir au mieux à l'absentéisme chronique rencontré par certains services.

La mise en œuvre d'une politique de dialogue social, dont un des axes est la lutte contre l'absentéisme, la prise en compte des risques professionnels, notamment au niveau d'une surveillance accrue sur le port des EPI, la menée d'une étude sur les RPS ont été des mesures préventives.

La collectivité commence par ailleurs à automatiser le recours au contrôle médical pour lutter contre les arrêts de complaisance qui, s'ils sont largement minoritaires, n'en restent pas moins un fléau en terme d'image et de ressenti par les agents qui subissent cet état de fait.

Enfin, la collectivité a choisi depuis le 1^{er} janvier, dans le cadre de la mise en place du RIFSEEP,

de lier une partie du régime indemnitaire à la présence de l'agent. Ainsi, à compter du 7^e jour d'arrêt, le régime indemnitaire est retenu par trentième. Ceci s'est accompagné par contre d'une réévaluation positive de l'enveloppe globale.

Il est évident que nos collectivités devront à l'avenir être particulièrement vigilantes quant à la progression de l'absentéisme et il est difficile pour des collectivités de nos tailles de se doter à ce jour d'une véritable stratégie en la matière. Au-delà des actions préventives et curatives, les collectivités seront forcément appelées à se repositionner au niveau de leurs stratégies RH, en axant leurs efforts sur leurs fonctions régaliennes, quitte à être en sureffectif, et à délaisser des missions pour lesquelles la gestion externalisée paraît plus adaptée. Mais ceci reste très aléatoire et devra faire l'objet de court-moyen terme d'une véritable réflexion prospective.



THÉMATIQUE 3

L'organisation du temps de travail dans les intercommunalités

som mai re.

édito	p. 73
--------------	-------

introduction	p. 74
---------------------	-------

chapitre 1

Le rappel des règles juridiques	p. 76
--	-------

- Le calcul de la durée du temps de travail p. 76
- L'aménagement et la réduction du temps de travail p. 81
- Les congés p. 82
- Les régimes spécifiques de temps de travail p. 88

chapitre 2

Exemples locaux et bonnes pratiques	p. 94
--	-------

- Des réalités locales très diverses p. 94
- Éléments de méthodologie pour faire évoluer le temps du travail p. 102



Foto: C. Urquiza/Unicó

é di to.

En 2017, le sujet du temps de travail des agents de la fonction publique a pris une ampleur nouvelle avec les débats de la campagne présidentielle, au cours desquels ont surgi des propositions radicales en la matière.

En mai 2016, quinze ans après l'entrée en vigueur de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique, Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, a remis à la ministre de la fonction publique un « rapport sur le temps de travail dans la fonction publique ».

De leur côté, la Cour des comptes, les Chambres régionales des comptes et les services de l'État rappellent régulièrement l'application imparfaite par les collectivités territoriales et leurs groupements de la durée annuelle légale du travail de 1 607 heures, pourtant en vigueur dans les trois fonctions publiques.

Le présent livret a pour vocation de rappeler les grands principes et les règles applicables en matière de temps de travail dans les collectivités et de proposer des éléments de méthodologie pour le respect de ces règles par les intercommunalités. Pour illustrer les pratiques, nous avons interviewé quatre représentants d'EPCI que nous remercions très sincèrement pour leur précieuse contribution.



Françoise LARPIN

Associée, Directrice nationale KPMG
Secteur public

INTRODUCTION

Le rapport de Philippe Laurent fait état de l'extrême diversité des situations vécues au sein de la fonction publique - qui regroupe 5,5 millions d'agents et un éventail très diversifié de métiers - du poids des habitudes et des organisations peu remises en cause et des divergences dans l'application de l'ARTT, entre fonctions publiques mais également au sein de chacune d'entre elles.

Dans les collectivités locales, la réorganisation du temps de travail devient un sujet de premier plan en raison des contraintes financières qui pèsent sur les budgets locaux. Les finances des collectivités subissent un « effet ciseau » depuis plusieurs années : d'un côté, les dotations de l'État sont en baisse, de l'autre, les dépenses s'accroissent sous les effets conjugués notamment des transferts de nouvelles compétences, du dégel du point d'indice des fonctionnaires et de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » dit « PPCR ».

Or, les dépenses de personnel constituent une part importante des budgets locaux. En 2015, les dépenses de personnel représentaient 37 % des charges de fonctionnement des groupements intercommunaux, en progression de plus de 5 % par rapport à 2014¹. Dans la recherche de nouvelles marges de manœuvre, la réorganisation du temps de travail peut constituer un des leviers significatifs à activer.

De plus, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) vivent aujourd'hui, et depuis plusieurs années, d'importantes évolutions portant tant sur leurs périmètres que sur leurs activités, notamment avec l'adoption de deux

1. Source : Cour des comptes, Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics - Octobre 2016.

lois importantes : la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et la loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), respectivement en 2013 et 2015. De nouvelles compétences ont été et seront transférées aux intercommunalités : développement économique, tourisme, eau et assainissement, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations... tandis que les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ont conduit à la fusion de nombreux EPCI à fiscalité propre, dont le nombre est passé de 2 062 en 2016 à 1 266 en 2017.

Ces réorganisations territoriales ont conduit à rassembler dans les mêmes services des agents issus de collectivités différentes : communes, communautés, syndicats, voire département dans le cas des métropoles. Ces agents pouvaient être soumis à des règles variées s'agissant de la durée annuelle et hebdomadaire de travail, des cycles de travail et des protocoles d'aménagement et de réduction du temps de travail.

Pour les collectivités concernées, l'harmonisation des règles et des pratiques relatives à la gestion des ressources humaines est donc une étape indispensable dans la mise en œuvre de la nouvelle organisation.

Toutefois, la réorganisation du temps de travail est souvent une source d'angoisse pour les agents concernés, qui peuvent craindre à la fois la dégradation de leurs conditions de travail et la désorganisation du travail de leur service, direction. Cette démarche peut, si elle est mal accompagnée, conduire à la détérioration du climat social au sein de la collectivité.





Chapitre 1

Le rappel des règles juridiques

LE CALCUL DE LA DURÉE DU TEMPS DE TRAVAIL

La réglementation générale du temps de travail dans les collectivités territoriales est fixée par plusieurs textes de référence :

- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;
- le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État ;



■ la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale ;

■ le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

L'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 rappelle deux principes importants dans l'organisation du temps de travail :

- le principe de libre administration : les collectivités territoriales sont compétentes pour fixer les règles relatives à la définition, la durée et l'organisation du temps de travail de leurs agents, en fonction des missions qui leur sont spécifiques et des nécessités de service ;
- le principe de parité : les règles appliquées aux agents territoriaux ne peuvent pas être plus favorables que celles appliquées aux agents de l'État.

La durée annuelle légale du travail

Le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la durée du temps de travail dans la fonction publique de l'État a fixé la durée légale du travail à 35 heures hebdomadaires dans la fonction publique, soit 1 600 heures annuelles. À partir du 1^{er} janvier 2005, avec l'instauration

d'une journée de solidarité, le temps de travail annuel est passé à 1 607 heures annuelles.

À noter que les 1 607 heures ne représentent pas un volume horaire maximum pour un agent à temps plein, mais bien une norme plancher et plafond à laquelle il n'est pas permis de déroger, comme le précisait déjà une circulaire du 13 avril 2001, dont la légalité a

été confirmée par le Conseil d'État par un arrêt du 9 octobre 2002. La loi du 3 janvier 2001 et le décret du 12 juillet 2001 ont étendu cette durée légale à la fonction publique territoriale.

Les textes de référence cités fixent la durée annuelle du travail à 1 607 heures, selon le calcul suivant :

NOMBRE DE JOURS DANS UNE ANNÉE	365 JOURS
Jours de repos hebdomadaire	104 jours
Jours fériés (en moyenne)	8 jours
SOIT NOMBRE DE JOURS OUVRÉS	= 253 JOURS
Jours de congés annuels	25 jours
SOIT NOMBRE DE JOURS TRAVAILLÉS	= 228 JOURS

Depuis l'ARTT, la durée de travail est fixée à

PAR SEMAINE	35 HEURES
SOIT 5 JOURNÉES DE	7 HEURES

SOIT UNE DURÉE ANNUELLE DU TRAVAIL (228 X 7)	= 1 596 HEURES
Arrondie par l'administration à	1 600 heures
+ Journée de solidarité	+ 7 heures
SOIT UNE DURÉE ANNUELLE DE TRAVAIL DE	= 1 607 heures

La règle des 1 607 heures est une norme plancher et plafond à laquelle il n'est pas permis de déroger.



Cette durée annuelle du travail est applicable à l'ensemble des collectivités et à tous leurs agents. Elle doit être actualisée chaque année en fonction du nombre de jours dans l'année et du nombre de jours fériés tombant sur des jours ouvrés. Elle doit prendre en compte les particularités locales telles que des jours fériés supplémentaires (Alsace-Moselle, DOM-TOM). En effet ces jours fériés ne doivent pas conduire à une durée du travail inférieure à 1 607 heures et doivent être compensés par une durée hebdomadaire du travail supérieure à 35 heures.

Les dérogations à la durée annuelle légale du travail sont strictement encadrées ; deux cas sont envisageables, dans des limites très strictes :

■ **Les sujétions particulières.** Il s'agit des contraintes imposées à un agent dans l'exercice des missions qui lui sont attribuées, telles que des rythmes ou des conditions de travail pénibles, et notamment le travail de nuit, le dimanche ou en horaires décalés, les modulations importantes du cycle de travail ou les travaux pénibles ou dangereux.

La durée annuelle du travail peut être réduite pour compenser ces sujétions particulières, sans que cette réduction ne se traduise par l'attribution de jours de congés annuels supplémentaires.

■ **Le maintien des régimes d'organisation du temps de travail antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001.** Cette dérogation est prévue par l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, sous réserve que l'ancien régime respecte les garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail. Le maintien de ce régime est soumis à un avis du comité technique compétent et à une délibération de l'organe délibérant de la collectivité.

Une fois la durée annuelle du travail fixée, il s'agit de déterminer les éléments qui peuvent ou non être pris en compte comme du temps de travail effectif. L'article 2 du décret du 25 août 2000, relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'État, définit le temps de travail effectif comme « le temps pendant lequel

les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à leurs occupations personnelles ».

Par exemple, le temps de pause entre dans cette définition uniquement si l'agent reste à la disposition de son employeur pendant cette période, mais n'y entre pas si l'agent prend sa pause dans un local distinct de son poste de travail sans intervention de son employeur ou si les horaires de pause sont définis par l'employeur en fonction des nécessités du service.

Les garanties minimales applicables en termes de temps de travail

Les garanties minimales en question sont relatives à la durée journalière et hebdomadaire du travail et sont fixées de manière commune pour l'ensemble des travailleurs européens par la directive européenne 2003/88/CE sur le temps de travail :

Durée hebdomadaire de travail

- Doit être inférieure à 48 heures.
- Doit être inférieure à 44 heures sur une période de 12 semaines.
- Repos hebdomadaire minimum de 35 heures (24 heures tous les sept jours + 11 heures de repos par jour).

Durée journalière de travail

- Doit être inférieure à 10 heures.
- L'amplitude de la journée de travail ne doit pas excéder 12 heures.
- Une pause de 20 minutes minimum doit être observée au moins toutes les 6 heures.
- Repos minimum obligatoire de 11 heures entre deux prises de poste.

La journée de solidarité

La loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées a instauré la journée de solidarité. En vertu de son article 6, ce dispositif s'applique à l'ensemble des fonctionnaires et agents territoriaux, par le travail :

- soit d'un jour précédemment chômé à l'exclusion du 1^{er} mai ;
- soit d'un jour de RTT ;
- soit selon toute autre modalité permettant le travail de sept heures précédemment non travaillées, à l'exclusion des jours de congé annuel.



La collectivité ne peut pas exonérer les agents de la journée de solidarité >>

Pour les agents autorisés à travailler à temps partiel ou occupant un poste à temps non complet, les 7 heures de la journée de solidarité sont proratisées en fonction de la quotité de travail. Par ailleurs, si la journée de solidarité est fixée un lundi, tous les agents sont tenus de l'effectuer ce jour-là, y compris ceux qui ne travaillent pas le lundi, sauf à prévoir des modalités différentes selon les agents pour tenir compte de leurs obligations habituelles de service.

Bien que la mise en œuvre de la journée de la solidarité dans les collectivités locales dépende d'une délibération de l'organe exécutif de l'assemblée territoriale, après avis du comité technique, la journée de solidarité est due par les agents

des collectivités. La délibération ne concerne que les modalités d'application de la journée de solidarité et ne peut pas exonérer les agents de sa réalisation, contrairement à une pratique courante dans les collectivités.



Comme le dit la loi

Article 6 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004

« Pour les fonctionnaires et agents non titulaires relevant (...) de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, la journée de solidarité mentionnée à l'article L. 3133-7 du code du travail est fixée dans les conditions suivantes :

Dans la fonction publique territoriale, par une délibération de l'organe exécutif de l'assemblée territoriale compétente, après avis du comité technique concerné ;

(...)

Dans le respect des procédures énoncées aux alinéas précédents, la journée de solidarité peut être accomplie selon les modalités suivantes :

- Le travail d'un jour férié précédemment chômé autre que le 1^{er} mai ;
- Le travail d'un jour de réduction du temps de travail tel que prévu par les règles en vigueur ;
- Toute autre modalité permettant le travail de sept heures précédemment non travaillées, à l'exclusion des jours de congé annuel. »

Les notions de temps de travail réglementaire, théorique et effectif

Pour toute collectivité, il est possible de distinguer trois temps de travail :

Le temps de travail réglementaire

- Il est fixé par les textes : 1 607 heures annuelles par agent, avec de rares exceptions possibles.

Le temps de travail théorique

- C'est le temps de travail propre à chaque collectivité, défini selon des règles particulières de durée et d'organisation du travail fixées par les délibérations de l'organe délibérant.

Le temps de travail effectif

- C'est le temps effectivement travaillé par les agents de la collectivité. Il tient compte des heures supplémentaires et des temps d'absences autres que des congés ou des RTT.

Le temps de travail théorique est propre à chaque collectivité, selon les règles d'organisation et de durée du travail définies par les délibérations adoptées par l'organe délibérant compétent. La durée théorique du travail dépend notamment :

- de l'existence ou non de jours exceptionnels tels que les « journées du Président », les autorisations d'absence les veilles de jours fériés, les jours offerts au titre d'une fête locale ou d'un festival ;
- de régimes spécifiques mis en place pour certaines filières, certains grades ou certains postes, ou encore de modalités de mise en œuvre de la journée de solidarité favorables aux agents (jour offert par la collectivité).

Le temps de travail effectif, ou capacité opérationnelle de travail, correspond au temps réellement travaillé par les agents et dédié aux missions professionnelles.

Il est calculé à partir du temps de travail théorique de la collectivité et prend en compte l'ensemble des éléments qui influencent le temps de travail réel des agents, à savoir : les congés de maladie, de maternité ou paternité, les autorisations exceptionnelles d'absence, les temps de dialogue social et de décharge syndicale, les jours de formation, les jours de grève et les récupérations majorées d'heures supplémentaires qui peuvent diminuer la durée effec-

tive du travail, mais également les heures complémentaires et supplémentaires et les jours épargnés sur le Compte Épargne Temps (CET), qui viennent l'augmenter. Si la collectivité en dispose, la pointeuse ou badgeuse permet de vérifier le compteur d'heures réalisées.

Il est possible d'effectuer des comparaisons entre le temps de travail réglementaire, le temps de travail théorique et le temps de travail effectif d'une collectivité, et de calculer les pertes en termes d'ETP et de masse salariale que cela représente en prenant en compte le coût moyen d'un ETP dans la collectivité concernée.



L'AMÉNAGEMENT ET LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL

L'agent dont la durée du travail hebdomadaire excède 35 heures tout au long de l'année ou dont la durée annuelle du travail excède les 1 607 heures a le droit à une compensation au travers des jours de réduction du temps de travail (RTT).

Le nombre de jours de RTT attribuables est déterminé en fonction de l'écart entre la durée théorique du travail et la durée légale hebdomadaire de 35 heures.

Pour les agents exerçant leurs fonctions à temps partiel, le nombre de jours de RTT est proratisé à hauteur de leur quotité de travail. Dans un souci de simplification de la gestion des jours d'absence, le nombre ainsi déterminé peut être arrondi à la demi-journée supérieure.

Les jours de RTT accordés au titre d'une année civile constituent un crédit ouvert au début de l'année civile considérée. En vertu de l'article 115 de la loi de finances du 29 décembre 2010, les congés pour raisons de santé réduisent à due proportion le nombre de jours de RTT acquis annuellement pour les agents concernés. Le crédit annuel de jours de RTT est réduit dès qu'un agent atteint un nombre de jours d'absence pour maladie égal au rapport entre le nombre de jours travaillés dans l'année, généralement 228 (à ajuster en fonction du nombre de jours fériés) et le nombre de jours de RTT attribués à l'agent pour l'année en cours. Il est possible d'effectuer la déduction l'année suivante si le nombre de jours de RTT à défalquer est supérieur au

DURÉE HEBDOMADAIRE DE TRAVAIL	JOURS DE RTT GÉNÉRÉS
35,50 heures	3 jours
36,00 heures	6 jours
36,50 heures	9 jours
37,00 heures	12 jours
37,50 heures	15 jours
38,00 heures	18 jours
38,50 heures	21 jours
39,00 heures	23 jours
39,50 heures	26 jours
40,00 heures	28 jours
40,50 heures	31 jours
41,00 heures	33 jours

nombre de jours de RTT accordés pour l'année.

Le régime d'aménagement et de réduction du temps de travail applicable dans la collectivité est défini au sein du protocole ARTT, document cadre de la durée et de l'organisation du temps de travail qui contient l'ensemble des éléments

d'organisation du temps de travail : durée du travail, cycles de travail applicables, annualisation, régimes d'heures supplémentaires...

Il fait l'objet d'une négociation en comité technique et d'une adoption par délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité.

LES CONGÉS

Les congés annuels

La méthode de calcul des jours de congés pour les agents de la fonction publique diffère de celle applicable aux salariés du secteur privé, pour lesquels chaque mois de travail ouvre droit à 2 jours et demi ouvrables de congé. En vertu du décret du 26 novembre 1985, tout fonctionnaire territorial a droit pour une année civile de service accompli à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service.

Un agent de la fonction publique territoriale à temps complet a droit à 25 jours de congés. Un agent à temps partiel avec une quotité de travail de 80 % a droit :

- s'il travaille 4 jours sur 5, à 20 jours de congés annuels correspondant à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service (4 jours) ;
- s'il travaille 5 jours sur 5 avec deux demi-journées non travaillées, à 25 jours de congés annuels correspondant à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service (5 jours ouvrés).

Le congé est calculé au prorata du temps travaillé pour les agents n'ayant pas travaillé sur la totalité de l'année civile. En revanche, les agents titulaires âgés de moins de 21 ans au 1^{er} janvier peuvent prétendre au bénéfice de la durée totale du congé fixé pour les fonctionnaires présents toute l'année, même s'ils ne justifient pas d'une année complète de service.

Des régimes dérogatoires de congés annuels existent également au bénéfice des agents originaires



Comme le dit le règlement

Article 1 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985

« Tout fonctionnaire territorial en activité a droit, dans les conditions et sous les réserves précisées aux articles ci-après, pour une année de service accompli du 1^{er} janvier au 31 décembre, à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service. Cette durée est appréciée en nombre de jours effectivement ouvrés. »

des DOM-TOM, de Corse, de Saint-Pierre-et-Miquelon ou d'origine étrangère.

Si un fonctionnaire n'a pas pu bénéficier de ses congés annuels pour cause de maladie avant la fin de son engagement, ou si un agent contractuel n'a pas pu bénéficier de tout ou partie de ses congés annuels, en raison notamment du calendrier des congés annuels, de la fin d'un CDD ou en cas de licenciement n'intervenant pas à titre de sanction disciplinaire, alors il peut bénéficier d'une indemnité compensatrice.

Contrairement aux jours de RTT, une absence pour congé de maladie, de maternité ou de paternité ne vient pas en réduction du nombre de jours de congés annuels attribués à l'agent, au même titre que les congés de formation,

de solidarité familiale ou pour siéger auprès d'une association ou d'une mutuelle.

La distinction entre congés annuels et jours de RTT est également importante au regard des modalités de prise de congé, puisqu'un employeur ne peut placer un agent en congés annuels d'office, alors qu'il a le droit d'imposer la prise de jours de RTT. En revanche, les congés annuels doivent être expressément autorisés par le supérieur hiérarchique de l'agent, sous peine pour ce dernier d'être irrégulièrement absent, et ne peuvent pas conduire un agent à être absent de son service plus de 31 jours calendaires consécutifs.

Tout ceci invite à distinguer clairement ce qui relève du congé annuel et des récupérations de temps de travail.

Si l'agent a des employeurs multiples, l'accord de tous est nécessaire pour accorder la prise de congés annuels. Si l'agent est mis à disposition d'une autre collectivité pour au moins la moitié de son temps de travail, la décision revient à l'autorité d'accueil.

Dans la définition du calendrier des congés de ses agents, l'autorité territoriale peut néanmoins arbitrer les demandes de congé, notamment par la définition de modalités de fractionnement et d'échelonnement des congés selon les besoins et l'intérêt du service. Elle doit tenir compte d'une priorité accordée aux chargés de famille pour le choix de leurs périodes de congés annuels.

L'employeur peut interdire le report de plein droit des congés qui n'auraient pas été pris au cours de l'année civile, sauf si l'agent n'a pas pu solder ses congés annuels pour motif d'indisponibilité physique ou de congé maternité.

Un agent peut voir ses congés annuels interrompus par nécessité de service ou par un congé maladie qui génère un report de sa période de congés.



Tout fonctionnaire territorial
a droit à un congé annuel
d'une durée égale à cinq fois
ses obligations hebdomadaires
de service.

Les jours de fractionnement

Si l'agent pose entre 5 et 7 jours de congés annuels en dehors de la période estivale (du 1^{er} mai au 31 octobre), un jour de congé supplémentaire lui est attribué. Si l'agent pose 8 jours ou plus en dehors de cette même période, deux jours de congés supplémentaires lui sont attribués. De nombreuses collectivités pratiquent l'attribution d'office des jours de fractionnement. La vérification du respect des conditions préalablement à l'attribution de ces jours de fractionnement est cependant obligatoire. Ils ne peuvent donc être attribués automatiquement en début d'année, mais en fonction du nombre de jours de congés annuels restant au mois de novembre et de façon individuelle.

Les jours de congé reportés de l'année précédente peuvent être assimilés à des jours pris dans une période de l'année n'ouvrant aucun droit à congés supplémentaires et donc n'ouvrent pas droit à des jours de fractionnement.



Les jours de fractionnement ne peuvent être attribués automatiquement en début d'année >>



NOMBRE DE JOURS PRIS EN DEHORS DE LA PÉRIODE ESTIVALE	JOURS DE CONGÉS SUPPLÉMENTAIRES OCTROYÉS
Entre 5 et 7 jours	1 jour
8 jours ou plus	2 jours



Comme le dit le règlement

Article 1 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985

« Un jour de congé supplémentaire est attribué au fonctionnaire dont le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre est de cinq, six ou sept jours ; il est attribué un deuxième jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à huit jours.

Si un agent ne solde pas tout ou partie de ses congés annuels pendant la période estivale, il peut bénéficier de jours de fractionnement supplémentaires, qui viennent en diminution de sa durée annuelle du travail. »

Les jours de congés exceptionnels et supplémentaires

De nombreuses collectivités font bénéficier leurs agents de jours de congé supplémentaires, appelés par exemple « jours du Maire », « jours du Président »... Ces jours exceptionnels ne reposent sur aucun fondement légal ou réglementaire et réduisent la durée annuelle du travail dans la collectivité en-deçà des 1 607 heures. Ces jours de congé peuvent subsister malgré l'introduction de l'ARTT, dans deux cas rappelés par la Cour administrative d'appel de Marseille en 2006² :

- s'ils sont constitutifs d'un régime de travail qui existait avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 sur lequel l'organe délibérant a délibéré après avis du comité technique compétent en vue de le maintenir ;
- s'ils s'inscrivent dans une organisation des cycles de travail qui concilie l'existence de ces congés supplémentaires avec le respect de la durée annuelle des 1 607 heures de travail.

Certaines collectivités offrent également à leurs agents des jours de congé supplémentaires au titre de l'ancienneté, ou pour récompenser des agents qui auraient été peu ou pas absents durant l'année. Ces jours de congé, qui diminuent le temps de travail effectif des agents, ne sont fondés sur aucun texte légal ou réglementaire. Ils ne peuvent être maintenus au bénéfice des agents dans le cadre d'une réorganisation du temps de travail.

2. CAA Marseille, 11 septembre 2006, Commune de Nice, arrêt n° 04MA02084.



Comme le dit le juge

**CAA Marseille, 11 septembre 2006,
Commune de Nice,
arrêt n° 04MA02084**

« (...) dans l'hypothèse où les agents d'un service ou d'une collectivité bénéficient de jours de congé excédant les jours de congés légaux, il y a lieu de définir une organisation des cycles de travail qui concilie l'existence de ces congés supplémentaires avec le respect de la durée annuelle de 1 600 heures du temps de travail ; que toutefois, en application de l'article 7-1 précité de la loi du 26 janvier 1984, une durée annuelle de temps de travail inférieure à 1 600 heures peut être admise dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics dans le cas particulier où les jours de congé supplémentaires s'inscrivent dans un régime de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 et où l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement a décidé après avis du comité technique paritaire le maintien de ce régime de travail (...) »

Les jours de congés exceptionnels ne reposent sur aucun fondement légal et réduisent la durée annuelle du travail.



Il existe
plusieurs types
d'autorisations
spéciales d'absence,
créées par les textes,
ou octroyées par
les collectivités >>



Fotolia © Alina

Les autorisations spéciales d'absence

De nombreux textes réglementaires et législatifs, dont le dernier en date est la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle, ont mis en place des autorisations spéciales d'absence pour des motifs sociaux, syndicaux, familiaux, religieux, politiques... Il existe aujourd'hui près d'une quarantaine d'autorisations spéciales d'absence, qui peuvent être accordées selon les cas de plein droit ou à la discrétion du responsable de service ou de l'autorité territoriale.

L'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit la possibilité pour l'employeur d'accorder des autorisations spéciales d'absence à ses agents. Le décret d'application de cet article n'ayant jamais

été adopté, les collectivités ont eu toute latitude pour mettre en place leur propre régime d'autorisations d'absence.

Les autorisations d'absence ne peuvent pas être décomptées sur les congés annuels ni sur aucun autre congé prévu par la loi. Cependant, elles impliquent une absence de fait et peuvent avoir une incidence sur le montant du régime indemnitaire lié à l'exercice des fonctions si une délibération le prévoit.

Le Compte Épargne Temps

Le compte épargne-temps (CET) est un dispositif qui permet au salarié d'accumuler des droits à congé rémunéré ou de bénéficier d'une rémunération, immédiate

ou différée, en contrepartie des périodes de congé ou de repos non prises qu'il y a affectées.

Le CET a été instauré en 2002 et déployé en 2004 dans la fonction publique territoriale.

L'ouverture d'un CET est un droit au profit des titulaires et des agents territoriaux permanents qui en font la demande et qui peuvent justifier d'une année de service (les fonctionnaires stagiaires sont exclus du dispositif).

Une délibération de la collectivité n'est pas nécessaire pour appliquer ce dispositif aux agents, mais elle est néanmoins conseillée car l'autorité territoriale peut arbitrer sur les modalités de mise en œuvre du CET, après avis du comité technique compétent.

Le CET peut être alimenté dans la limite de 60 jours par :

- des jours de congés annuels, sans que le nombre de jours de congés annuels posés par l'agent dans l'année puisse être inférieur à vingt ;
- des jours de congés supplémentaires (jours de fractionnement...) ;
- des jours de RTT ;
- des heures de récupération des heures supplémentaires.

En l'absence de délibération de la collectivité, les jours épargnés ne peuvent être utilisés que sous la forme de jours de congés. En cas de délibération, la collectivité peut prévoir la possibilité de prise en compte des jours épargnés au titre de la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) ou d'indemnisation forfaitaire selon la catégorie hiérarchique de l'agent. Ces modalités d'utilisation des jours épargnés doivent être prévus dans la délibération et ne concernent que les jours supérieurs à vingt (pas d'indemnisation ou de prise en compte au titre de la RAFP si le nombre de jours épargnés est inférieur à 20). L'agent conserve ses droits acquis au titre du CET en cas de changement d'employeur. Dans ce cas, une convention financière peut être conclue entre la collectivité d'origine et la collectivité d'accueil pour déterminer les modalités financières du transfert de ces droits.

Le CET représente un outil de gestion du temps de travail intéressant, mais les collectivités doivent rester vigilantes car elles ont l'obligation de provisionner dans leur budget l'ensemble des jours épargnés. En 2011, 3,3 millions de jours avaient été épargnés sur les CET par les fonctionnaires territoriaux.

Le CET représente un outil de gestion du temps de travail intéressant, mais les collectivités doivent anticiper ses conséquences budgétaires.



Comme le dit le règlement

Article 3 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004

« Le compte épargne-temps est alimenté par le report de jours de réduction du temps de travail et par le report de congés annuels tels que prévus par le décret du 26 novembre 1985 susvisé, sans que le nombre de jours de congés annuels pris dans l'année puisse être inférieur à vingt.

L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement peut autoriser, en outre, l'alimentation du compte épargne-temps par le report d'une partie des jours de repos compensateurs.

Le compte épargne-temps ne peut être alimenté par le report de congés bonifiés. »

LES RÉGIMES SPÉCIFIQUES DE TEMPS DE TRAVAIL

Les heures supplémentaires et complémentaires

Les heures supplémentaires désignent les heures effectuées à la demande du chef de service excédant les bornes horaires du cycle de travail.

Les heures complémentaires sont les heures effectuées par les agents à temps non complet en dépassement de la durée hebdomadaire de travail sans excéder 35 heures. Elles sont indemnisées ou rémunérées sans majoration, contrairement aux heures supplémentaires, qui font l'objet d'une majoration de :

- 25 % en-deçà de 14 heures supplémentaires ;
- 27 % au-delà de 14 heures supplémentaires ;
- 66 % pour les heures effectuées les dimanches et jours fériés ;
- 100 % pour les heures effectuées de nuit.



**Le temps partiel
peut être
de droit dans
plusieurs cas,
pour des raisons
familiales ou
de santé**

La réalisation des heures supplémentaires doit pouvoir être vérifiée, soit sur la base de la déclaration des agents si ceux-ci exercent leurs missions en dehors des locaux de rattachement ou si moins de 10 agents dans la collectivité sont susceptibles de bénéficier d'une indemnisation des heures supplémentaires, soit à l'aide d'un outil automatisé de type badgeuse dans le cas contraire. Un agent ne peut effectuer plus de 25 heures supplémentaires par mois. Ce quota est proratisé pour les agents à temps partiel.

Le temps partiel

Le décret du 29 juillet 2004 définit les modalités d'application du temps partiel dans la fonction publique territoriale. Un agent peut bénéficier d'un temps partiel de droit ou être autorisé par sa collectivité à travailler à temps partiel, sous réserve des nécessités de service.

Environ un agent des collectivités locales sur cinq travaille à temps partiel (21 %), dont 20 % des agents titulaires et 50 % des agents contractuels. Le travail à temps partiel dans la FPT concerne plus d'une femme sur trois (36 %) mais seulement un homme sur neuf (11 %). Presque la moitié des agents territoriaux à temps partiel (47 %) ont une quotité de travail égale ou supérieure à 80 %, ce qui représente un agent sur dix.

L'attrait pour le temps partiel dit « au quatre-cinquième » ou à 90 % s'explique notamment par la sur-rémunération qui est pratiquée dans le secteur public, à savoir qu'un agent à 80 % perçoit 85,7 % de sa rémunération.

Le temps partiel sur autorisation peut être accordé à un fonctionnaire, un stagiaire ou un agent contractuel employé de façon continue depuis plus d'un an, placé sur un emploi à temps complet.

L'autorité territoriale détermine également la durée de l'autorisation, les modalités de rémunération et les horaires de travail de l'agent bénéficiaire d'un temps partiel sur autorisation.

Le temps partiel de droit concerne les fonctionnaires et agents territoriaux occupant un emploi à temps complet ou non complet :

- à l'occasion d'une naissance jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant ;
- à l'occasion d'une adoption et pendant une période de 3 ans à compter de l'arrivée dans le foyer ;
- pour prodiguer des soins à un proche nécessitant la présence d'une tierce personne, victime d'un accident ou d'une maladie grave atteint d'un handicap, après avis du médecin de prévention.

Bien que le temps partiel soit de droit, l'agent doit adresser une demande écrite auprès de l'autorité territoriale, qui ne peut s'y opposer.

En outre, la loi du 2 février 2007 a instauré le temps partiel thérapeutique qui peut être accordé à un agent après un congé de maladie d'au moins 6 mois, de longue maladie, de longue durée, pour accident de service ou maladie professionnelle, si la reprise à temps partiel est de nature à favoriser son état de santé ou si une rééducation ou réadaptation professionnelle est nécessaire pour retrouver un emploi compatible avec son état de santé.



Shutterstock © Juriah Mosin



Le règlement donne compétence aux organes délibérants pour définir, après avis du comité technique compétent, les conditions de mise en place des cycles de travail >>

Contrairement au temps partiel qui est toujours attribué à l'initiative de l'agent, un emploi à temps non complet peut être créé par la collectivité pour une durée de service inférieure à la durée légale du travail, pour les besoins du service. Le temps non complet est déterminé pour une durée illimitée, contrairement au temps partiel.

Il convient de distinguer les emplois dont la durée de service est inférieure à la moitié de la durée légale du travail, soit 17 heures 30 hebdomadaires, et ceux dont la durée de service bien que non complète est supérieure à la moitié de la durée légale du travail. Cette distinction a des impacts en termes de déroulement de carrière et de position statutaire de l'agent occupant l'emploi.

En matière de protection sociale, la distinction est opérée entre les fonctionnaires travaillant plus de 28 heures hebdomadaires et ceux dont le temps de travail est inférieur à cette durée ; les premiers étant affiliés à la CNRACL et les seconds à l'Ircantec.

Les cycles de travail

L'article 4 du décret du 12 juillet 2001 donne compétence aux organes délibérants des collectivités locales pour définir, après avis du comité technique compétent, les conditions de mise en place des cycles de travail évoqués par le décret du 25 août 2000. Les cycles permettent de définir les horaires de travail des agents, pour une période allant de la semaine à l'année : cycles hebdomadaires, de quinzaine, mensuels, trimestriels, semestriels, annuels...

Les heures supplémentaires sont alors prises en compte dès que l'agent excède les bornes horaires définies pour le cycle qui lui est applicable.

Plusieurs cycles peuvent être définis au sein d'une même collectivité, selon les services ou la nature des fonctions. Par exemple, dans une intercommunalité dont l'accueil est ouvert au public le samedi matin, le cycle de travail des agents d'accueil doit intégrer cette plage et la compenser soit par la fermeture à un autre moment pour respecter la durée normale hebdomadaire de 35 heures soit par l'attribution de jours de RTT en fonction de la durée hebdomadaire fixée par le cycle.

De même le cycle de travail des agents techniques peut être annualisé pour tenir compte des

contraintes saisonnières : plus forte présence en hiver pour le déneigement dans les régions froides, au printemps et en été pour la tonte des espaces verts.

Le cycle détermine alors la durée hebdomadaire du travail selon les saisons afin de respecter la durée annuelle de 1 607 heures.

Certaines collectivités prévoient un cycle en quinzaine sur 9 jours qui peut être appliqué aux agents sans contrainte de présence ou d'accueil du public. Ceux-ci réalisent alors 70 heures en deux semaines (soit une moyenne de 35 heures hebdomadaires) avec une journée d'absence toutes les deux semaines.

Le travail de nuit

Dans la fonction publique territoriale, le travail de nuit se définit comme les heures réalisées entre 22 heures et 5 heures ou comme une période de travail de 7 heures consécutives réalisée entre 22 heures et 7 heures. La définition est plus stricte que dans les autres fonctions publiques où le travail de nuit concerne la période entre 21 heures et 7 heures.

Un cycle de travail peut comprendre des horaires de nuit. Dans ce cas, la durée annuelle du travail peut être réduite pour prendre en compte ces sujétions ou une indemnité de 0,17 € de l'heure peut être attribuée à l'agent.

En revanche des heures supplémentaires réalisées pendant la période « de nuit » sont compensées par une rémunération au taux de l'heure supplémentaire majoré de 100 % ou par un repos compensateur majoré de 100 %.

Les horaires variables

Le décret du 25 août 2000 autorise les collectivités à mettre en place un dispositif d'horaires variables par délibération, après avis du comité technique et sous réserve du respect des nécessités du service. Ce dispositif offre aux agents la possibilité de moduler leurs horaires journaliers de travail et de concilier vie personnelle et obligations de service, par la libre appréciation des horaires de prise et de fin de fonction.

Au sein d'une période de référence, la quinzaine ou le mois, l'agent doit accomplir un certain nombre d'heures en fonction de la durée légale du travail. Selon un dispositif de crédit-débit, une partie des heures de travail peut être reportée d'une période à l'autre : 6 heures si la période de référence est la quinzaine, 12 heures si la période de référence est le mois. La collectivité met alors en place



**La collectivité
peut mettre
en place
des horaires
variables pour
permettre
aux agents
de moduler
leurs horaires
journaliers** >>



Comme le dit le règlement

Article 6 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000

« La possibilité de travailler selon un horaire variable peut être organisée, sous réserve des nécessités du service, après consultation du comité technique.

Cette organisation définit une période de référence, en principe une quinzaine ou un mois, au sein de laquelle chaque agent doit accomplir un nombre d'heures de travail correspondant à la durée réglementaire afférente à la période considérée (...).

L'organisation des horaires variables doit être déterminée en tenant compte des missions spécifiques des services ainsi que des heures d'affluence du public et comprendre soit une vacation minimale de travail ne pouvant être inférieure à quatre heures par jour, soit des plages fixes d'une durée au minimum équivalente, au cours desquelles la présence de la totalité du personnel est obligatoire, et des plages mobiles, à l'intérieur desquelles l'agent choisit quotidiennement ses heures d'arrivée et de départ.

Un décompte exact du temps de travail accompli chaque jour par chaque agent doit être opéré. Tout agent est tenu de se soumettre à ces modalités de contrôle. »

des plages fixes et des plages mobiles, qui doivent tenir compte des missions spécifiques du service et des heures d'affluence du public le cas échéant. Les plages fixes doivent être d'une durée journalière minimale de 4 heures. Pendant ces plages, l'ensemble des agents doit être présent. Les plages mobiles permettent aux

agents de moduler leurs heures d'arrivée et de départ. La mise en place d'horaires variables rend indispensable un dispositif de contrôle exact des horaires de travail réalisés quotidiennement par les agents et n'est pas dissociable de la mise en place d'une badgeuse qui permet de comptabiliser le débit ou crédit des heures.

Le « forfait jour »

Le décret du 25 août 2000 offre la possibilité de mettre en place un régime du forfait pour les agents « chargés soit de fonctions d'encadrement, (...) de fonctions de conception lorsqu'ils bénéficient d'une large autonomie dans l'organisation de leur travail ou sont soumis à de fréquents déplacements de longue durée ».

Ce régime ne comptabilise pas les heures supplémentaires mais fixe une rémunération forfaitaire du salarié, qui inclut le salaire habituel et les heures supplémentaires, et accorde un certain nombre de jours de RTT, en général 20 selon le rapport Philippe Laurent. Les garanties minimales relatives au temps de repos journalier et aux bornes maximales de la durée hebdomadaire s'appliquent néanmoins.

Ce régime du forfait n'est pas applicable à l'ensemble des agents de catégorie A ; il s'agit de vérifier que les fonctions exercées par l'agent respectent les conditions posées par le décret.

En revanche certains agents de catégorie B et C peuvent prétendre à ce régime, du fait d'un travail en proximité avec les élus, de fonctions d'encadrement et déplacements fréquents et de longue durée par exemple.

L'absence de mise en place du forfait pour les postes dont les nécessités de service l'exigent peut être coûteuse pour la collectivité qui devra alors compenser les heures supplémentaires réalisées.

A contrario, l'octroi du forfait de manière inappropriée pourrait desservir la collectivité.



Comme le dit le règlement

Article 10 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000

« Sans préjudice des dispositions de l'article 3, le régime de travail de personnels chargés soit de fonctions d'encadrement, soit de fonctions de conception lorsqu'ils bénéficient d'une large autonomie dans l'organisation de leur travail ou sont soumis à de fréquents déplacements de longue durée peut, le cas échéant, faire l'objet de dispositions spécifiques adaptées à la nature et à l'organisation du service ainsi qu'au contenu des missions de ces personnels. »



Fotolia © Dragonimages

Les astreintes

Une astreinte est définie par le décret du 19 mai 2005 comme une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration.

La période d'astreinte non travaillée n'est pas considérée comme du temps de travail effectif ; c'est en revanche le cas pour la durée de l'intervention et, le cas échéant, des déplacements vers et depuis le lieu de travail.

On distingue trois types d'astreinte :

- l'astreinte de décision concerne le personnel d'encadrement pouvant être joint directement, par l'autorité territoriale en dehors des heures d'activité normale du service, afin de prendre des mesures nécessaires ;
- l'astreinte de sécurité concerne les agents amenés à intervenir lorsque des exigences de continuité du service ou des impératifs de sécurité l'imposent (situation de pré-crise ou de crise) ;
- l'astreinte d'exploitation concerne les agents qui doivent être en mesure d'intervenir dans le cadre d'activités particulières pour les besoins du service.

L'organe délibérant de la collectivité détermine, après avis du comité technique, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation ainsi que la liste des emplois concernés. Les périodes d'astreinte font l'objet d'une compensation sous forme

d'indemnité (seule solution possible pour la filière technique) ou de repos compensateur. Les agents bénéficiant d'un logement par nécessité absolue de service ou d'une nouvelle bonification indiciaire au titre des emplois administratifs de direction, ne peuvent prétendre à la compensation de l'astreinte.

technique, les situations dans lesquelles les agents sont assujettis à des obligations de permanence.

Les permanences font également l'objet d'une indemnité compensatrice, laquelle constitue la seule option possible pour la filière technique, ou d'un repos compensateur.

Les permanences

Le régime de l'astreinte doit être distingué de celui de la permanence, également défini par le décret du 19 mai 2005.

Une délibération de l'organe délibérant de la collectivité doit déterminer, après avis du comité



Comme le dit le règlement

Article 2 du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005

« La permanence correspond à l'obligation faite à un agent de se trouver sur son lieu de travail habituel, ou un lieu désigné par son chef de service, pour nécessité de service, un samedi, un dimanche ou lors d'un jour férié (sans qu'il y ait travail effectif ou astreinte). » Une délibération de l'organe délibérant doit déterminer, après avis du comité technique, les situations dans lesquelles les agents sont assujettis à des obligations de permanence. Les permanences font également l'objet d'une indemnité compensatrice (seule option pour la filière technique) ou d'un repos compensateur.



Chapitre 2

Exemples locaux et bonnes pratiques

DES RÉALITÉS LOCALES TRÈS DIVERSES

L'évolution des règles relatives au temps de travail est ou a été à l'agenda de nombreuses intercommunalités, de toute taille et sur tout le territoire national.

Souvent, le retour au respect du volume de travail annuel de 1 607 heures guide la démarche. Cependant, les réalités locales font que chaque collectivité poursuit aussi, à travers ce projet, des objectifs qui lui sont spécifiques, comme l'illustre la sélection des quatre intercommunalités ci-après.

Liste des personnes interviewées

- **Communauté de communes des Balcons du Dauphiné** : Amandine Maisse, directrice générale adjointe pôle ressources ;
- **Communauté d'agglomération Béziers Méditerranée** : Véronique Nury, directrice des ressources humaines ;
- **Communauté d'agglomération du Pays Voironnais** : Carine Faure, directrice des ressources humaines ;
- **Métropole du Grand Lyon** : Laurent Sauser, directeur des ressources humaines adjoint.



L'évolution des règles du temps
de travail est à l'agenda de
nombreuses intercommunalités >>>

retour d'expérience



La Communauté de communes des Balcons du Dauphiné : l'anticipation de la création d'une nouvelle intercommunalité en milieu rural

La Communauté de communes des Balcons du Dauphiné est une nouvelle intercommunalité, née le 1^{er} janvier 2017 de la fusion des communautés de communes des Balmes Dauphinoises, de l'Isle-Crémieu et du Pays des Couleurs. Elle regroupe 47 communes et environ 74 000 habitants en Isère. Les nouveaux services intercommunaux rassemblent une centaine d'agents.

La fusion a été préparée au cours de l'année 2016. Les travaux préparatoires ont démontré que les règles relatives au temps de travail étaient différentes entre les trois intercommunalités : dans l'une, le temps de travail hebdomadaire était de 39 heures quand, dans les deux autres, il était de 35 heures.

L'harmonisation des règles relatives au temps de travail ont fait l'objet d'un dialogue social apaisé avec les organisations syndicales et d'une présentation devant les comités techniques existants : un comité technique local pour l'une des Communautés et le comité technique départemental pour les deux autres.

Les élus locaux souhaitent que celui-ci se déroule dans la clarté et la transparence et les travaux ont été suivis par un élu référent et les directeurs généraux des trois intercommunalités appelées à fusionner.

Après l'analyse de plusieurs scénarios d'évolution, le choix des élus et des organisations syndicales s'est arrêté sur les règles suivantes :

- 37 heures de travail hebdomadaire ;
- 12 jours de RTT dont 3 imposés (journée de solidarité et jours de « pont ») ;

- une semaine de 4,5 jours ou 5 jours avec le choix de la ½ journée le mercredi ou le vendredi après-midi ;
- des plages horaires fixes : 9h - 12h et 14h - 16h30 ;
- une amplitude horaire maximum : 8h - 18h30.

Cette formule vise à concilier la bonne organisation des services, la qualité du service public rendu et l'aménagement du temps de travail en faveur des conditions de travail du personnel. Ainsi, le cycle hebdomadaire de 39 heures, qui aurait impliqué un grand nombre de jours de RTT, et la semaine de 4 jours ont été écartées parce qu'elles auraient désorganisé les services.

En effet, la Communauté de communes des Balcons du Dauphiné a pour triple particularité sa taille réduite, son caractère rural et l'éclatement de ses services entre plusieurs sites. Dans ce contexte, il n'était pas envisageable qu'une partie des agents soient absents en permanence en raison du nombre de jours de RTT et de repos hebdomadaires auxquels ils auraient eu droit. Lorsque la formule de 4,5 jours est privilégiée, l'agent est libre de choisir le mercredi après-midi ou le vendredi après-midi comme demi-journée non travaillée.

De plus, les plages horaires de travail sont désormais mieux encadrées. Pour assurer l'accueil du public et pour répondre aux demandes des élus, tous les agents doivent être présents à leur poste de travail de 9 heures à 12 heures le matin et de 14 heures à 16 heures 30 l'après-midi. Enfin, afin de limiter le présentéisme excessif et l'accumulation du nombre d'heures supplémentaires, l'amplitude horaire maximale s'étend de 8 heures à 18 heures 30.





Toutefois, le travail n'est que partiellement mené car une partie des agents n'a pas encore été concernée par la réorganisation. Il s'agit des agents des services petite enfance, enfance et jeunesse pour lesquels les négociations sur le temps de travail auront lieu au cours de l'année 2017.

L'originalité du cas :

Le cas de la Communauté de Communes des Balcons du Dauphiné, intercommunalité rurale aux effectifs réduits, illustre l'enjeu de la réorganisation du temps de travail dans les fusions intercommunales. Quand les règlements internes de plusieurs EPCI qui fusionnent sont différents, l'harmonisation est nécessaire, et elle doit être préparée en amont de la fusion si possible. Dans cette phase, le dialogue social avec les organisations syndicales est un facteur de succès et ne doit pas être négligé.

Dans le cas présent, la question du temps de travail dépasse les objectifs de mise en conformité de la collectivité avec le cadre juridique, notamment l'obligation des 1 607 heures, puisque les communautés de communes en cause respectaient déjà cette norme. Cet enjeu a un caractère résolument managérial qui s'inscrit dans un cadre plus large de bon fonctionnement des services et d'homogénéité des règles applicables aux agents de la nouvelle Communauté de communes.



Fotolia © Robert Kneschke

Dans la réorganisation du temps de travail, le dialogue social est un facteur clé de succès qui ne doit pas être négligé.

retour d'expérience



La Communauté d'agglomération de Béziers Méditerranée : se remettre en conformité avec la réglementation

La Communauté d'agglomération de Béziers Méditerranée réunit 17 communes du Sud du département de l'Hérault. À la suite des élections municipales de 2014, le nouveau Président et l'élu en charge des ressources humaines ont souhaité se saisir du chantier du temps de travail en l'associant à un dialogue social dynamique et constructif. En 2013, la Chambre régionale des comptes avait en effet remis un rapport d'observations qui soulignait plusieurs irrégularités relatives au temps de travail dans les services de la Communauté d'agglomération :

- un volume d'heures travaillées inférieur aux 1 607 heures annuelles (1 548 heures selon les calculs de la Cour) ;
- pour la majorité des agents, un régime de 36 heures de travail hebdomadaires réparties sur 4,5 jours ;
- un forfait de 256 h de congés, soit 32 jours de congés annuels sur la base d'une journée de travail de 8 h ;
- l'absence de jours de RTT ;
- un congé de fin de carrière de trois mois qui ne reposait sur aucun fondement juridique.

Un travail de plusieurs mois a été engagé par le directeur général des services au cours de l'année 2016 englobant à la fois le développement d'une politique d'action sociale et la révision des rythmes de travail. Le nouveau régime de temps de travail, en application depuis le 1^{er} janvier 2016, repose sur deux formules :

- un régime « général » de 36 heures hebdomadaires sur 4,5 jours, 25 jours de congés et 4,5 jours de RTT par an ;
- un régime « spécial », pour le service collecte des déchets ménagers, de 36 heures hebdomadaires sur 6 jours, 30 jours de congés et 10,5 jours de RTT.

Les nouvelles règles introduisent une distinction entre jours de congés et jours de RTT, ce qui permet de faire varier le nombre de jours de RTT en fonction de l'absentéisme.

De plus, le congé de fin de carrière octroyé aux agents partant à la retraite, relevé par la Chambre régionale en raison de son caractère irrégulier, a été mis en extinction progressive.

Pour permettre un dialogue apaisé et faire accepter les changements demandés aux agents, la révision des règles relative au temps de travail a fait l'objet d'un accord global équilibré avec les syndicats et s'est accompagné de contreparties dans trois domaines : la mutuelle (augmentation de la participation employeur), l'action sociale (changement de partenaire et amélioration des prestations offertes) et prévoyance (augmentation de la participation mensuelle de l'employeur).

L'originalité du cas :

L'enjeu principal de la Communauté d'agglomération de Béziers Méditerranée en matière de temps de travail était la mise en conformité de la collectivité avec le cadre juridique.

Dans cet exemple, c'est le contrôle par la Chambre régionale des comptes qui a poussé les élus à se saisir de ce dossier.

La correction d'une situation irrégulière eu égard à la réglementation applicable a été permise par la négociation avec les organisations syndicales, et s'est accompagnée de contreparties destinées à améliorer les conditions matérielles des agents, facteur de succès de la démarche.



La Communauté d'agglomération du Pays Voironnais : accompagner la mutualisation des services

La Communauté d'agglomération du Pays Voironnais réunit 33 communes et 93 000 habitants dans l'Isère. Le territoire se caractérise par une culture intercommunale ancienne, la Communauté ayant été créée pour construire un pôle d'équilibre face à la métropole grenobloise proche, ce qui se traduit notamment par une politique volontariste de mutualisation entre l'intercommunalité et ses communes membres.

En 2016, la Communauté d'agglomération et la Ville centre ont créé des services communs. Ce projet impliquait des transferts d'agents de la Ville vers le Pays Voironnais et une harmonisation des pratiques en matière de gestion des ressources humaines. Dans un premier temps, une matrice de comparaison des deux collectivités a fait apparaître les points de divergences suivants :

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION	VILLE DE VOIRON
30 jours de congés	34,5 jours de congés
Semaine de 5 jours. Pas d'aménagement possible.	Aménagement possible de la semaine de travail sur 4,5 ou 4 jours.
Pas de badgeuse	Présence d'une badgeuse

Un dialogue social s'est engagé avec les organisations syndicales. La collectivité a donné la priorité à l'harmonisation des règles, à l'extension des plages horaires d'ouverture des services accueillant du public et l'alignement des jours de congés sur les règles applicables à la fonction publique territoriale.

Les travaux ont abouti à la définition de nouvelles règles, applicables à l'ensemble des services de la Communauté d'agglomération (et donc pas uniquement aux services communs). Celles-ci prévoient :

- le maintien du nombre de jours de congés à 30 ;
- la limitation du nombre de jours de RTT à 10 (compris entre 0 et 10) ;
- des plages horaires de travail minimum (9 h / 11 h 30 - 14 h / 16 h 30) et maximum (8 h - 18 h) ;
- le principe de la récupération des heures supplémentaires : leur paiement n'est possible qu'à titre exceptionnel (heures supplémentaires effectuées le week-end ou la nuit par exemple) ;
- l'introduction des modalités d'aménagement du temps de travail ci-après :

AGENTS À TEMPS PLEIN (100%)	AGENTS À TEMPS PARTIEL (90 %)
35 heures sur 4,5 jours ou 5 jours	31,5 heures sur 4,5 jours ou 4 jours
ou	
Alternance : - 1 semaine à 38,75 heures sur 5 jours - 1 semaine à 31,25 heures sur 4 jours	Alternance : - 1 semaine à 35 heures sur 5 jours - 1 semaine à 28 heures sur 4 jours





La négociation avec les syndicats a accompagné la démarche. Elle s'est appuyée sur une formule gagnant-gagnant, servant aussi bien les intérêts de la collectivité que de son personnel. Le maintien du nombre de jours de congés et le principe de la récupération des heures complémentaires et supplémentaires doit conduire à l'augmentation du volume d'heures travaillées à masse salariale constante.

En contrepartie de la réduction de leurs congés annuels, les agents originaires des services de la Ville, transférés à la Communauté, ont vu, pour la plupart d'entre eux, leur régime indemnitaire augmenter. Les agents originaires de la Communauté d'agglomération, pour leur part, ont gagné une meilleure souplesse dans l'aménagement du temps de travail, avec la possibilité de travailler 4 ou 4,5 jours par semaine, ce qui ne leur était pas permis auparavant.

Ces contreparties ont été perçues comme favorisant l'amélioration des conditions de travail des agents et ont permis d'en faciliter l'acceptation. De plus, la Communauté d'agglomération a engagé une réflexion de fond sur l'amélioration de

la qualité de vie au travail dans la collectivité. L'enquête conduite auprès des agents de la collectivité dans ce cadre a donné des retours positifs sur la réorganisation du temps de travail, notamment sur ses effets bénéfiques en matière d'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle.

L'originalité du cas :

À la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, la remise à plat de règles relatives au temps de travail s'inscrivaient dans le projet de mutualisation des services et de création de services communs entre la Ville centre, et l'intercommunalité. L'harmonisation et l'optimisation du temps de travail et des plages horaires ont été identifiées comme des facteurs de réussite de la mise en place des services communs.

Dans cet exemple, également, le dialogue social et les contreparties offertes aux agents en compensation de l'augmentation du temps de travail ont été de nature à favoriser l'application du nouveau régime de temps de travail.



L'optimisation du temps de travail a été identifiée comme un des facteurs de réussite de la mise en place des services communs avec la ville centre ➡

retour d'expérience



La Communauté urbaine de Lyon et le Département du Rhône : harmoniser les règles pour préparer la naissance de la métropole de Lyon

La Métropole de Lyon est née le 1^{er} janvier 2015. Cette collectivité est issue de la fusion de la Communauté Urbaine de Lyon et du Conseil départemental du Rhône. Elle rassemble 59 communes et emploie 9 000 agents. La Métropole exerce les compétences de l'ancienne Communauté Urbaine et du Département sur son périmètre. La fusion des deux collectivités a joué un rôle déclencheur dans la révision des règles relatives au temps de travail. La démarche répondait à trois enjeux principaux :

Un enjeu juridique

Remettre la collectivité en conformité avec la règle des 1 607 heures. Deux régimes de temps de travail différents existaient avant la fusion :

- Pour la Communauté Urbaine : le régime de temps de travail général était fixé à 1 571 heures (hors services soumis à des sujétions particulières). Cet écart avec les 1 607 heures s'expliquait par l'octroi de 5 jours de congés supplémentaires.
- Pour le Département : le régime de temps de travail général était déjà fixé à 1 607 heures. Toutefois, les jours de fractionnement et les jours de RTT étaient attribués tous les ans de manière forfaitaire, contrairement à ce que prévoient les textes.

Un enjeu managérial

Définir une organisation qui permette de fixer des règles communes et d'établir à moyen terme des modèles d'organisation efficaces et pertinents à l'échelle de la collectivité.

Un enjeu culturel

Dans une fusion, pour que les agents s'inscrivent dans un collectif et n'analysent pas leur situation à la lumière des avantages qu'ils ont gagnés ou perdus par rapport à leur collectivité d'origine, il est impératif de se doter de règles communes qui uniformisent les situations et évitent le développement d'un sentiment d'injustice.

L'année 2015 a constitué une année de transition et de négociation avec les organisations syndicales. Le périmètre de réflexion a englobé l'ensemble des agents de la nouvelle collectivité. Les politiques se sont fortement impliquées dans la négociation avec les syndicats, conscients que la remise à plat des règles était une étape indispensable à la création de la Métropole. Les orientations étaient clairement définies dès le départ, ce qui a favorisé la réussite de la démarche. Le président de la Métropole a été intransigeant et a fixé un objectif clair : définir une organisation du temps de travail uniforme et qui remette la collectivité en conformité avec l'obligation légale des 1 607 heures annuelles.

À l'issue d'un travail d'un an, un guide sur le temps de travail a été élaboré. Il comprend un règlement des absences et du temps de travail, applicable à tous les services de la Métropole. À l'issue de la réflexion, ont été arrêtées des dispositions générales, applicables à plus des deux tiers des agents, et des dispositions particulières, applicables aux agents soumis à des sujétions.





S'agissant des dispositions générales (régime de droit commun), la durée du travail a été fixée à 1 607 heures. Trois formules de travail ont été définies :

- 35 heures hebdomadaires sans jour de RTT ;
- 37,5 heures hebdomadaires avec 15 jours de RTT ;
- 38,75 heures hebdomadaires avec 22 jours de RTT.

Les agents ont le choix entre l'une de ces trois formules, réparties sur 5 jours hebdomadaires. La possibilité de mettre en place une semaine à 4,5 jours ou à 4 jours, évoquée pendant la négociation, a finalement été écartée par les élus au motif que cela aurait engendré des temps d'absence coûteux. Les jours de RTT sont générés tous les mois et plus attribués automatiquement, ce qui permet de tenir compte des absences des agents.

La mise en application des nouvelles règles n'a pas entraîné d'opposition frontale de la part des organisations syndicales, en dehors de l'abandon de la semaine de 4,5 jours. Cependant, la réorganisation du temps de travail a été mal vécue par les agents issus de la Métropole soumis à sujétions particulières : ils ont perdu des jours de congés, ce qui n'a pas été le cas des agents du Département qui ont profité de l'extension d'un régime indemnitaire et

d'avantages collectifs (participation à la santé et à la prévoyance) plus favorables. Aussi, il a été nécessaire de mener un important travail de dialogue pour expliquer la réorganisation aux managers et les convaincre, puis la faire accepter aux équipes.

L'originalité du cas

L'exemple de la Métropole de Lyon est spécifique, en raison de la taille de cette collectivité et de son statut unique. Il n'est cependant pas extraordinaire : le double chantier de la réforme du temps de travail et de réorganisation des services est une étape indispensable pour préparer la fusion, comme cela s'observe fréquemment dans d'autres collectivités, toutes tailles confondues.

Répondant à une commande politique, le « retour aux 1 607 heures » a été le moyen de remettre la collectivité en conformité avec la réglementation. C'est aussi un moyen pour préparer l'avenir. Si la Métropole dispose encore de marges de manœuvres financières, celles-ci pourraient se réduire dans l'avenir, du fait des dépenses liées à l'exercice des compétences sociales du Département et des baisses de dotations. La refonte du temps de travail, en optimisant les dépenses de personnel, constitue un des leviers destinés à s'adapter à ce nouveau paradigme.

Le double chantier de la réforme du temps de travail et de la réorganisation des services était une étape indispensable pour préparer la fusion des services de la Communauté et du Département.



Le « retour aux 1 607 heures », objectif de court ou moyen terme, guide fréquemment la démarche >>



Fotolia © zhu difeng

ÉLÉMENTS DE MÉTHODOLOGIE POUR FAIRE ÉVOLUER LE TEMPS DU TRAVAIL

Les intercommunalités sont aujourd'hui largement incitées à remettre à plat leur organisation du temps de travail, que ce soit suite à des observations et préconisations des Chambres régionales des comptes ou de leur propre initiative, notamment quand les contraintes budgétaires deviennent prégnantes et/ou en cas d'évolution du périmètre intercommunal.

La refonte de l'organisation du temps de travail conduit dans de nombreux cas à remettre en cause des cycles inférieurs à la durée

légitime du travail ou des jours de congé supplémentaires accordés sans fondement légal. Le « retour aux 1 607 heures », objectif de court ou moyen terme, guide fréquemment la démarche.

Pour procéder à une réorganisation du temps de travail, il est conseillé de respecter les éléments de méthodologie ci-après :

Identifier une opportunité de révision globale du temps de travail

Les fusions d'intercommunalités et mutualisations constituent des occasions opportunes pour remettre à plat des règles du temps de travail car elles induisent

des transferts de personnel. La réunion au sein des mêmes services d'agents dont les cycles et organisations du temps de travail diffèrent implique la révision du temps de travail. D'autres opportunités peuvent se présenter aux intercommunalités : changement de direction générale, démarche similaire dans une commune membre, contrôle de la Chambre régionale des comptes...

Réaliser un état des lieux approfondi

L'état des lieux approfondi de l'organisation du temps de travail au sein de la communauté est un préalable indispensable à la refonte. Il s'agit d'identifier la durée du travail en vigueur dans la collectivité,

les cycles de travail appliqués, les jours de congé dont bénéficient les agents, les éventuels traitements particuliers (sujétions, ancienneté...), les modalités d'astreintes, de permanences, d'heures supplémentaires, d'autorisations d'absence, de journée de solidarité et tout autre élément qui peut influencer sur la capacité opérationnelle de travail.

Ensuite, plusieurs scénarios de retour aux 1 607 heures peuvent être envisageables : augmentation de la durée hebdomadaire du travail, transformation de jours de congé supplémentaires en jours de RTT compensant une durée de service supérieure à la durée légale du travail, suppression des jours de congé sans fondement légal...

La collectivité doit alors analyser l'acceptabilité sociale de ces scénarios.

Le dialogue social comme étape incontournable

Le retour à la conformité peut être réalisé progressivement et doit être conduit en parallèle de négociations avec les représentants du personnel et d'une communication sur les motifs et objectifs de la refonte. Un volet « dialogue social » approfondi doit être intégré à la révision de l'organisation du travail afin de maintenir un climat social apaisé.

Cette démarche participative doit également intégrer les responsables de service et managers, qui seront à même d'alerter la direction sur les contraintes particulières du service qui doivent être prises en compte dans la réorganisation du temps de travail.

Au cours des dernières années, plusieurs collectivités de toutes les catégories (communes, intercommunalités, départements) ont procédé à une réorganisation du temps de travail pour revenir aux 1 607 heures sans concertation avec les agents et leurs représentants. Dans ces collectivités, des conflits sociaux parfois violents ont pu perturber l'organisation du travail et dégrader le dialogue social de façon durable.

Accompagner le changement

Enfin, des contreparties à l'augmentation de la durée du travail peuvent être offertes aux agents. Des primes conditionnées au présentisme ou l'amélioration des avantages sociaux comme la prévoyance ou l'action sociale peuvent accompagner l'augmentation du volume d'heures travaillées.

La suppression de jours de congé sans base légale peut être compensée par des jours de formation supplémentaires. Un dialogue peut s'engager sur l'amélioration de la qualité de vie au travail, la mise en place d'un compte épargne temps ou une réflexion sur la refonte du régime indemnitaire en parallèle.

Adapter les outils de gestion du temps de travail

La démarche de réorganisation du temps de travail implique une refonte des outils de définition et de gestion du temps de travail au sein de la collectivité, tels que :

- Le protocole ARTT qui doit être révisé afin d'entériner les nouvelles règles définies par la collectivité le cas échéant ;

- Un nouveau règlement intérieur du temps de travail doit être élaboré afin de disposer au sein de la collectivité d'un document unique de référence en matière d'organisation du temps de travail. Ce document opérationnel de mise en application du protocole ARTT couvre tous les champs d'action, les services ainsi que les situations individuelles et collectives.

Les responsables de service doivent être formés pour une bonne application des nouvelles règles d'organisation du temps de travail. En outre, le rôle de la DRH, comme les outils dont elle dispose, sont déterminants dans la bonne mise en œuvre du nouveau dispositif.



Les rôles des responsables de service et de la DRH sont déterminants dans la mise en œuvre des nouvelles règles >>

