



# GESTION DES RH DANS LES VILLES DE FRANCE

## Dépasser les rigidités





**LA BANQUE POSTALE**  
**COLLECTIVITÉS LOCALES**

La Banque Postale est devenue en 2016 la banque de référence du secteur public local et le premier établissement bancaire prêteur sur ce marché. Animée des valeurs de proximité et d'accessibilité, La Banque Postale propose des produits et des services adaptés aux besoins spécifiques des acteurs locaux.

Partenaire du financement des territoires, La Banque Postale est également reconnue pour son expertise. Sa Direction des études met à disposition des décideurs locaux ses travaux de conjoncture et d'analyse sur les collectivités locales.

Retrouvez-les sur :  
[www.labanquepostale.fr/collectivites.html](http://www.labanquepostale.fr/collectivites.html)

**sofaxis**  
L'EXPERT EN ASSURANCE  
DU MONDE TERRITORIAL

Sofaxis est le leader des courtiers en assurances pour les Fonctions publiques territoriale et hospitalière, et un expert en matière d'accompagnement social et de services dans les domaines de la performance des organisations et de la santé au travail.

Sofaxis publie chaque année depuis 15 ans des notes de conjoncture relatives aux absences pour raison de santé dans les collectivités locales.

Ces notes sont consultables sur le site Internet : [www.sofaxis.com](http://www.sofaxis.com)

Retrouvez nos avis d'experts sur le blog Expertises Publiques : [www.blog-expertises-publiques.com](http://www.blog-expertises-publiques.com)

**VILLES de FRANCE**  
VILLES & AGGLOMÉRATIONS

Villes de France est une association d'élus pluraliste, présidée par Caroline CAYEUX, sénateur-maire de Beauvais. Son président délégué est Jean-François DEBAT, maire de Bourg-en-Bresse. Forte de 25 ans d'action - sous son ancienne dénomination de Fédération des villes moyennes - Villes de France représente et accompagne les villes et agglomérations de taille métropolitaine du territoire national dont elles forment l'armature urbaine. Elle regroupe ainsi plus de la moitié de la population urbaine française.

Villes de France porte l'identité de ces territoires et défend leurs intérêts dans les débats de l'aménagement du territoire. Villes de France informe ses adhérents, réalise les études dont ils ont besoin, organise les événements qui les font connaître, valorise les positions communes sur les sujets majeurs pour la « qualité de ville » : gestion locale, développement économique et attractivité, innovation et enseignement supérieur, commerces et services publics, développement durable et qualité environnementale...

[www.villesdefrance.fr](http://www.villesdefrance.fr)

# ÉDITO

Dans le cadre d'un partenariat initié cette année entre Villes de France, La Banque Postale, banque de référence du secteur public local et Sofaxis, expert en assurances des collectivités locales, il nous est apparu nécessaire de mettre à la disposition des élus, directeurs généraux et responsables des ressources humaines cette nouvelle étude intitulée : « **GESTION DES RH DANS LES VILLES DE FRANCE Dépasser les rigidités** ».

Elle met en évidence quelques-unes des singularités de la Fonction publique territoriale, dont relèvent près de deux millions d'agents, soit plus du tiers des effectifs de la Fonction publique.

Cette publication revient notamment sur l'importance des enjeux financiers relatifs aux frais de personnel, dans un contexte de réduction effective des transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales.

La progression de l'absentéisme pour raison de santé - tendance avérée depuis de nombreuses années - est génératrice de coûts et de désorganisation. Cette étude montre l'intérêt de la prise en compte de ce phénomène, qui apparaît comme une marge de manœuvre significative.

Partant de ces constats, les efforts d'adaptation et de maîtrise des dépenses de fonctionnement, grâce à une gestion rigoureuse et dynamique des ressources humaines, s'avèrent être un enjeu majeur de ce mandat et devront se poursuivre dans les années à venir.

Les chiffres et témoignages qui vous sont présentés doivent être perçus comme autant de pistes de réflexion pour une gestion plus optimisée des ressources humaines du secteur public local.

Caroline CAYEUX

Sénateur-maire de Beauvais  
Présidente de Villes de France

Serge BAYARD

Président de la Banque Postale  
Collectivités Locales

Marc JEANNIN

Directeur général de Sofaxis



# SOMMAIRE

## Partie 1

### ÉTAT DES LIEUX DES FRAIS DE PERSONNEL DANS LES VILLES DE FRANCE

Des effectifs communaux reflet des charges de centralité	p. 7
Un poids budgétaire conséquent	p. 8
Un niveau par habitant et un poids budgétaire très significatifs dans les Villes de France	p. 9
Une appartenance intercommunale moins discriminante que la taille	p. 10
Ventilation des frais de personnel	p. 11
La mutualisation de personnel dans les comptes des Villes de France	p. 11
Zoom sur les groupements à fiscalité propre	p. 12

## Partie 2

### IMPORTANCE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ABSENTÉISME DANS L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les tendances nationales de l'absentéisme dans les Villes de France	p. 14
Le coût moyen des absences pour raison de santé	p. 16
Les facteurs aggravants propres à la Fonction publique territoriale	p. 16
La conjonction du risque financier et des risques propres aux effectifs des Villes de France vue par les élus	p. 20

**PUBLICATION RÉALISÉE ET DIFFUSÉE PAR :**  
Villes de France, La Banque Postale et Sofaxis.

**DIRECTEURS DE PUBLICATION :**  
Pour Villes de France : Nicole GIBOURDEL.  
Pour La Banque Postale : Serge BAYARD.  
Pour Sofaxis : Marc JEANNIN.

**CONTACTS PRESSE :**  
Villes de France : Armand PINOTEAU.  
La Banque Postale : David LHOTE.  
Sofaxis : Philippe CHARTON.

## Partie 1

# ÉTAT DES LIEUX DES FRAIS DE PERSONNEL DANS LES VILLES DE FRANCE

## MÉTHODOLOGIE

### **Effectifs**

Les données sur les effectifs sont issues de la publication de la DGCL « *Les collectivités locales en chiffres* », édition 2016. Il s'agit des effectifs territoriaux au 31 décembre 2014, hors contrats aidés.

### **Données financières**

Les données financières utilisées sont issues des comptes 2015, budgets principaux et budgets annexes, des communes et groupements à fiscalité propre (source DGFiP).

Les données (frais de personnel et dépenses de fonctionnement) sont consolidées des flux identifiés existants entre les budgets principaux et les budgets annexes. Les frais de personnel sont également retraités des mises à disposition de personnel facturées aux groupements à fiscalité propre.

Les données en euros par habitant font référence à la population légale au 1<sup>er</sup> janvier 2015 (source INSEE).

### **Périmètre étudié**

Le périmètre « Villes de France » correspond aux communes dont la population est comprise entre 15 000 et 100 000 habitants, soit plus de 600 villes.

### **Lexique**

**GFP** : groupement à fiscalité propre ; **CC** : communauté de communes ;  
**CA** : communauté d'agglomération ; **CU** : communauté urbaine ; **Mét** : métropole ;  
**SAN** : syndicat d'agglomération nouvelle ; **AC** : attribution de compensation ;  
**DSC** : dotation de solidarité communautaire ; **VT** : versement transport ;  
**CDG** : centre de gestion ; **FNAL** : fonds national d'aide au logement.



Avec près de 2 millions d'agents en 2014 (*dernière année disponible*), les collectivités locales constituent un employeur important dans les territoires.

En conséquence, leurs frais de personnel, d'un montant total d'environ 64 milliards d'euros, représentent le principal poste de la dépense publique locale.

Dans un contexte de tension sur les finances publiques, ces données sont aujourd'hui particulièrement observées.

Pour preuve, le rapport d'orientations budgétaires qui accompagne dorénavant tout débat d'orientations budgétaires, doit contenir pour les collectivités de plus de 10 000 habitants des informations relatives aux effectifs, aux rémunérations ou encore à la durée du temps de travail.

Les communes qui composent le périmètre des Villes de France (15 000-100 000 habitants) sont en pratique concernées par ces dispositions.

La première partie de cette étude s'attache donc à dresser un état des lieux le plus fin possible de ces dépenses, par strate démographique, et notamment celles correspondant au périmètre « Villes de France ».

L'analyse porte ainsi sur les effectifs communaux, sur les masses financières en jeu en 2015, mais également sur la décomposition des dépenses de personnel.

Une description par appartenance intercommunale est également réalisée.

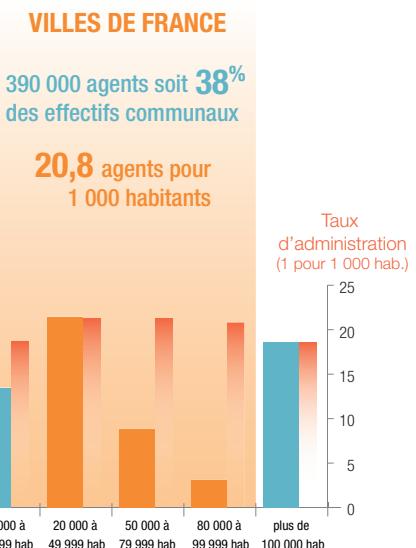
# DES EFFECTIFS COMMUNAUX REFLET DES CHARGES DE CENTRALITÉ

Les effectifs totaux de la Fonction publique territoriale s'élèvent à près de 2 millions d'agents fin 2014, dont 1 million pour les seules communes. Les villes moyennes, avec près de 390 000 agents, en représentent près de 38 % alors même qu'elles regroupent 28 % de la population. Le taux d'administration y est le plus élevé : 20,8 agents pour 1 000 habitants, contre une moyenne de 15,5 agents pour l'ensemble des communes. Le nombre moyen d'agents est d'environ 650 pour les Villes de France (320 pour les plus petites et 1 950 pour les plus grandes).

Un taux d'administration de 15,5 agents en moyenne pour 1 000 habitants dans les communes françaises

Le choix du mode de gestion des services publics peut expliquer ce taux supérieur ; ainsi, une gestion en régie (directement par la collectivité) nécessite davantage de personnels qu'une gestion déléguée. Une étude réalisée par Villes de France, l'AMGVF et l'IGD (*Atlas de la gestion des services publics locaux 2015*) a mis en exergue une utilisation plus marquée de la gestion directe par les villes dans les domaines de la collecte des déchets, de la restauration scolaire ou encore de la petite enfance. À l'inverse, la gestion y est davantage déléguée dans le domaine de la distribution de l'eau, de la valorisation des déchets ou encore des transports urbains.

## Effectifs communaux et taux d'administration par strate démographique



Sources : *Les collectivités locales en chiffres 2016*, DGCL (données 2014), population Insee 2014 issue du fichier DGFiP, traitements La Banque Postale Collectivités Locales

Les charges de centralité auxquelles sont confrontées les villes moyennes peuvent également expliquer ce taux d'administration. Elles assurent en effet un certain nombre de services publics ou disposent de certains équipements financés sur leur budget, mais qui profitent également aux habitants des communes plus petites en périphérie.

Dans les Villes de France, le taux d'évolution des effectifs communaux est néanmoins plus faible depuis quelques années : + 0,6 % en 2013 et + 0,4 % en 2014. En moyenne pour l'ensemble des communes, cette progression est respectivement de + 0,3 % et + 0,6 %.

Ces progressions modérées sont liées à un effort notable des communes quant à l'évolution de leurs effectifs (politique de non remplacement de départs à la retraite par exemple), mais également à une optimisation entre les communes et leurs groupements intercommunaux.

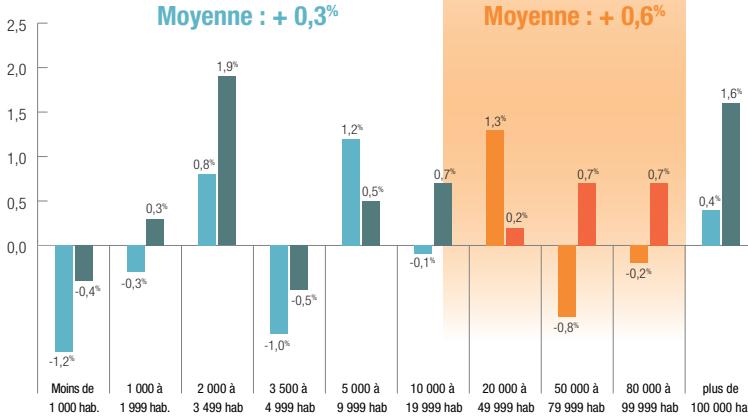
Des effectifs communaux en augmentation de 0,3 % en 2013 et 0,6 % en 2014 sur l'ensemble des communes

À titre d'illustration, les effectifs de l'ensemble des groupements à fiscalité propre progressent en moyenne de + 4,8 % en 2013 et + 4,0 % en 2014, passant de 191 000 agents en 2012 à un peu plus de 208 000 en 2014.

## Évolution des effectifs communaux par strate démographique

### ENSEMBLE DES COMMUNES

■ 2014/2013  
**Moyenne : + 0,6%**  
■ 2013/2012  
**Moyenne : + 0,3%**



Source : *Les collectivités locales en chiffres 2016*, DGCL, données 2014, traitements La Banque Postale Collectivités Locales

# UN POIDS BUDGÉTAIRE CONSÉQUENT

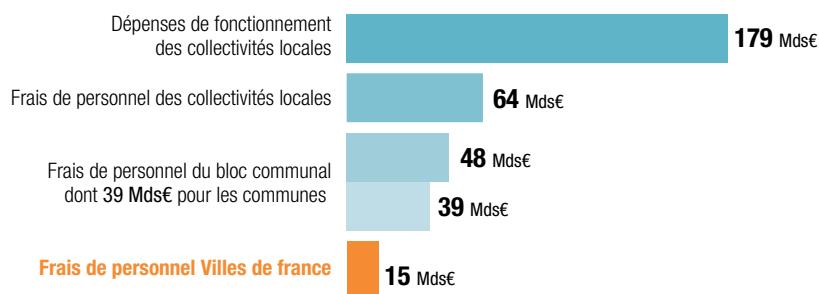
D'un niveau de 64 milliards d'euros en 2015, **les frais de personnel** de l'ensemble des collectivités locales représentent, avec 36 % des budgets locaux de fonctionnement, le premier poste de dépenses.

Ces niveaux soulignent l'importance de la masse salariale, et conduisent à l'idée que la maîtrise de la dépense publique locale passe par une surveillance et un pilotage accrus de ce poste budgétaire.

Pour le seul bloc communal (communes et groupements à fiscalité propre y compris budgets annexes), ces dépenses s'élèvent à 48 milliards d'euros, soit 44 % du budget de fonctionnement (hors reversements fiscaux).

Au sein du bloc communal, 39 milliards d'euros sont portés par les communes et 15 milliards par les seules Villes de France (soit 31 % de l'ensemble du bloc communal et l'équivalent de 58 % du budget de fonctionnement hors reversements fiscaux).

## Poids des dépenses de personnel

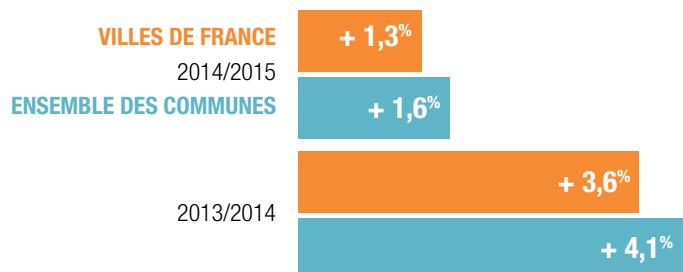


Source : compte provisoire 2015 des collectivités locales de l'INSEE et données DGFiP 2015

Les frais de personnel, pour l'ensemble des communes, progressent de 1,6 % en 2015, après une évolution de + 4,1 % en 2014. Le ralentissement observé entre les deux années s'explique par une évolution probablement plus faible des effectifs communaux (non remplacement des départs à la retraite et mutualisation avec les groupements), mais aussi par les mesures législatives ou gouvernementales dont les effets se font moins ressentir en 2015 qu'en 2014 : revalorisation des plus bas salaires et hausse de la cotisation CNRACL.

Cette décélération est plus prononcée dans les villes de taille intermédiaire, signe d'un **effort de gestion accru réalisé par ces villes en matière de frais de personnel** (+ 3,6 % en 2014 et + 1,3 % en 2015).

## Évolution des dépenses de personnel



Source : données DGFiP 2015, traitements La Banque Postale Collectivités Locales

# UN NIVEAU PAR HABITANT ET UN POIDS BUDGÉTAIRE TRÈS SIGNIFICATIFS DANS LES VILLES DE FRANCE

## *Un ratio en euros par habitant proportionnel à la taille de la commune*

Le niveau en euros par habitant des frais de personnel est fortement corrélé à la taille de la commune : plus celle-ci est grande, plus le ratio en euros par habitant est élevé. Néanmoins, au-delà de 100 000 habitants, ce rapport diminue.

**587 € de frais de personnel en moyenne par habitant pour l'ensemble des communes**

Les communes correspondant à la strate des Villes de France sont donc celles qui ont les frais de personnel, rapportés à la population, les plus élevés avec un ratio moyen de 810 euros par habitant, contre 587 euros en moyenne pour l'ensemble des communes.

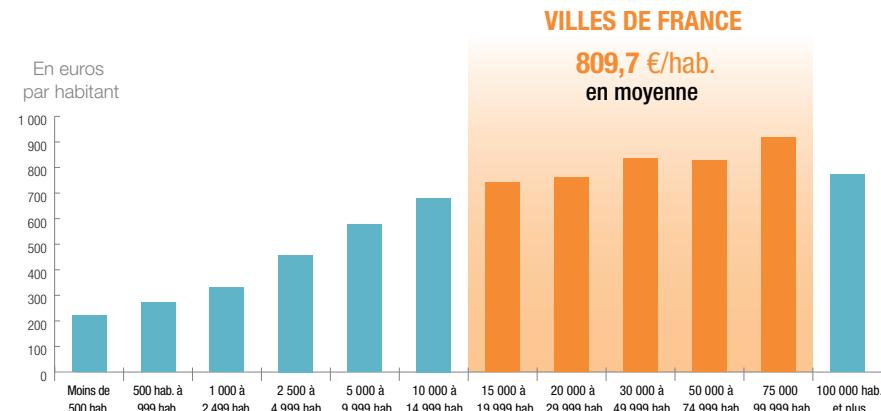
## *Un poids des frais de personnel prépondérant dans les grandes communes*

La même observation est vérifiée concernant le poids des frais de personnel des communes rapporté à l'ensemble de leurs dépenses de fonctionnement.

**Des frais de personnel représentant plus de 51 % des dépenses de fonctionnement en moyenne au niveau national**

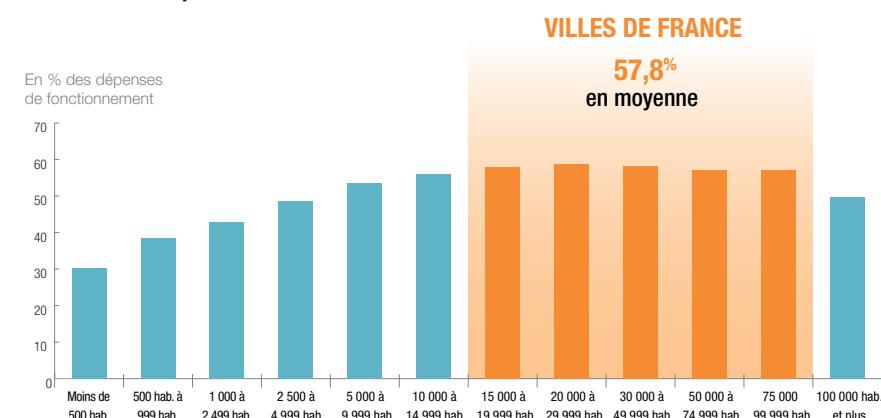
Plus la commune compte d'habitants, plus ce rapport est élevé. Ainsi, le **ratio des Villes de France est de près de 58 %** contre un peu plus de 51 % pour la moyenne nationale toutes strates confondues, et 47 % pour celles de moins de 15 000 habitants. Les explications des écarts selon la taille rejoignent celles évoquées pour les effectifs. La problématique des frais de personnel est donc particulièrement prégnante pour ces villes.

### **Les frais de personnel des communes par strate démographique**



Source : données DGFIP 2015, traitements La Banque Postale Collectivités Locales

### **Le poids des frais de personnel des communes dans leurs dépenses de fonctionnement**



Source : données DGFIP 2015, traitements La Banque Postale Collectivités Locales



## UNE APPARTENANCE INTERCOMMUNALE MOINS DISCRIMINANTE QUE LA TAILLE

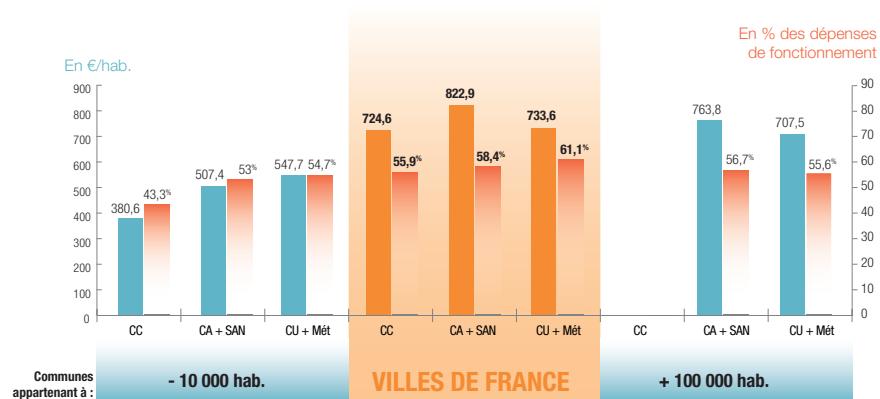
Des disparités peuvent être observées en fonction de la taille de la commune mais également de son appartenance intercommunale.

Logiquement, **les dépenses de personnel en euros par habitant** sont plus élevées dans les communes isolées encore présentes en 2015 (+ 60 % par rapport à une commune membre d'une communauté). En revanche, pour les communes appartenant à un regroupement, leur taille semble influer davantage sur le niveau des frais de personnel que le type de regroupement auquel elles appartiennent. Ainsi, les montants en euros par habitant demeurent les plus importants pour les villes moyennes quelle que soit l'appartenance intercommunale.

En revanche, **leur poids dans les dépenses de fonctionnement** augmente avec la taille et le volume des compétences obligatoires des communautés auxquelles elles appartiennent. Ainsi, pour une commune intermédiaire appartenant à une communauté de communes, ce poids est de 55,9 % en moyenne ; il passe à 58,4 % sur le périmètre d'une communauté d'agglomération et à 61,1 % sur celui d'une communauté urbaine ou d'une métropole.

Ce constat laisse à penser que, proportionnellement, l'élargissement des compétences et de la taille de l'intercommunalité entraînent des transferts plus importants concernant les autres postes de dépenses (achats, subventions, contingents...).

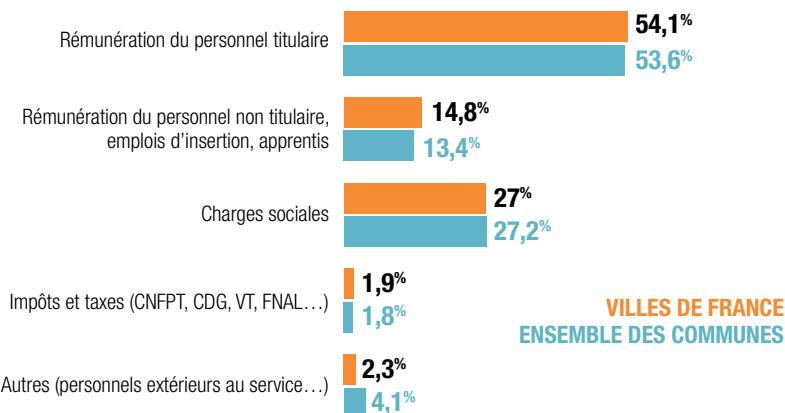
### Dépenses de personnel en fonction de l'appartenance intercommunale



# VENTILATION DES FRAIS DE PERSONNEL

Les frais de personnel de l'ensemble des communes sont composés pour plus des deux-tiers de **la rémunération des agents titulaires et non titulaires** (respectivement près de 54 % et un peu plus de 13 %), mais ils comprennent également, pour près de 29 %, **les charges sociales et les autres impôts et taxes**, essentiellement les cotisations à l'Urssaf (36 %) et aux caisses de retraites (47 %).

## Décomposition des frais de personnel des communes



Source : compte provisoire 2015 des collectivités locales de l'INSEE et données DGFiP 2015, traitements La Banque Postale Collectivités Locales

La ventilation pour les Villes de France est sensiblement la même, le poids de la rémunération du personnel non titulaire y étant toutefois un peu supérieur (près de 15 %). D'après une étude (mai 2016) de l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la Fonction publique territoriale, en 2013 le poids des agents contractuels est en effet de près d'un quart dans les communes de 20 000 à 40 000 habitants et de 21 % pour celles de 40 000 à 80 000 habitants, contre une moyenne de 20 % pour l'ensemble des communes. Ce décalage peut s'expliquer par les difficultés à recruter des agents titulaires pour des postes spécifiques (communication, finances, contrôle de gestion...) dans la strate de 20 à 40 000 habitants, par rapport aux strates supérieures.

Le poste « Autres » correspond à la rémunération du personnel extérieur au service, dont les remboursements de mises à disposition de personnel avec les groupements à fiscalité propre ou les budgets de rattachement (annexes ou principaux).

# LA MUTUALISATION DE PERSONNEL DANS LES COMPTES DES VILLES DE FRANCE

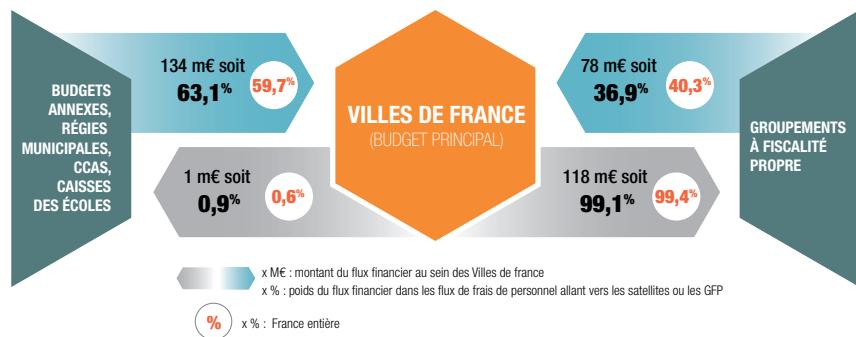
**Les flux financiers relatifs aux mises à disposition de personnels** entre les Villes de France et leur groupement, mais également avec leurs satellites (budgets annexes notamment), représentent 119 millions d'euros en dépenses et 212 millions d'euros en recettes.

Les communes (budget principal) perçoivent 78 millions d'euros des groupements à fiscalité propre, et leur remboursent 118 millions d'euros, illustrant le fait que les effectifs partagés sont le plus souvent portés par les groupements et facturés aux communes.

Les flux avec les budgets annexes ou satellites fonctionnent essentiellement dans un sens : la commune met à disposition du personnel pour les compétences portées par un budget annexe, une régie municipale, un CCAS ou une Caisse des écoles, que ces derniers lui remboursent à hauteur de 134 millions d'euros (dont 54 millions pour les seuls budgets annexes).

À niveau national, les proportions sont à peu près équivalentes (622 millions versés par les budgets principaux des communes et 556 millions perçus) et restent minimes comparées au montant global des frais de personnel. Les flux financiers connaissent cependant une montée en charge en lien avec le développement intercommunal et la mutualisation des moyens (+ 13,1 % par rapport à 2014 sur les dépenses des budgets principaux et annexes).

## Transferts financiers au titre des frais du personnel



Source : données DGFiP 2015, traitements La Banque Postale Collectivités Locales



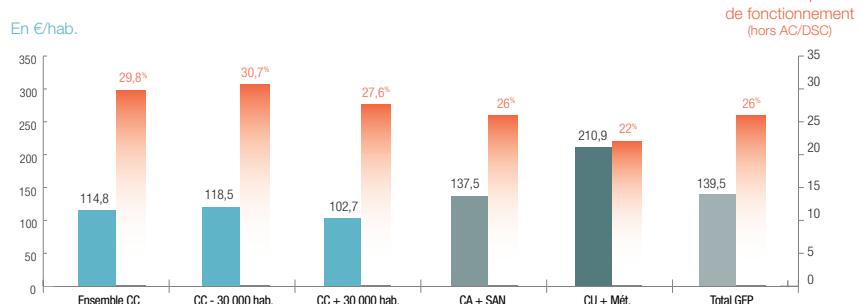
## ZOOM SUR LES GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE

Les frais de personnel des groupements à fiscalité propre s'élèvent à 8,6 milliards d'euros en 2015. Ils représentent 26,6 % des dépenses de fonctionnement (hors reversements fiscaux), soit une part nettement plus faible que celle observée au sein des communes (51,3 %). Leur niveau rapporté à la population est de 139,5 euros par habitant, contre 586,6 euros s'agissant des communes. C'est au sein des groupements les plus intégrés (communautés urbaines et métropoles) que les niveaux en euros par habitant sont les plus forts : 210,9 euros par habitant, contre 137,5 euros

pour les communautés d'agglomération et 114,8 euros pour les communautés de communes.

Le poids dans les dépenses de fonctionnement est en revanche inversement proportionnel à la taille des groupements. Au sein des communautés de communes, la part des frais de personnel dans les dépenses de fonctionnement est de 29,8 %. Elle est de 26 % dans les communautés d'agglomération et de 22 % dans les communautés urbaines et métropoles.

### Frais de personnel des groupements à fiscalité propre



Source : données DGFiP 2015, traitements La Banque Postale Collectivités Locales

Compte tenu du poids financier que représentent les frais de personnel et de l'importance du nombre d'agents, la gestion des ressources humaines (formation, qualité de vie au travail, répartition des effectifs, politiques salariales...) doit être une préoccupation constante des décideurs locaux.

La plupart d'entre eux s'est d'ores-et-déjà saisie de cette problématique et de nombreuses actions, dont les effets sont visibles à plus ou moins longs termes, ont été amorcées. Elles nécessitent un pilotage optimal qui passe notamment par l'observation fine d'indicateurs comme l'absentéisme ou la mesure du climat social. La deuxième partie de cette étude apporte des éclairages et des pistes d'amélioration en la matière.

## Partie 2

# IMPORTANCE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ABSENTÉISME DANS L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

## MÉTHODOLOGIE

*L'étude a été réalisée sur un échantillon représentatif des adhérents de Villes de France.*

Le panel proposé regroupe 70 178 agents affiliés à la CNRACL, répartis dans 186 mairies d'un effectif CNRACL compris entre 200 et 1 000 agents, assurées pour toutes les natures d'arrêt (maladie ordinaire, maternité, longue maladie/longue durée, accident de service). Le champ d'étude est constitué par l'ensemble des arrêts de travail déclarés entre 2009 et 2015.

### ***Indicateurs mesurés***

**Taux d'absentéisme :** part du temps de travail perdu en raison des absences (exprimé en %). Permet de visualiser directement le poids de l'absentéisme sur l'effectif étudié.

**Mode de calcul :** [(nombre total de jours d'absences) x (5/7)/(effectif étudié x nombre de jours travaillés moyen par an et par agent)].

**Fréquence :** nombre d'arrêts pour 100 agents employés. Permet de mesurer l'occurrence des arrêts sur une population de 100 agents.

**Mode de calcul :** [(nombre d'arrêts/effectif étudié) x 100].

**Exposition :** proportion d'agents absents (exprimée en %). Permet de déterminer la part des agents qui se sont arrêtés au moins une fois sur la période d'étude.

**Mode de calcul :** [nombre d'agents absents/effectif étudié].

**Gravité :** durée moyenne d'arrêt. Permet de déterminer le nombre moyen de jours d'absence par arrêt.

**Mode de calcul :** [nombre de jours d'arrêt/nombre d'arrêts].

### ***Lexique***

**Maladie ordinaire :** congé accordé en cas de maladie dûment constatée et mettant l'agent dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions (durée maximale de prise en charge : un an).

**Longue maladie :** congé accordé en cas de maladie rendant nécessaire un traitement et des soins prolongés, présentant un caractère invalidant et de gravité confirmée et comprise dans les groupes de pathologies reconnus dans les listes officielles (durée maximale de prise en charge : trois ans).

**Longue durée :** congé accordé en cas de tuberculose, maladie mentale, affection cancéreuse, poliomyélite, déficit immunitaire grave et acquis (durée maximale de prise en charge : cinq /huit ans si la maladie est contractée en service).

**Accident du travail :** congé accordé en cas d'accident survenu dans l'exercice des fonctions de l'agent, inclus l'accident de service, l'accident de trajet et la maladie professionnelle (pas de durée maximale de prise en charge).

# LES TENDANCES NATIONALES DE L'ABSENTEISME DANS LES VILLES DE FRANCE

## Le taux d'absentéisme

Le taux d'absentéisme qui mesure la part du temps perdu en raison des absences pour raison de santé s'établit à 10,4% en 2015.

**Taux d'absentéisme sur le territoire national  
en 2015 : 9,2 % \***

C'est la maladie ordinaire qui en représente la part la plus importante avec 51% du taux d'absentéisme. La longue maladie/longue durée compte pour 28% et l'accident du travail pour près de 16%. La maternité complète l'ensemble avec 5%.

Ainsi, en 2015, une collectivité de 500 agents titulaires aura constaté en moyenne l'absence de 52 d'entre eux tout au long de l'année, pour raison de santé.

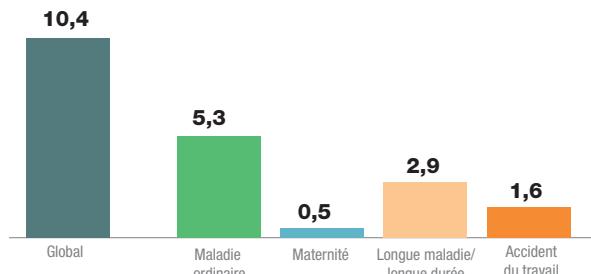
## La fréquence des absences pour raison de santé

La fréquence d'arrêt (ou la répétition des arrêts en nombre d'événements) atteint 108 arrêts pour 100 agents employés en 2015, avec pour premier contributeur la maladie ordinaire (88% de l'ensemble). Suivent l'accident du travail (7%), la longue maladie/longue durée (4%) et la maternité (1%).

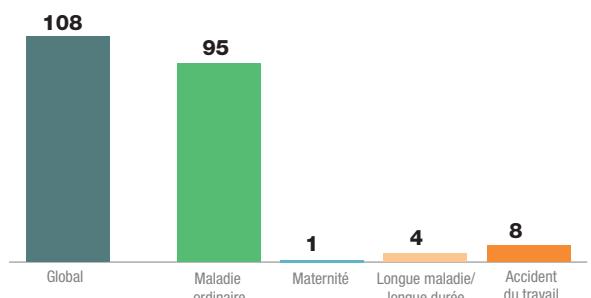
**Fréquence sur le territoire national en 2015 :**  
71 arrêts pour 100 agents employés \*

La maladie ordinaire est, en 2015, la première nature d'absence au travail pour raison de santé.

## Taux d'absentéisme en 2015 (en %)



## Nombre d'arrêts pour 100 agents employés en 2015



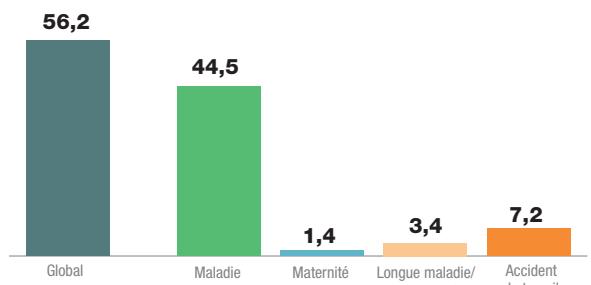
## L'exposition des agents aux absences pour raison de santé

L'exposition des agents (proportion d'agents absents au moins une fois dans l'année) indique que 56 % des agents ont subi au moins une absence en 2015.

Sur 100 agents absents, 79% d'entre eux l'ont été en maladie ordinaire, 13% en accident du travail, 6% en longue maladie/longue durée et 2% en maternité.

**Exposition sur le territoire national en 2015 :**  
44 % d'agents absents au moins une fois sur l'année \*

## Proportion d'agents absents en 2015 (en %)



Les indicateurs d'absence au travail pour raison de santé des Villes de France sont cohérents avec les indicateurs nationaux, cependant des écarts de pourcentage peuvent s'expliquer par un taux d'administration élevé au sein des Villes de France.

Qu'il s'agisse de gravité, de fréquence ou d'exposition, l'ensemble des trois indicateurs de mesure des absences au travail pour raison de santé subit l'influence de la maladie ordinaire : elle représente à elle seule près de huit agents sur dix absents (toutes

natures d'arrêt confondues), près de neuf arrêts sur dix survenus (pour toutes causes d'absence) et plus de la moitié du taux d'absentéisme global.

\* Regard Sur... les absences pour raison de santé dans les collectivités territoriales Tendances 2015 - Sofaxis, juin 2016

## L'évolution des indicateurs d'absence pour raison de santé

Indicateur caractéristique de la gravité des arrêts, le nombre de jours d'absence par agent employé, toutes natures d'absence confondues, reste globalement stable depuis 2009, avec une augmentation sensible en 2015 (+ 5 %).

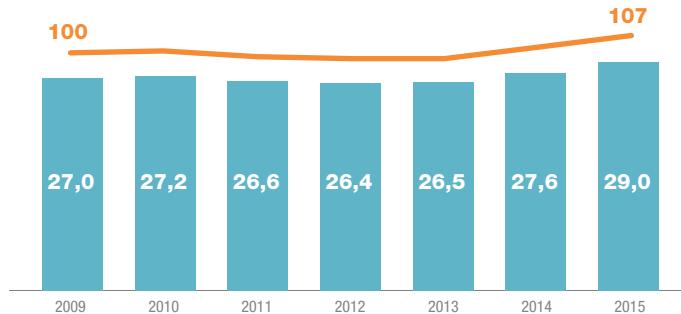
Ce qui signifie que la durée moyenne des arrêts par agent progresse de 2 jours sur la période d'étude.

**À noter : la progression de cet indicateur est de plus d'un jour entre 2014 (27,6 jours) et 2015 (29 jours).**

L'évolution des absences toutes natures d'arrêt confondues cache des disparités spécifiques à chacune des natures d'absence. Compte tenu de son poids sur l'ensemble, la maladie ordinaire détermine la tendance

globale des absences, cependant, l'évolution en accident du travail est différente et affiche des caractéristiques inverses. En maternité, l'évolution sur la même période montre, pour sa part, d'autres spécificités.

### Nombre de jours d'arrêt par agent employé (toutes natures d'absences confondues)

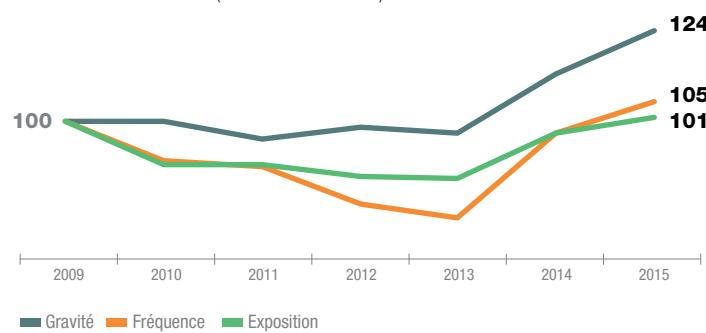


En maladie ordinaire, les absences se caractérisent par une fréquence et une exposition en baisse continue jusqu'en 2013, avec une accélération après 2011 en fréquence notamment.

La remise en cause à compter de janvier 2014 du dispositif de carence mis en place en 2011 impacte la tendance à la baisse des **absences de courte durée** et engendre une **reprise à la hausse** qui se poursuit en **2014 et 2015**.

La gravité (taux d'absentéisme), globalement stable entre 2009 et 2013, augmente en 2014 et 2015.

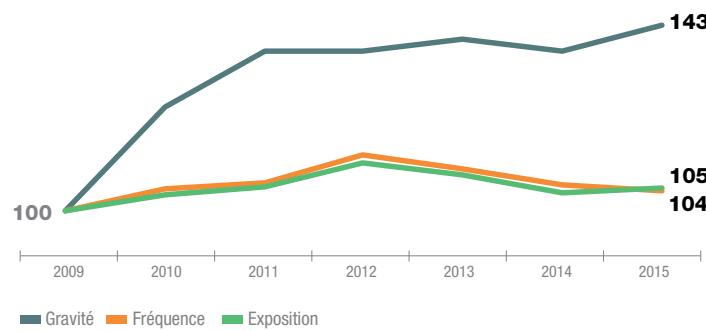
### Évolution de la gravité, de la fréquence et de l'exposition en maladie ordinaire (base 100 en 2009)



En accident du travail, la tendance est inverse en fréquence et en exposition avec une progression entre 2009 et 2012, puis une baisse continue qui se confirme en 2015. La gravité progresse globalement pour atteindre une phase de stabilité entre 2011 et 2014 puis repart à la hausse en 2015.

Les agents sont ainsi, en 2015, moins nombreux à s'absenter, moins souvent, mais pour des durées d'arrêt plus longues qu'en 2014.

### Évolution de la gravité, de la fréquence et de l'exposition en accident du travail (base 100 en 2009)



# LE COÛT MOYEN DES ABSENCES AU TRAVAIL POUR RAISON DE SANTÉ

La durée des arrêts est variable selon chaque situation, mais le statut de la Fonction publique fixe des durées maximales de prise en charge pour certaines natures d'absence qui font varier fortement le coût d'une nature d'absence à l'autre.

En accident du travail, l'arrêt n'est pas limité dans le temps mais peut durer tant que l'état de santé de l'agent le nécessite.

Si la prise en charge des indemnités journalières et des frais médicaux entraîne un impact budgétaire immédiatement perceptible par la collectivité, l'appréciation complète des enjeux financiers des absences repose sur la maîtrise de leurs impacts indirects. Les études économiques sur le sujet enseignent que les coûts indirects représentent un engagement plusieurs fois supérieur à celui des coûts directs.

<b>Maladie ordinaire = 21 428 €</b> 365 jours dont 90 à plein-traitement et 275 à demi-traitement
<b>Longue maladie = 68 759 €</b> 1 095 jours dont 365 à plein-traitement et 730 à demi-traitement
<b>Longue durée = 137 517 €</b> 1 825 jours dont 1 095 à plein-traitement et 730 à demi-traitement
<b>Maternité = 10 549 €</b> 112 jours de congé légal pour 1er ou 2e enfant

**Les coûts indirects peuvent être identifiés, caractérisés et mesurés ainsi :**

## coûts « amont »

(choix organisationnels destinés à prévenir les effets des absences)

## coûts « aval »

(effets indirects des absences : remplacement, gestion administrative, désorganisation...)

coûts supportés par l'organisation

(surcharge de travail, stress...)

## coûts supportés par les usagers

(perte de qualité du service, insatisfaction croissante...).

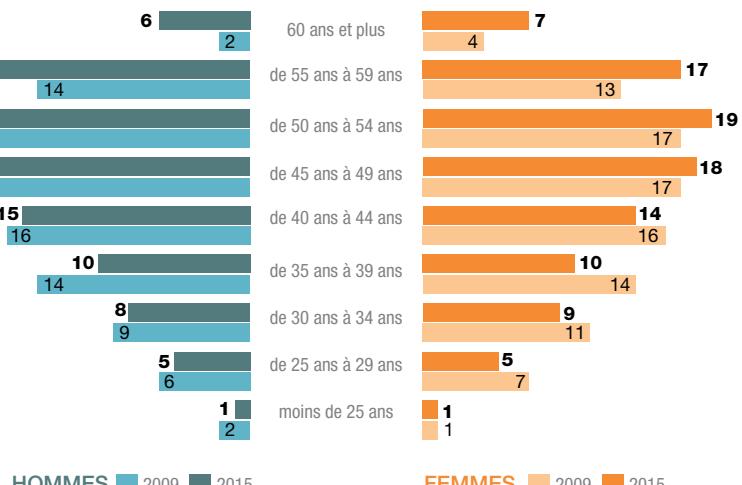
## LES FACTEURS AGGRAVANTS PROPRES À LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

### L'influence de l'âge sur les absences au travail pour raison de santé

La comparaison de la pyramide des âges des agents absents entre 2009 et 2015, montre bien le glissement de la part des absents vers les strates d'âge les plus élevées (âge moyen des absents en 2009 : 42 ans / en 2015 : 46 ans)

En 2009, 34 % des agents absents avaient plus de 50 ans. En 2015, cette proportion augmente pour atteindre 43%. Le rapprochement des deux pyramides des âges (2009 et 2015) met ainsi nettement en évidence le **vieillissement de la population active** dans les mairies.

**Pyramide des âges des agents absents en 2009 et en 2015 (toutes natures d'absences en %)**

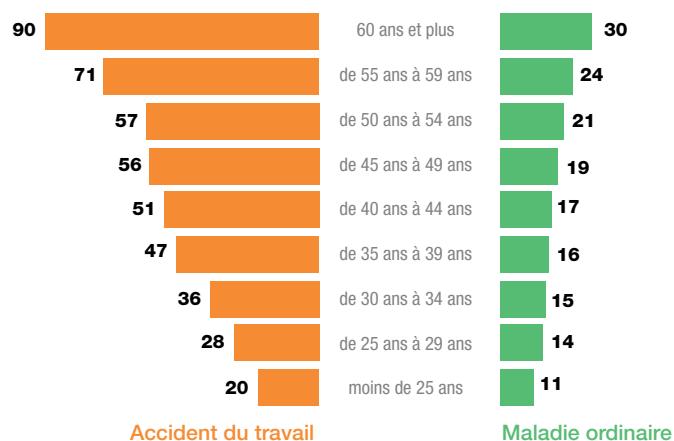


Critère discriminant de la durée des absences, l'âge exerce une influence importante. Plus les agents avancent en âge, plus la durée des arrêts tend en effet à s'allonger.

Ainsi, les agents de 55 à 59 ans s'arrêtent près de deux fois plus longtemps que ceux de 25 ans en maladie ordinaire et 2,5 fois plus longtemps en cas d'accident du travail.

En effet, l'avancée en âge impose aux organismes lésés 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.

### Durée moyenne d'arrêt selon l'âge en maladie ordinaire et en accident du travail en 2015 (en jours)



### Focus sur l'accident du travail

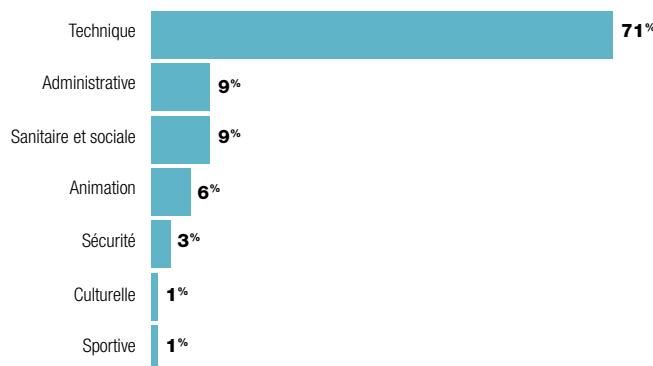
#### Les filières touchées

Les métiers exercés par les agents conditionnent particulièrement la surveillance d'accidents.

On constate ainsi que la filière technique est la plus touchée (71% des accidents). Les agents soumis à des contraintes physiques importantes sont naturellement plus exposés aux risques d'accident de service que les agents administratifs (9 % des accidents seulement).

La filière sanitaire et sociale représente quant à elle 9% de l'ensemble des accidents du travail.

### Répartition des accidents selon la filière des agents en 2015



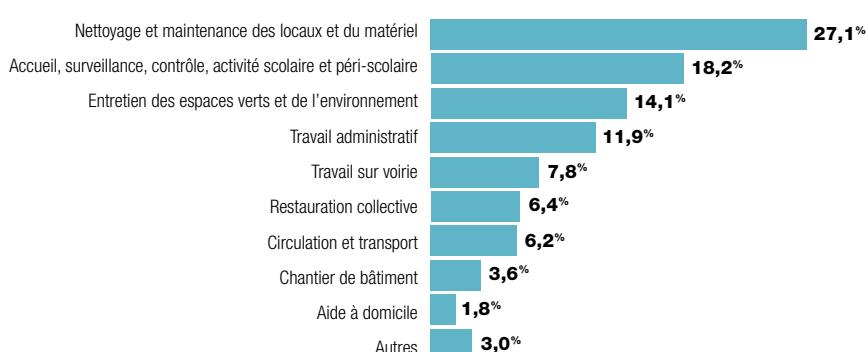
#### Les activités exercées

Les activités de maintenance des locaux, de surveillance scolaire et périscolaire, d'entretien des espaces verts et de nettoyage sont les plus accidentogènes. Elles représentent à elles seules, près de six accidents sur dix (59%).

Au global, les activités « techniques » rassemblent la très grande majorité de l'ensemble des accidents.

Les métiers « administratifs » rassemblent pour leur part 12% des accidents.

### Répartition des accidents selon l'activité exercée en 2015



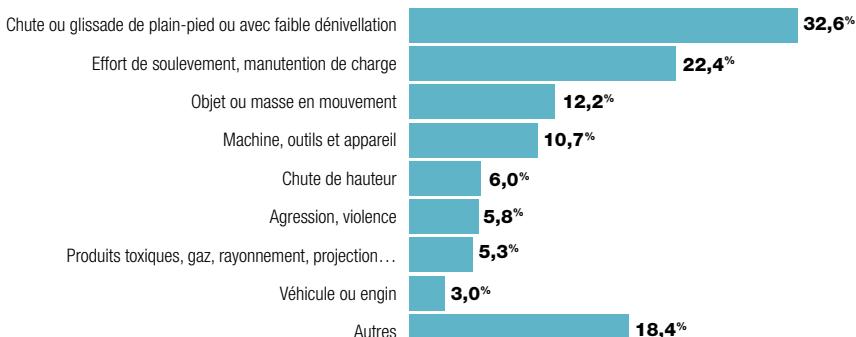
## Les causes fréquentes

Les circonstances et causes d'accident sont très souvent les mêmes, compte tenu des métiers techniques exercés dans les communes.

**Les chutes ou glissades sont très fréquentes et représentent près d'un tiers des accidents.** Les efforts de soulèvement et la **manutention** de charges sont à l'origine de 22% des accidents. Les objets ou masses en mouvement génèrent quant à eux 12% d'entre eux.

A noter : près de 6 % des accidents sont consécutifs à une situation de violence ou d'agression.

## Répartition des accidents selon leur cause en 2015



Ce sont les métiers les plus contraignants (contraintes physiques, environnementales, organisationnelles) qui génèrent logiquement le plus d'accidents.

## La maladie professionnelle

Indicateur de mesure éclairant de la pénibilité au travail, les maladies professionnelles sont, depuis plusieurs années, en augmentation dans les collectivités territoriales.

L'impact physique sur les agents constitue la première conséquence des maladies professionnelles. Elles occasionnent des troubles et des pathologies très variés et invalidants.

L'impact organisationnel et financier n'est également pas négligeable : absences prolongées, coût de la prise en charge des maladies et du remplacement des agents, répercussion sur la qualité du service rendu à l'usager.

**Les Troubles Musculo-Squelettiques (TMS) constituent la première cause de maladie professionnelle (94%).** Les affections péri-articulaires en sont la principale origine (86%).

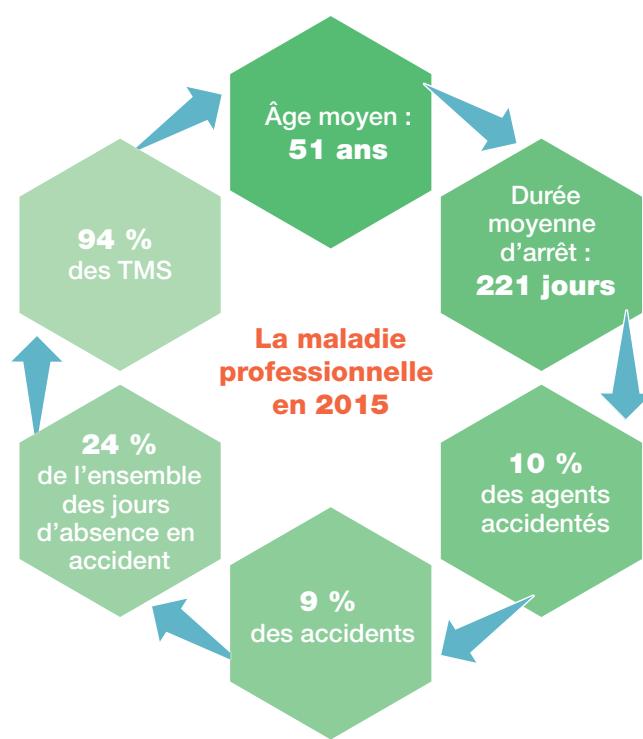
Ces pathologies sont dues à l'exposition des agents à une combinaison de facteurs à composante professionnelle (répétitivité, amplitude articulaire, efforts, vibrations...).

Elles affectent les nerfs, tendons, muscles et ligaments du cou, de l'épaule, du coude, du poignet ou encore de la main...

Les TMS se traduisent par des douleurs, des maladies et une gêne fonctionnelle qui peuvent devenir invalidantes.

Ils résultent principalement de facteurs biomécaniques et psychosociaux inhérents aux conditions de travail. Les efforts accomplis et les conditions d'exercice de l'activité professionnelle

(port de charges, gestes répétitifs, postures contraignantes...), tout comme la perception de l'activité (stress, reconnaissance, intérêt au travail...), sont autant de facteurs potentiels de développement des Troubles Musculo-Squelettiques.



# L'IMPORTANCE DU CLIMAT SOCIAL

Facteur aggravant de l'absentéisme et frein au bon fonctionnement des services lorsqu'il se dégrade, le climat social est un élément important et sa mesure est essentielle pour mener à bien la politique managériale. Les missions menées par nos services révèlent l'impact de ce phénomène sur le quotidien des agents et sur l'exercice de la compétence.

## ***Quand le climat social freine la performance des services :***

La situation d'une collectivité avec un effectif de plus de 500 agents, récemment accompagnée par nos services, paraît assez symptomatique des situations vécues au sein des équipes municipales.

### **Le contexte**

La collectivité a sollicité un accompagnement en termes de climat social suite à une série de conflits et de dysfonctionnements, impactant fortement l'absentéisme mais aussi la qualité du service rendu à la population. Le service concerné représentait un effectif de 10 personnes « subissant » une réorganisation de l'activité déployée, cumulée à un changement managérial.

### **Plusieurs niveaux de cloisonnement**

Dans le cas d'une dégradation du climat social allant jusqu'à provoquer le blocage d'une activité, les effectifs sont très souvent confrontés à un phénomène que nous pourrions appeler de « cloisonnements répétés ». Ce phénomène s'illustre par des situations d'isolement qui se font écho entre elles sans jamais aboutir à un collectif de travail où les objectifs sont partagés.

Dans le cas présent, un agent d'encaissement n'arrivait pas à faire face aux nouvelles contraintes d'optimisation et à faire correspondre pratiques managériales et réalités de terrain. Ce manager s'opposait à une équipe partagée en sous-groupes, créés en fonction d'opportunités, les agents ne remontant à leur hiérarchie alternativement que dysfonctionnements réels et ressentis négatifs. L'isolement du manager était multiple, seule interface entre la

direction et les agents, il portait l'échec de l'optimisation et, face à son équipe, restait dans une posture de « faire exécuter et plier tout le monde ».

Les agents vivaient aussi un sentiment d'isolement se sentant complètement incompris dans leurs pratiques professionnelles.

### **L'intervention pluridisciplinaire dans l'action**

Face à cette exposition aux risques psychosociaux, une approche pluridisciplinaire reste le meilleur moyen d'apporter une réponse complète et pertinente. Chaque domaine de compétences va poser un regard particulier sur la situation observée. Ainsi, la psychologie s'attachera au ressenti des agents (perceptions individuelles et collectives), l'ergonomie étudiera l'activité réelle (moyens, méthodes et milieu de travail), l'approche organisationnelle analysera le fonctionnement du service, la politique managériale et son effet sur les agents.

Le principe retenu dans le cas énoncé est de mettre en œuvre un plan d'action servant à définir le cadre de contrainte réel de chacun et de construire la conduite du changement à partir de la compréhension des contraintes réciproques. Les attentes sont fortes : le rôle du cadre s'oriente vers l'acceptation de la pratique professionnelle de son équipe et la co-construction du quotidien de l'activité, les agents doivent s'engager dans un processus d'échange ascendant et descendant pour eux-mêmes contribuer à l'accompagnement au changement.



# LA CONJONCTION DU RISQUE FINANCIER ET DES RISQUES PROPRES AUX EFFECTIFS DES VILLES DE FRANCE VUE PAR LES ÉLUS



Jacques LAMBLIN,  
maire de Lunéville

Cette dernière partie est consacrée à des exemples concrets. Pour cela nous avons interrogé des élus de Villes de France sur la base d'un même questionnaire ouvert. Monsieur Jacques LAMBLIN, député maire de Lunéville et Monsieur Jean-François DEBAT, maire de Bourg-en-Bresse et Président délégué de Villes de France témoignent de leurs expériences.

## Quelles sont les conséquences du contexte financier sur le fonctionnement de votre collectivité et la délivrance du service public ?

La ville de Lunéville a fait le choix de ne pas dégrader le service public, ni en qualité, ni en quantité. Ainsi, les horaires d'ouverture n'ont pas été revus à la baisse et aucun service n'a été supprimé. En outre, les services optionnels aux familles, tels la restauration scolaire ou le périscolaire, n'ont pas subi de hausse tarifaire particulière.

En revanche, la baisse des dotations a imposé ou accéléré des réorganisations de services internes, à un rythme anormalement élevé, ce qui a conduit à des situations managériales parfois complexes puisqu'il s'est agi d'imposer des changements en écourtant le délai de la concertation et de l'explication.

## Quelle politique d'optimisation des marges de manœuvre RH ?

En plus du CHSCT, un comité de pilotage traitant de l'absentéisme existe depuis plusieurs années dans la ville. Les situations individuelles y sont traitées afin de trouver les solutions les mieux adaptées quand elles existent. Des procédures sont mises en place pour garantir une communication optimale entre l'agent et son responsable de service, afin de cerner les causes des arrêts quand elles relèvent notamment d'un mal-être au travail.

Concernant le temps de travail, la ville a conclu un accord avec les représentants du personnel afin de réduire les jours de congés supplémentaires historiquement octroyés, en échange de la prise en charge intégrale par le budget communal de l'assurance prévoyance des agents.

Des réflexions sont menées, service par service, pour gagner en efficience : éviter les déplacements inutiles sur les sites, mettre à disposition des agents des outils ou des matériels mieux adaptés, poursuivre la politique de formation pour développer les compétences, améliorer le rendement, et éviter les comportements et les gestes dangereux pour la santé à court ou long terme.

## Quelles innovations managériales ?

- **internes** : fusion de services complémentaires, relocalisation de services appelés à coopérer fréquemment, valorisation du travail des agents (chantiers désignés pour le travail en régie, réalisation d'une charte avec les ATSEM...), objectifs transversaux (label 4<sup>e</sup> Fleur mobilisant de nombreux corps de métiers et laissant place notamment à la créativité artistique des agents).

- **de fonctionnement** : travail en cours pour proposer une plateforme de services dématérialisée en plus des documents déjà téléchargeables sur le site de la commune, avec l'objectif d'un paiement en ligne de plusieurs services à l'horizon 2019 (restaurant scolaire, périscolaire, manifestations ponctuelles), rôle secondaire d'agence postale attribué à la mairie « annexe », sur un quartier prioritaire, afin d'assurer le maintien de services publics sur place en dépit de la contribution au redressement des finances publiques.



Jean-François DEBAT,  
maire de Bourg-en-Bresse et  
Président délégué de l'association

### **Quelles sont les conséquences du contexte financier sur le fonctionnement de la collectivité et la délivrance du service public (fourniture du service en mode dégradé, suppression du service, blocage fonctionnel)**

Les conséquences sont l'amplification sur deux axes de la politique générale de non remplacement systématique des départs à la retraite engagée progressivement depuis 2010 :

- d'une part, avec la mise en adéquation du niveau de service à rendre par rapport aux moyens des services, et le travail sur les process des services à améliorer,
- d'autre part, nous avons acté de la fermeture de deux équipements jugés non essentiels en terme de service public (camping et centre de vacances).

Il y a aussi toute une panoplie d'actions ponctuelles sur le niveau de participation financière de la ville auprès d'associations ou partenaires à vocation départementale, régionale ou nationale.

### **Quelle politique d'optimisation des marges de manœuvre RH (amélioration des conditions de travail, politique de prévention des risques professionnels, lutte contre l'absentéisme, optimisation du temps de travail...) ?**

A un niveau politique, je m'efforce de mettre en place des rendez-vous réguliers de dialogue social, de définir un plan de formation avec le CNFPT et hors CNFPT, et de prévenir les risques professionnels (Équipements de Protection Individuels E.P. I avec une centralisation et un contrôle des dotations aux agents, mise à jour permanente et concertée du document unique, un poste dédié à la prévention auprès des agents). Nous avons modifié aussi les horaires d'ouverture des services au public.

Parmi les formations internes que nous avons mises en place, il y a les « ateliers du management » avec un volet accompagnement au changement, un autre consacré à la transversalité, un sur la coopération inter-services...

### **Quelles innovations managériales :**

- internes : en matière organisation, de GPEC, d'amélioration des conditions de travail, de prévention...

A un niveau interne, j'ai d'abord lancé un diagnostic initial (collectif et anonyme) des cadres, et un diagnostic intermédiaire pour mesurer l'évolution (2008 - 2012). Nous avons conduit des ateliers participatifs (chantiers de progrès, réorganisation ponctuelle...) et rédéfini un régime indemnitaire négocié en valeur identique quelque soit la filière.

Nous avons procédé à l'approfondissement et à la réorganisation du contrôle de gestion (objectifs négociés en fonction des moyens et des contraintes), et développé plus le travail des agents « en mode projet » et en transversalité.

Le tout en réseau pour créer des espaces de rencontres et d'échanges sur des thématiques communes (assistant de prévention, informatique, coordonnateur budgétaire et comptable).

Nous faisons aussi appel au coaching de cadres et d'équipes, et recourrons à l'accompagnement personnalisé des agents en situation de reclassement pour inaptitude physique, afin de leur offrir une nouvelle carrière plutôt que de procéder à un recrutement externe.

### **- de fonctionnement : sur le mode de délivrance du service public**

Nous avons installé à Bourg-en-Bresse une mission « pilotage de la performance de l'action publique » avec une revisite des services publics pour une optimisation du service rendu aux habitants – niveau de service et prestations rendus en adéquation avec le besoin – avec un travail en méthode participative, c'est-à-dire un dialogue de gestion avec les agents.

Nous travaillons aussi à l'accompagnement et à l'appui méthodologique sur les modifications d'organisation de service, via le service Performance de l'action publique. Nous nous penchons également sur la mutualisation de certaines missions avec d'autres collectivités.

# LA CONCLUSION DE VILLES DE FRANCE

Comme cela peut émerger du titre  
**« GESTION DES RH DANS LES VILLES DE FRANCE**  
**Dépasser les rigidités »**,

le postulat retenu dans le titre indique que les Villes de France sont confrontées à des contraintes multiples dans la gestion des RH et que face aux enjeux de permanence et de conduite de l'action publique, les collectivités sont amenées à bâtir une stratégie globale de gestion de leurs ressources humaines.

Sans doute le choix méthodologique de croiser un état des lieux des frais de personnel et une analyse du phénomène de dégradation des dépenses de personnel liées à l'absentéisme pour raisons de santé n'aura pas manqué de mettre en relief les difficultés structurelles rencontrées par les Villes de France et leurs intercommunalités.

C'est aussi pour cette raison que nous avons souhaité enrichir cet état des lieux avec des témoignages d'élus évoquant quelques pistes concrètes pour intégrer la « donnée RH territoriale », enjeu majeur dans la conduite de l'action publique.

Les employeurs territoriaux que sont les exécutifs des Villes de France sont soumis à de nombreuses injonctions contradictoires ; en particulier répondre au besoin d'adaptabilité et d'agilité de la fonction Ressources Humaines au sein d'un statut très contraint.

La question de la refondation de la Fonction Publique Territoriale doit se poser dans un futur proche en y associant pleinement les employeurs territoriaux.



Caroline CAYEUX  
Sénateur-maire de Beauvais  
Présidente de Villes de France



**Sofaxis**

Adresse postale : CS 80006 - 18020 Bourges Cedex  
Siège social : Route de Creton - 18110 Vasselay  
SNC au capital de 46 065 € - 335 171 096 RCS Bourges  
N° ORIAS 07 000814 - [www.orias.fr](http://www.orias.fr)

