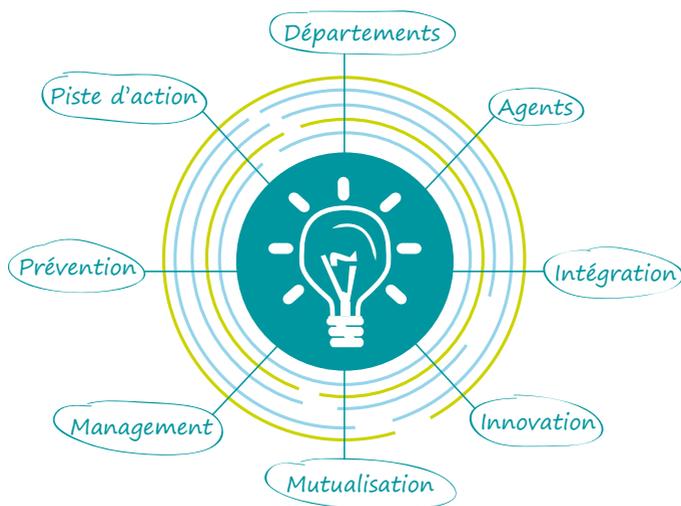


Perspectives territoriales

Les départements, dix ans de transferts des agents de l'État et d'évolution des ressources humaines, et demain ?



En partenariat avec :



L'auteur de cette étude et les personnes citées sont seuls responsables des opinions exprimées dans ce *Cahier*. L'étude a été réalisée à la demande de l'Observatoire social territorial de la MNT et de Complémenter, en partenariat avec l'Assemblée des départements de France. Ces opinions ne reflètent pas nécessairement les vues des commanditaires, mais ont pour objet de nourrir un débat jugé nécessaire par l'Observatoire, illustré par le débat reproduit dans cette publication.

Les départements, dix ans de transferts des agents de l'État et d'évolution des ressources humaines, et demain ?

Étude réalisée par Jean DUMONTEIL
Directeur d'Axe Image

Décembre 2014

SOMMAIRE

« Laboratoire de transferts à grande échelle », par Jean-René MOREAU ...	7
« Le Département employeur : vers l'adéquation entre promotion du capital humain et performance de l'action publique locale », par Claudy LEBRETON	9
Introduction	11
Dix ans après la loi de 2004, une gestion proactive des ressources humaines, malgré un contexte incertain	11
1^{re} partie : Le transfert et ses conséquences	15
A. Les transferts des agents de l'État aux départements et leurs effets pour l'organisation de la gestion des ressources humaines	15
1. Le bilan très positif des transferts	15
2. Des effectifs RH plus nombreux pour faire face aux transferts	16
3. De nouvelles compétences RH créées dans les départements.....	17
4. Une déconcentration de la GRH encore limitée	18
5. Le manque de médecins de prévention	18
B. Des contraintes multiples à gérer : usure professionnelle, absentéisme, éloignement des lieux de travail	20
1. Les ATTEE, victimes d'usure professionnelle et marqués par l'absentéisme	20
2. Les agents des routes touchés par l'usure professionnelle mais aussi par l'éloignement des lieux de travail	22
3. L'absentéisme des ATTEE en augmentation et des dispositifs de remplacement pour y faire face	24
4. L'absentéisme des agents des routes plutôt stable	26
2^e partie : Protection sociale, insertion et formation des jeunes, les départements volontaristes	29
A. Apprentissage et contrats emplois d'avenir en augmentation	29
B. Montée en puissance de la protection sociale complémentaire et effets positifs	30
3^e partie : La gestion des ressources humaines entre maîtrise budgétaire et innovations managériales	33
A. Face aux contraintes budgétaires : maîtrise des effectifs et recherche de mutualisation	33
1. Vers une baisse des effectifs	33
2. Le développement des mutualisations entre départements et avec les autres collectivités territoriales	34

B. Les principales préoccupations des directions des ressources humaines : maîtrise de la masse salariale et incertitudes institutionnelles	36
1. Les incertitudes nées de la réforme territoriale	37
2. Les contraintes budgétaires	37
3. Faire face à l'usure professionnelle des agents et aux besoins de reclassement	38
4. Améliorer l'employabilité des agents et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	39
5. Mieux organiser les relations avec l'Éducation nationale	39
6. Prévenir les risques psychosociaux	39
C. Un foisonnement d'initiatives pour mieux gérer les ressources humaines	39
1. Organisation, déconcentration et recherche de la proximité.....	40
2. Amélioration des relations avec les collègues	40
3. Recrutement, GPEC et formation	40
4. Management et mobilité interne	41
5. Systèmes d'information	42
6. Prévention santé	42
7. Insertion, lutte contre les discriminations et égalité	43
4^e partie : Pistes d'actions et recommandations	45
A. Faire baisser les arrêts de travail des ATTEE	45
1. Organiser des réponses managériales pour les équipes dans les collèges	45
2. Renforcer la prévention des TMS	46
B. Faire face à la pénurie de médecins de prévention	46
C. Renforcer l'employabilité et la mobilité des agents	47
D. Encourager la mutualisation des bonnes pratiques	47
Synthèse de l'étude	49
5^e partie : Débat au 84^e congrès de l'ADF	53
A. Présentation de l'étude	53
B. Débat avec les DGS	56
Annexe : questionnaire d'enquête	59
Conseil scientifique et Conseil d'orientation	67
Cahiers déjà parus	69

Laboratoire de transferts à grande échelle

Les différentes annonces sur les départements augurent des évolutions fortes, notamment avec le projet de loi NOTRe¹ et avec la loi MAPTAM² qui entraîneront une suppression ou, du moins, une réduction des périmètres et des compétences. En parallèle, la rarefaction des ressources financières fragilise les équilibres financiers. Mais avant qu'il ne change, que nous enseigne le département ?



Dix ans de mise en œuvre d'élargissement de compétences malgré une baisse relative des ressources, plusieurs milliers d'agents intégrés avec succès, une identité globale à faire évoluer : ces changements vont concerner les différents niveaux de collectivités. Quels enseignements peuvent-elles tirer de l'expérience des départements ?

Au-delà de l'intégration réussie des agents de l'État, qu'apprenons-nous des départements dans leur diversité ? Une variété d'innovations, l'ouverture aux autres acteurs du territoire, des solutions sur-mesure pour assurer la proximité avec les usagers, et une recherche d'optimisation présageant l'effort national de maîtrise de la dépense publique.

À travers cette étude menée par Jean Dumonteil, la MNT a partagé la volonté de l'ADF de revenir sur ces 10 ans de transferts pour valoriser l'investissement et l'imagination déployés en termes de ressources humaines. Notre mutuelle de territoriaux ne cherche pas à juger de telle ou telle réforme, mais à attirer l'attention sur les personnels et les conséquences RH des transferts. Intrinsicquement, elle porte la défense de la santé donc du bien-être des agents qui la composent et appelle à intégrer dans la réforme territoriale l'accompagnement des agents qui s'interrogent sur leur avenir.

Dans tous ces changements en cours et à venir, cette étude est un constat utile pour servir de base aux évolutions futures. N'oublions tout de même pas ces paroles de sagesse de Sénèque : « *La sérénité est d'accepter les choses qu'on ne peut changer ; le courage de changer ceux qui peuvent l'être ; la sagesse de faire la distinction entre les deux.* »

Jean-René MOREAU
Président de l'OST
Directeur Master 2 Administration publique-gestion
des collectivités locales à l'UPEC
Le 19/02/2015

¹ Nouvelle organisation territoriale de la République

² Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Le Département employeur : vers l'adéquation entre promotion du capital humain et performance de l'action publique locale

Dix années se sont écoulées depuis l'intégration des personnels de l'État dans les équipes départementales. Cette date « *anniversaire* » marque une occasion de faire le point, de nous retourner sur dix années de pratiques en matière de gestion départementale des ressources humaines.



Quelles politiques nos collectivités ont-elles développées pour favoriser l'intégration de ces personnels et installer une relation de travail de qualité avec ces agents ? Quels moyens ont-elles déployés pour manager les équipes recomposées et optimiser leur organisation pour une plus grande efficacité de l'action publique ?

Dans un contexte de fortes mutations, tant sociales, économiques que budgétaires, au cœur d'un débat qui augurera demain d'une réorganisation territoriale d'envergure générant beaucoup d'inquiétudes, et à l'heure où la fonction publique s'attache à défendre la qualité de vie et le bien-être au travail, la qualité du dialogue social et la prévention des risques psychosociaux, ce bilan trouve tout son sens et prend toute son importance.

Il démontre qu'en matière de ressources humaines, les départements ont répondu présents. Ils ont su se saisir de cet enjeu « *humain* » comme d'une véritable opportunité d'initier de nouveaux modes de management et d'innover de nouveaux schémas organisationnels, avec l'objectif constant d'efficacité de l'action publique et de rationalisation des dépenses publiques. Force est de constater que, dans bien des domaines touchant à la valorisation du travail des agents, à l'action sociale ou encore et surtout à l'égalité entre les femmes et les hommes, les départements ont été des précurseurs, à l'origine d'innovations remarquables.

L'Assemblée des Départements de France a souhaité s'associer à la Mutuelle Nationale Territoriale pour réaliser cette étude quantitative, et a ainsi pu bénéficier de l'expertise de son observatoire. L'occasion m'est ici donnée de les remercier de la qualité de leurs travaux, qui souligne la qualité des politiques départementales.

Claudy LEBRETON
Président de l'ADF
Le 19/02/2015

Dix ans après la loi de 2004, une gestion proactive des ressources humaines, malgré un contexte incertain

Fiche technique de l'enquête

Cette étude quantitative a été menée auprès des directions de ressources humaines des conseils généraux par entretiens et questionnaires semi-directifs, du 15 juin au 31 juillet 2014.

Sur l'ensemble des 101 administrations départementales contactées, 62 directions des ressources humaines de conseils généraux ont répondu à l'enquête. Ce taux de retour de plus de 60 %, soit près des deux tiers des départements, est très représentatif de la diversité des conseils généraux : départements urbains ou très urbains, départements ruraux, départements rurbains, départements métropolitains et ultramarins, exécutifs politiques de droite, du centre et de gauche. La répartition démographique des départements de l'échantillon est la suivante : 11 % de moins de 200 000 habitants, 31 % de 200 000 à 400 000 habitants, 32 % de 400 000 à 800 000 habitants et 26 % de plus de 800 000 habitants.

Il y a dix ans, la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 transférait de l'État aux départements la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des collèges, et achevait le transfert de la gestion des routes nationales et des agents déconcentrés de l'Équipement. Cette loi a constitué, avec la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, ce qu'on a coutume d'appeler l'Acte II de la décentralisation.

Aujourd'hui, nous vivons l'Acte III de la décentralisation avec le projet de loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République). Ce projet de loi est un volet central de la réforme territoriale en cours, puisqu'il prévoit une nouvelle répartition des compétences entre les niveaux de collectivités territoriales, avec notamment le transfert de la gestion des collèges et des routes des départements aux régions. En toute logique, les agents départementaux, agents des routes et ATTEE (adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement, ex-TOS), sont appelés à connaître demain un nouveau changement d'employeur. Après l'État puis le département, ils devraient donc être transférés aux régions (au 15 février 2015).

Cette importante réforme, qui va impacter lourdement le fonctionnement des administrations départementales, se produit dans un contexte d'incertitude pour les conseils généraux rebaptisés conseils départementaux. En juin 2014, le Président

de la République François HOLLANDE déclarait : « *Le conseil général devra à terme disparaître. La création de grandes régions, et le renforcement des intercommunalités absorberont une large part de ses attributions. [...] L'objectif doit être une révision constitutionnelle prévoyant la suppression du conseil général en 2020.* » Depuis lors, le Premier ministre Manuel VALLS a tempéré le propos présidentiel, annonçant le 12 septembre, lors d'un déplacement à Fère-Champenoise dans la Marne, qu'il n'y aura pas de « *réponse unique* » : « *L'avenir des conseils départementaux sera fonction du niveau de force et d'intégration des intercommunalités* », a-t-il déclaré. Le Premier ministre a présenté trois scénarios : dans les départements dotés d'une métropole, il y aura « *fusion du département avec le territoire métropolitain, en s'inspirant du modèle lyonnais, qu'il faudra adapter au cas par cas.* » Deuxième cas évoqué par Manuel VALLS : « *Dans les départements dotés d'intercommunalités fortes, je crois que les compétences du département devront être transférées à une fédération d'intercommunalités.* » Troisième cas pour le Premier ministre : « *Dans les autres départements, là où les communautés de communes n'auront pas la masse critique suffisante, la force, pour assumer les compétences départementales, là, le conseil départemental perdurera, avec des compétences simplifiées.* »

Dans ce contexte de réforme et d'incertitude, la présente étude menée auprès des directions des ressources humaines des conseils généraux est riche d'enseignements. Elle permet, d'une part, de mieux comprendre la mise en œuvre de la réforme de 2004 dans les départements et de constater que l'effort d'adaptation des conseils généraux pour accueillir les agents de l'État transférés a été amplement réussi. Cette étude permet, d'autre part, de faire le point sur les politiques de ressources humaines en cours, et d'observer une gestion proactive dans un contexte institutionnel mouvant et aux fortes contraintes financières. Mutualisations entre départements ou avec d'autres niveaux de collectivités, projets de service : les administrations départementales sont innovantes, dans une logique de recherche d'efficience et de proximité.

Rappelons que cette étude est réalisée pour l'Observatoire social territorial de la Mutuelle nationale territoriale (MNT), avec la MGEN et la MGET dans le cadre de Complémenter en partenariat avec l'Assemblée des départements de France (ADF). Elle fait suite à une première étude, réalisée également par Axe Image en 2008 pour la MNT, en partenariat avec l'ADF notamment, auprès des directions générales des départements et régions sur les transferts des agents TOS.

Nous avons pu alors mesurer l'engagement des départements et la responsabilité de leurs élus dans la réussite de ces transferts. Lors du colloque organisé le 19 novembre 2008, Christian NAMY, président de la commission Fonction publique et services publics de l'Assemblée des départements de France (ADF), président du conseil général de la Meuse, évoquait alors les politiques sociales en faveur des

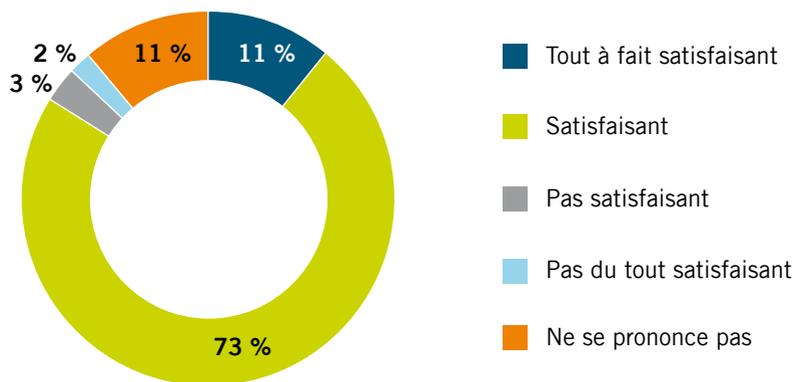
agents. Il déclarait que « *les collectivités sont pressées de sortir de l'insécurité juridique dans laquelle elles se trouvent concernant leur participation au financement de la protection sociale complémentaire de leur personnel.* » Sur ce point aussi, la présente étude permet de mesurer le chemin parcouru.

Cette étude a été présentée et débattue au cours de deux rencontres organisées par l'ADF : la première avec les directeurs et chefs de service des ressources humaines des conseils généraux, le 22 octobre 2014 au siège de l'ADF, et la seconde, le 5 novembre 2014, à l'occasion du congrès de l'ADF à Pau, avec les directeurs généraux de services des conseils généraux.

A. Les transferts des agents de l'État aux départements et leurs effets pour l'organisation de la gestion des ressources humaines

1. Le bilan très positif des transferts

Quel bilan dressez-vous aujourd'hui des transferts et de l'intégration des agents de l'État dans les départements ?



Cette question préliminaire pourrait faire débat mais ce n'est pas le cas, puisque 84 % des directeurs des ressources humaines interrogés trouvent que le bilan des transferts et de l'intégration des agents de l'État est satisfaisant (73 %), voire tout à fait satisfaisant (11 %). À l'inverse, seuls 5 % des cadres interrogés portent un jugement négatif, voire totalement négatif, sur ces transferts. La part de ceux qui n'ont pas souhaité prendre position dans ce débat est loin d'être négligeable, puisque 11 % des responsables qui ont participé à cette enquête ne se prononcent pas.

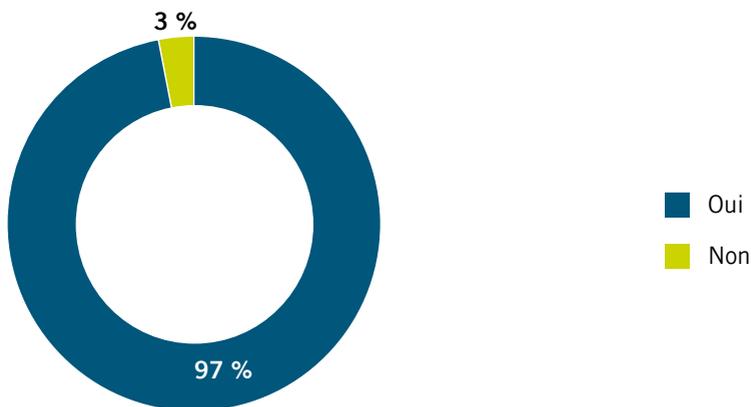
Une directrice des ressources humaines a souhaité toutefois nuancer son appréciation en apportant deux réponses distinctes selon qu'il s'agissait du transfert des agents des routes (tout à fait satisfaisant) ou de celui des ATTEE (pas satisfaisant du tout), considérant même que « *les ATTEE constituent une population très dégradée.* »

Pour parfaitement décoder les autres volets de cette enquête, il conviendra donc de se souvenir des réponses apportées sans ambiguïté à cette toute première question : plus de huit directeurs des ressources humaines sur dix émettent un avis favorable sur les transferts et l'intégration des agents de l'État.

La question suivante vient pourtant apporter une réponse qui peut sembler paradoxale...

2. Des effectifs RH plus nombreux pour faire face aux transferts

Y a-t-il eu une augmentation des effectifs RH ?

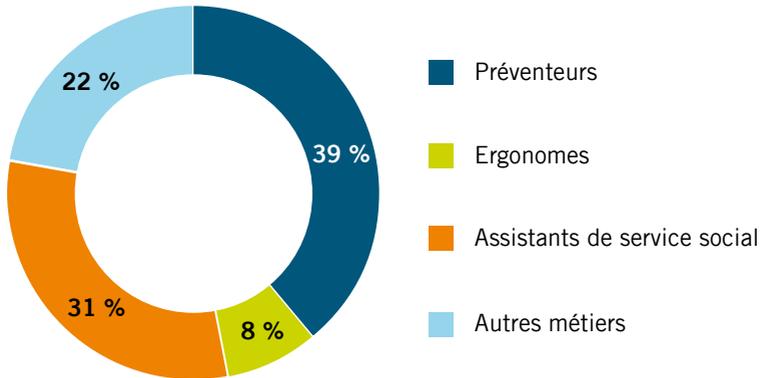


La réponse apportée à cette question est sans appel : 97 % des directions des ressources humaines des départements ont été contraintes d'augmenter leurs effectifs, autant dire la quasi-totalité. Pourtant, quelques directeurs ont souhaité souligner que ces augmentations avaient été minimales. Seulement 3 % des cadres interrogés ont déclaré que les effectifs de leurs directions n'avaient pas augmenté.

Nombreux sont les DRH qui ont été contraints d'absorber ces augmentations d'effectifs à budget constant, au prix le plus souvent de redéploiements internes. Ils déplorent toutefois les surcoûts importants sur les crédits de remplacement, la formation, les régimes indemnitaires et la formation.

3. De nouvelles compétences RH créées dans les départements

Si oui, avez-vous créé des nouveaux postes dans ces métiers ?



Préventeurs, assistants de service social et ergonomes sont les métiers qui reviennent le plus souvent dans les réponses. Ainsi, 39 % des postes créés ont-ils été destinés aux préventeurs, 31 % aux assistants de service social, et 8 % aux ergonomes.

La faiblesse du nombre des créations de postes d'ergonomes est assez surprenante, car elle semble aller à l'encontre des idées reçues concernant les besoins exprimés par les agents de collèges et les agents des routes, ou en tout cas des moyens que l'on veut développer pour répondre à ces attentes.

Enfin, et c'est loin d'être neutre, près du quart des postes créés dans le cadre des transferts (22 %) l'ont été sur d'autres métiers très variés. Lorsque c'est le cas, ils sont le plus souvent occupés par des gestionnaires de paie, de carrières, d'orientation ou de formation.

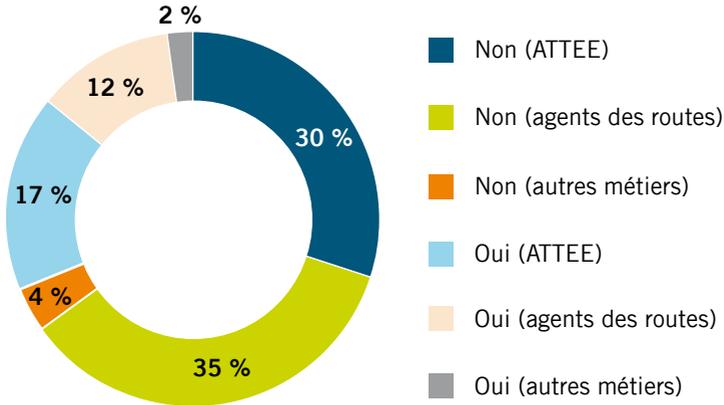
D'autres métiers ont été créés ou développés : chargés de mission handicap, médiateurs, chargés de missions territorialisés...

On relève également plusieurs créations de postes d'encadrement de proximité des agents des collèges. L'augmentation des effectifs s'est également traduite par l'embauche de médecins de prévention, d'infirmiers ou de psychologues du travail.

Plus rarement, des directions ou des services ressources humaines ont été totalement refondés.

4. Une déconcentration de la GRH encore limitée

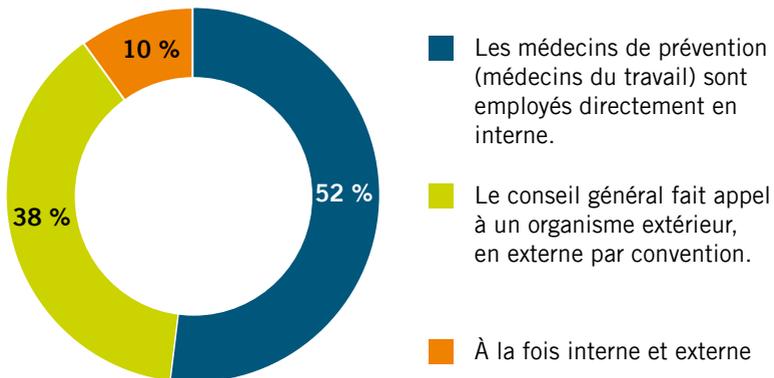
Pour assurer la gestion des agents transférés de l'État, avez-vous mis en œuvre des actions de déconcentration des ressources humaines ?



La déconcentration des ressources humaines n'est pas encore rentrée dans les mœurs, loin de là. Avec un taux de 68,5 % les réponses négatives sont en effet largement majoritaires. Et lorsque les départements ont engagé des actions de déconcentration des ressources humaines (31,5 %), elles profitent majoritairement aux agents des collèges, avec 54 %, quand les agents des routes ne sont concernés qu'à 39 %. La déconcentration profite également à d'autres métiers, mais à la marge (7 %).

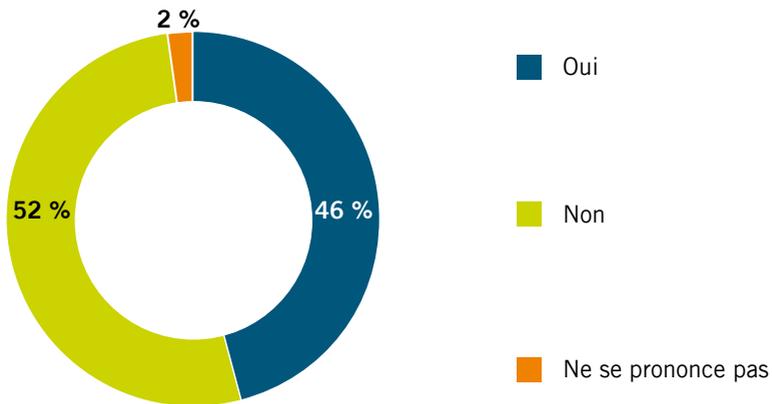
5. Le manque de médecins de prévention

Comment sont organisées les directions des ressources humaines en matière de prévention santé ?



Trois modèles d'organisation se distinguent et leur déploiement est étroitement lié à la taille des départements. Les médecins de prévention sont employés directement, en interne, dans la majorité des situations (52 %). Dans un peu plus du tiers des cas (38 %), les départements font appel à des organismes extérieurs, le plus souvent les centres de gestion. Enfin, une situation hybride consiste dans 10 % des cas à utiliser aussi bien des médecins employés en interne que des médecins provenant d'organismes partenaires, à l'extérieur. Il s'agit le plus souvent de temps partiels partagés.

Estimez-vous disposer de suffisamment de médecins de prévention, que ce soit en interne ou par convention avec des organismes partenaires ?

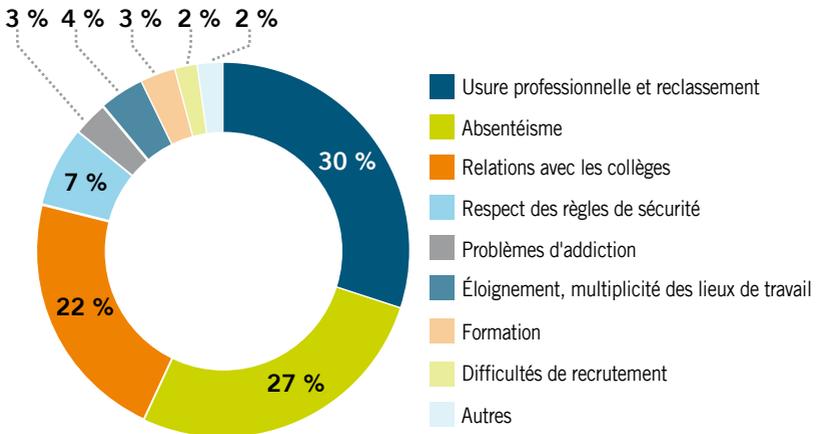


Plus de 52 % des directeurs des ressources humaines estiment ne pas disposer de moyens suffisants pour remplir leurs obligations, quand ils sont 46 % à penser le contraire. Seuls 2 % ne se prononcent pas. On ne peut pas réellement faire de corrélation automatique entre ces indices de satisfaction et le type d'organisation mise en place. Toutefois, lorsque les départements ont leurs propres médecins de prévention en interne et peuvent se dispenser d'un apport extérieur, les responsables des ressources humaines sont globalement plus satisfaits des moyens dont ils disposent.

B. Des contraintes multiples à gérer : usure professionnelle, absentéisme, éloignement des lieux de travail

1. Les ATTEE, victimes d'usure professionnelle et marqués par l'absentéisme

Quelles sont les trois principales contraintes rencontrées dans la gestion des ATTEE ?



Plusieurs DRH ont souhaité indiquer plus ou moins de trois contraintes, ou ne les ont pas hiérarchisées. Compte tenu des réponses fournies, aussi bien pour cette question que pour la question suivante, nous sommes obligés de les analyser et de les classer selon deux méthodes différentes : un classement par somme et un classement hiérarchique.

Globalement, si l'on calcule par somme, les trois principales contraintes qui se détachent très nettement de l'ensemble des autres réponses sont l'usure professionnelle et les difficultés de reclassement avec 30 %, l'absentéisme avec 27 %, et les relations difficiles entretenues avec les collègues qui représentent pour leur part 22 % des réponses. Ces trois principales difficultés représentent à elles seules près de 80 % des dix contraintes qui sont évoquées par les directions des ressources humaines dans le cadre de cette étude.

Un classement par somme s'établira donc ainsi :

- usure professionnelle : 30 %
- absentéisme : 27 %
- relations difficiles avec les collègues : 22 %

Dans le cas des ATTEE, ce classement par somme correspond exactement au classement hiérarchique, en tout cas pour les trois premières difficultés rencontrées. Mais une analyse plus poussée, cette fois-ci sous le seul prisme de la hiérarchisation, permet d'apporter un éclairage qui n'est pas dénué d'intérêt.

Le classement hiérarchique s'établit alors ainsi :

- usure professionnelle : 43 %
- absentéisme : 36 %
- relations difficiles avec les collègues : 12 %

Ainsi, alors que l'écart entre la première et la troisième des principales difficultés rencontrées n'est que de 8 % si l'on raisonne par somme, il grimpe à 31 % lorsque l'on étudie un strict classement hiérarchique, plutôt que le nombre de fois où ces contraintes sont citées le plus souvent par les directeurs des ressources humaines.

On le voit, quel que soit le type de classement, ces trois contraintes reviennent systématiquement et dans le même ordre, mais l'usure professionnelle et l'absentéisme arrivent plus nettement en tête lorsque les directeurs des ressources humaines hiérarchisent les difficultés qu'ils rencontrent avec ces agents.

Enfin, pour mémoire, le respect des règles de sécurité constitue la principale contrainte pour 7 % des directeurs des ressources humaines. Ils ne sont que 3 % à considérer les problèmes d'addiction comme la principale difficulté qu'ils rencontrent.

N.B. : pour l'infographie qui accompagne cette enquête, les réponses qui nous ont été données nous ont conduits à préférer mettre en avant la somme des contraintes citées plutôt que leur hiérarchisation, d'autant qu'un nombre important de DRH a placé plusieurs d'entre elles au même niveau hiérarchique. D'autres ont préféré lister l'intégralité des contraintes qu'ils rencontraient. Mais quel que soit le type de classement privilégié, il apparaît que la hiérarchisation est la même pour les ATTEE, alors que ce n'est pas le cas pour les agents des routes, comme nous allons le voir dans la question suivante.

2. Les agents des routes touchés par l'usure professionnelle mais aussi par l'éloignement des lieux de travail

Quelles sont les trois principales contraintes rencontrées dans la gestion des agents des routes ?



Dans un classement par somme, avec 29 % des réponses, l'usure professionnelle est la principale contrainte que rencontrent les directeurs des ressources humaines dans la gestion des agents des routes, dans une proportion identique à celle des ATTEE, à 1 % près !

La similitude est flagrante mais elle s'arrête là, car si les trois principales contraintes rencontrées dans la gestion des agents des collèges totalisent à elles seules près de 80 % des réponses, elles ne représentent ici que 58 % à elles trois.

Les réponses sont ensuite plus équitablement réparties, puisque trois des principales difficultés rencontrées après l'usure professionnelle se tiennent dans une même fourchette, séparées seulement d'un point.

Comme nous l'avons vu, l'usure professionnelle représente bien la principale contrainte citée par les directeurs des ressources humaines, avec 29 %, soit deux fois plus que la seconde difficulté qu'ils rencontrent avec les agents des routes, le non-respect des normes et des règles de sécurité, avec 15 %. Arrivent ensuite l'éloignement et la multiplicité des lieux de travail (14 %), les problèmes d'addiction (13 %), l'absentéisme (11 %), les problèmes de formation (8 %) et les difficultés de recrutement (8 %).

Un classement par somme s'établira donc ainsi :

- usure professionnelle : 29 %
- manque de respect des normes et des règles de sécurité : 15 %
- éloignement et multiplicité des lieux de travail : 14 %

Si l'on affine notre analyse en étudiant également ici la hiérarchisation des difficultés rencontrées, on remarque qu'elles ne sont franchement pas les mêmes selon que l'on traite des ATTEE ou des agents des routes, à l'exception toutefois de l'usure professionnelle qui est une préoccupation récurrente, de même que l'éloignement et la multiplicité des lieux de travail.

Le classement hiérarchique s'établit alors ainsi :

- usure professionnelle : 48 %
- absentéisme : 20 %
- éloignement et multiplicité des lieux de travail : 10 %

Tout comme avec les ATTEE, les écarts relevés selon les modes de classement entre la première contrainte et la troisième évoluent très sensiblement : de 15 % pour le classement par somme, il passe à 38 % avec un classement hiérarchique, soit nettement plus du double !

En outre, et contrairement à ce que nous avons relevé avec les ATTEE, la hiérarchie n'est plus la même selon le mode de classement retenu. Certes, l'usure professionnelle et les difficultés de reclassement restent les premières préoccupations des DRH, mais avec un écart de 19 % à la hausse lorsque l'on privilégie le mode de classement hiérarchique (48 %).

Ensuite, toujours avec le mode de classement hiérarchique, l'absentéisme fait son apparition en seconde position (20 %) au détriment du manque de respect des normes et des règles de sécurité. L'éloignement et la multiplicité des lieux de travail restent pour leur part en troisième position avec le classement hiérarchique (10 %).

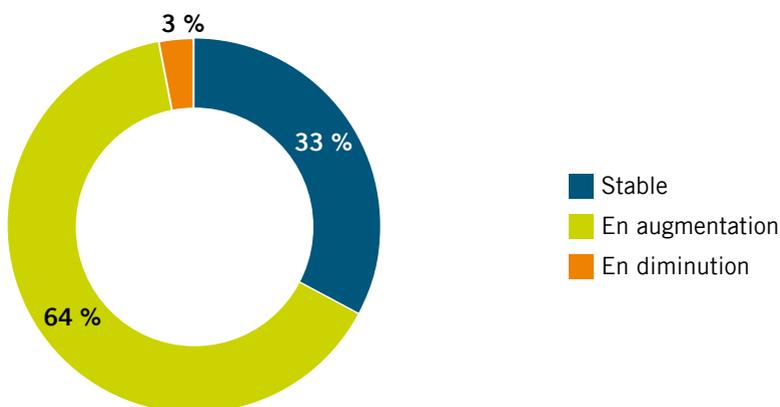
Pour mémoire, les difficultés de recrutement viennent en quatrième position avec 9 %, suivies par le non-respect des normes et des règles de sécurité avec 7 %, les problèmes d'addiction et la formation arrivant en dernière position avec 3 % chacun.

Les différences enregistrées entre les modes de classement par somme et par hiérarchie sont assez surprenantes. Alors qu'avec un classement par somme l'éloignement et la multiplicité des lieux de travail arrivent en troisième position, ils n'apparaissent qu'en dernière position dans un classement hiérarchique, *ex aequo* avec les problèmes de formation.

N.B. : pour l'infographie qui illustre cet item, les réponses qui nous ont été données nous ont conduits à préférer mettre en avant la somme des contraintes citées plutôt que leur hiérarchisation, d'autant qu'un nombre important de DRH a placé plusieurs d'entre elles au même niveau hiérarchique. D'autres ont préféré lister l'intégralité des contraintes qu'ils rencontraient. Selon le type de classement analysé, il apparaît que la hiérarchisation n'est pas la même, contrairement à ce que nous avons vu pour les ATTEE dans la question précédente.

3. L'absentéisme des ATTEE en augmentation et des dispositifs de remplacement pour y faire face

Comment qualifiez-vous l'absentéisme des ATTEE depuis leur transfert ?



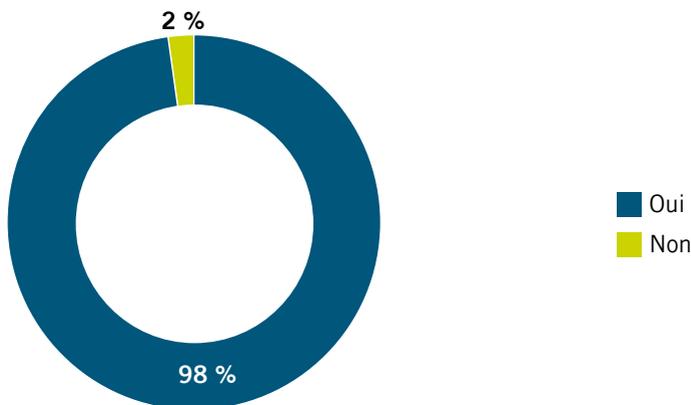
Avec cette série de questions (de Q 6.1 à Q 7.2 cf. annexe), les différences entre les agents des collèges et les agents des routes vont prendre tout leur relief, de même que les particularités des réponses apportées aux problèmes qui se posent aux directions des ressources humaines pour chacune de ces catégories d'agents.

Pour près des deux tiers des directeurs interrogés (64 %), l'absentéisme des agents des collèges est en augmentation. C'est très net, puisque seuls 3 % d'entre eux le voient en baisse. L'absentéisme des agents des collèges reste stable pour le tiers restant (33 %).

Quelques directeurs des ressources humaines ont souhaité faire une distinction entre les arrêts maladies qui restent stables quand les arrêts pour accidents et maladies professionnelles sont orientés à la hausse.

Cette hausse de l'absentéisme chez les agents des collèges pose de sérieuses difficultés. Pour l'illustrer, le commentaire d'une directrice des ressources humaines semble sorti du cœur : « *La suppression du jour de carence a été catastrophique, surtout autour des périodes de vacances scolaires.* »

Avez-vous mis en œuvre un dispositif de remplaçants pour faire face à l'absentéisme des ATTEE ?

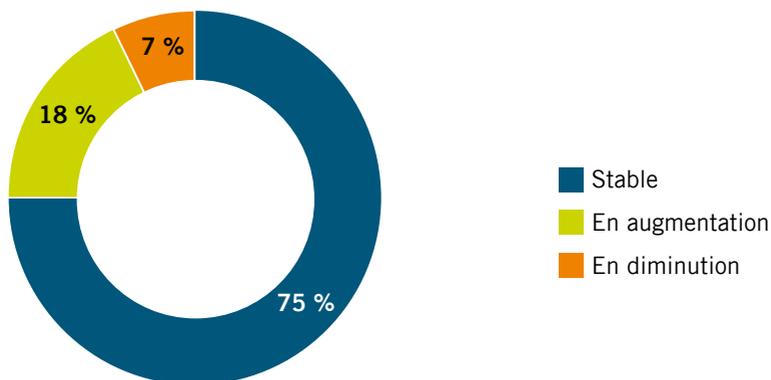


Les réponses apportées à cette question sont sans surprise. En effet, dans la mesure où l'absentéisme des agents des collèges tend nettement à la hausse, les directions des ressources humaines ont pris les mesures qui s'imposaient. Ainsi, 98 % des directions ont-elles développé des dispositifs pour faire face à l'absentéisme des agents des collèges.

Il est intéressant d'établir une comparaison entre le nombre de directeurs des ressources humaines qui jugent l'absentéisme des agents des collèges à la hausse (64 %) et le nombre d'entre eux qui ont joué la sécurité en développant des dispositifs de remplacement (98 %).

4. L'absentéisme des agents des routes plutôt stable

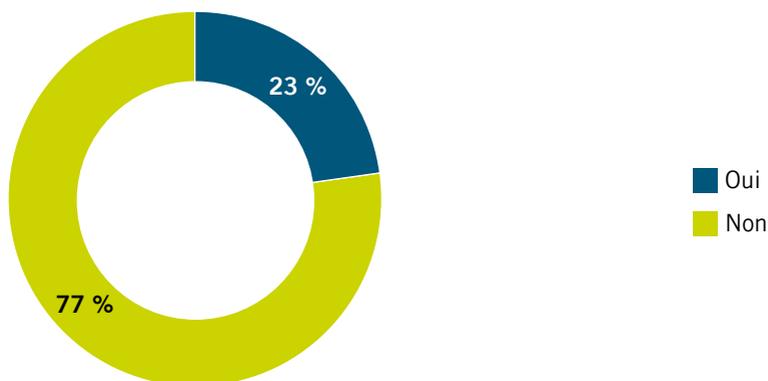
Comment qualifiez-vous l'absentéisme des agents des routes depuis leur transfert ?



Contrairement à l'absentéisme des agents des collèges, celui des agents des routes est resté stable pour 75 % des DRH. Il est toutefois en augmentation pour 18 % d'entre eux et en diminution pour 7 %. Là aussi, quelques directeurs des ressources humaines ont souhaité faire une distinction entre les arrêts maladies qui restent stables quand les arrêts pour accidents et maladies professionnelles tendent à la hausse.

Ces résultats ne peuvent que nous interpeller. En effet, alors que les agents des routes sont notamment plus exposés aux aléas climatiques et effectuent des tâches plus pénibles que les agents des collèges, leur taux d'absentéisme reste stable pour 75 % des DRH alors que celui des agents des collèges est en augmentation pour 64 % d'entre eux. Les réponses à la question suivante ne surprendront donc personne.

Avez-vous mis en œuvre un dispositif de remplacement pour faire face à l'absentéisme des agents des routes ?

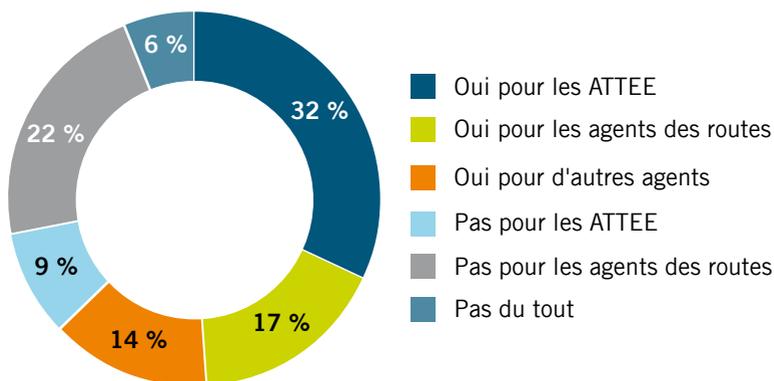


Notoirement stable, avec 75 %, l'absentéisme des agents des routes ne justifie pas dans l'immédiat la mise en place de dispositifs de remplacement, en tout cas tant que les tendances ne s'inverseront pas. Nous retrouvons donc, à 2 % près, les mêmes résultats : les trois quarts des directions des ressources humaines n'ont pas développé, pour l'instant, des dispositifs de remplacement pour les agents des routes.

2^E PARTIE : PROTECTION SOCIALE, INSERTION ET FORMATION DES JEUNES, LES DÉPARTEMENTS VOLONTARISTES

A. Apprentissage et contrats emplois d'avenir en augmentation

Avez-vous recours à l'apprentissage dans votre collectivité ?



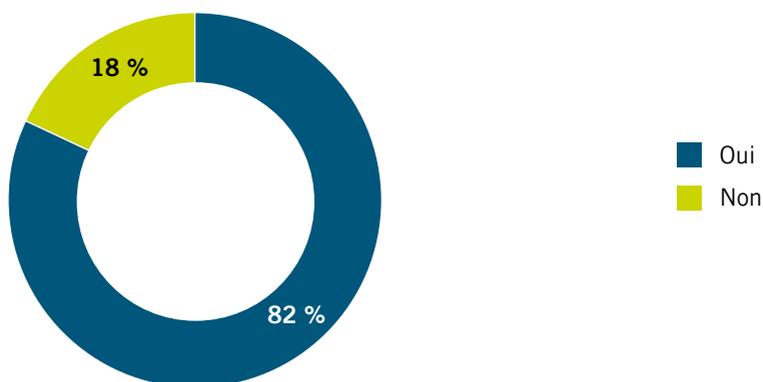
Avec 63 % de réponses positives, la majorité des départements a recours à l'apprentissage. Plusieurs d'entre eux utilisent, pour ce faire, le dispositif des contrats emplois d'avenir. Parmi les quelques conseils généraux qui n'ont pas du tout recours à l'apprentissage, une bonne moitié d'entre eux projettent de le faire.

Parmi les agents embauchés en apprentissage, les ATTEE s'avèrent très nettement favorisés par rapport aux agents des routes et aux autres agents. En effet, lorsque les départements recourent à l'apprentissage, les ATTEE représentent un peu plus de la moitié des bénéficiaires (51,5 %). Mais il ne faut pas croire pour autant que les agents des routes représentent l'autre moitié, car la répartition se fait presque pour moitié entre les agents des routes (26,5 %) et les autres agents (22 %).

Cette inégalité de traitement est encore plus flagrante dans les catégories écartées des dispositifs d'apprentissage : alors que seulement 30 % des agents écartés de l'apprentissage sont des ATTEE, ils sont 70 % à en être privés lorsqu'ils sont affectés aux routes !

B. Montée en puissance de la protection sociale complémentaire et effets positifs

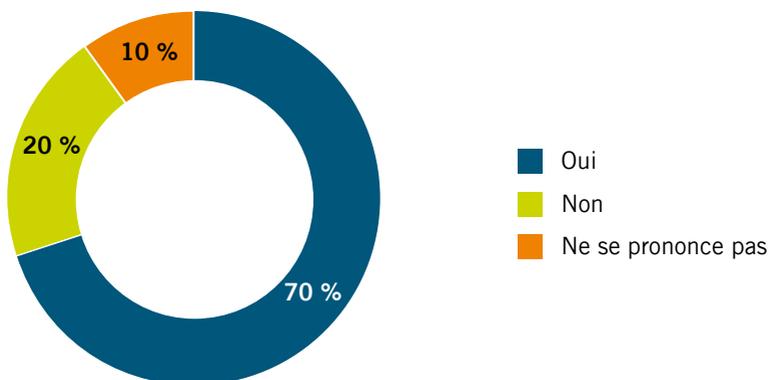
En matière de protection sociale complémentaire, avez-vous mis en œuvre un dispositif de participation de l'employeur ?



Une très large majorité des départements a choisi de proposer à ses agents une protection sociale complémentaire avec une participation employeur. Ils sont en effet 82 % à développer cet outil de dialogue social et d'augmentation des rémunérations, même si cette augmentation est très symbolique.

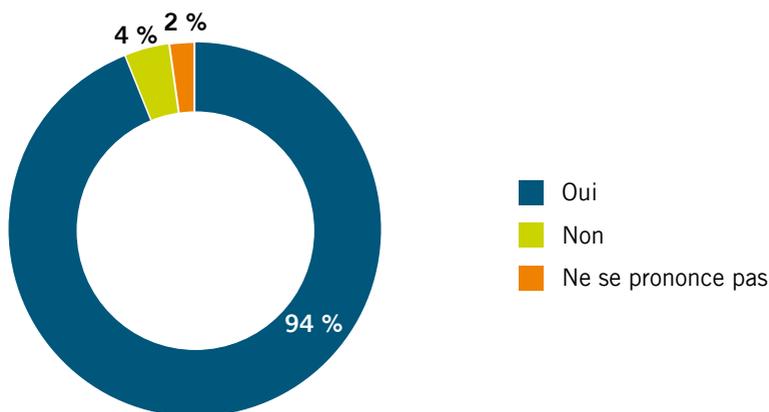
Parmi les 18 % qui n'utilisent pas encore ce dispositif, une majorité des directeurs des ressources humaines confie que la mise en place d'un système de protection sociale complémentaire avec participation employeur est en cours de déploiement. D'autres travaillent sur cette hypothèse, qu'il s'agisse de protection santé ou de prévoyance.

Si oui, cela vous a-t-il permis de renforcer le dialogue social ?



Pour 70 % des directeurs des ressources humaines, la mise en place d'une protection sociale complémentaire avec participation employeur contribue à renforcer le dialogue social. Mais une partie non négligeable d'entre eux reste lucide sur la portée réelle qu'une telle mesure peut avoir sur un climat social qu'ils jugent de plus en plus tendu, et sur la fragilité du dialogue social.

Si oui, cela permet-il d'apporter des éléments de rémunération complémentaire pour les agents ?



Pour la très grande majorité des responsables des ressources humaines (94 %), il est évident qu'un dispositif de protection sociale complémentaire avec participation employeur a une incidence directe sur le revenu des agents. Mais ils ne se leurrent pas et reconnaissent bien volontiers que cette incidence ne se manifeste qu'à la marge sur les bulletins de paie.

Plusieurs DRH relèvent d'ailleurs que les agents la trouvent d'autant plus dérisoire qu'avec la fin de la défiscalisation des heures supplémentaires, certains agents préfèrent ne plus réaliser d'heures supplémentaires plutôt que de voir leurs gains effacés par l'augmentation de leurs impôts.

Quels sont les autres effets constatés ?

Plusieurs DRH estiment ne pas avoir encore suffisamment de recul pour porter une appréciation crédible. Pour les autres, assez souvent, les effets attendus sont loin d'être atteints (meilleure couverture en santé et en prévoyance) et nécessitent des actions de communication interne.

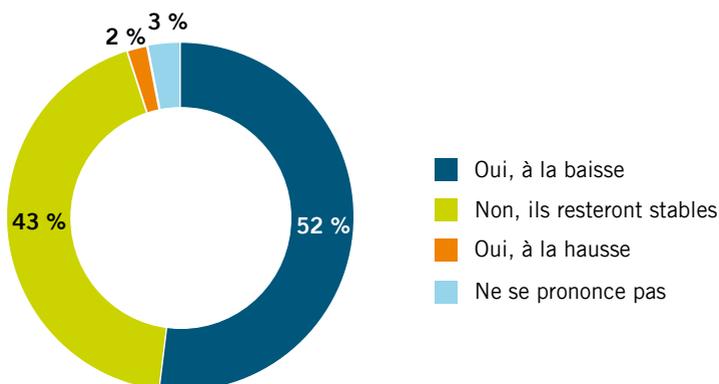
Les agents qui adhèrent aux nouveaux dispositifs sont majoritairement ceux qui n'avaient aucune protection complémentaire auparavant. Le plus souvent, ils optent pour une protection prévoyance afin de se prémunir en cas d'indisponibilité physique, évitant ainsi de fragiliser plus encore leur situation.

À la marge, quelques DRH ont souligné la nécessité d'un contrôle médical renforcé pour éviter certains abus.

A. Face aux contraintes budgétaires : maîtrise des effectifs et recherche de mutualisation

1. Vers une baisse des effectifs

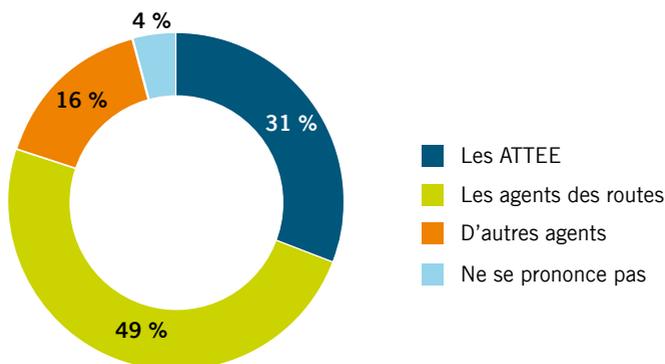
Compte tenu de vos contraintes budgétaires, avez-vous déjà entrepris, ou envisagez-vous, une évolution des effectifs ?



Avec une augmentation de 97 % des seuls effectifs RH à la suite des transferts des agents des routes et des agents des collèges (voir Q 2.1), et plus encore aujourd'hui avec les incertitudes qui planent sur l'existence même des départements, les réponses apportées à cette question ne constituent pas une surprise : baisse des effectifs dans l'ensemble du conseil général, citée à 52 %. Mais il est toutefois étonnant de constater que 2 % des directeurs des ressources humaines envisagent une évolution de leurs effectifs à la hausse ! Alors, baisse ou stabilisation ?

Ceux qui envisagent l'une ou l'autre de ces deux options se répartissent en deux camps pratiquement semblables : 43 % des responsables RH misent sur une stabilisation des effectifs, alors que 52 % d'entre eux prévoient de les orienter à la baisse. Alors qui, des agents des routes ou des agents des collèges, fera les frais des réductions programmées ?

Si oui, ces réductions concernent-elles, entre autres, les ATTEE ou les agents des routes ?

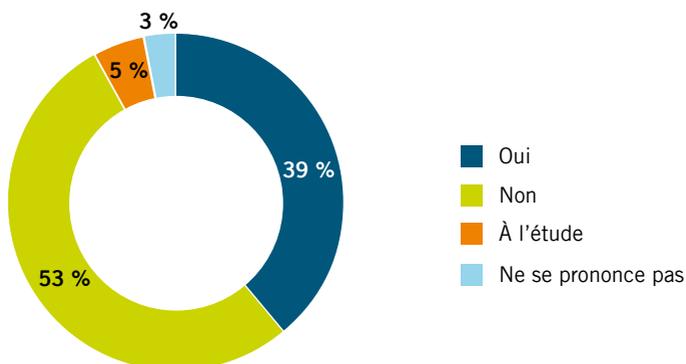


À 96 %, les directeurs des ressources humaines ont fait leur choix. Plusieurs d'entre eux ont exprimé des choix multiples, envisageant tout aussi bien de réduire les effectifs des agents des routes comme celui des agents des collèges. D'autres métiers seront également touchés par ces réductions de personnel. Quelques-uns n'ont pas encore arbitré (4 %).

Les réductions d'effectifs concerneront majoritairement les agents des routes (49 %) quand la population des ATTEE connaîtra pour sa part une baisse de 31 %. Les autres métiers ne seront pas épargnés avec une réduction sensible de leurs effectifs (16 %).

2. Le développement des mutualisations entre départements et avec les autres collectivités territoriales

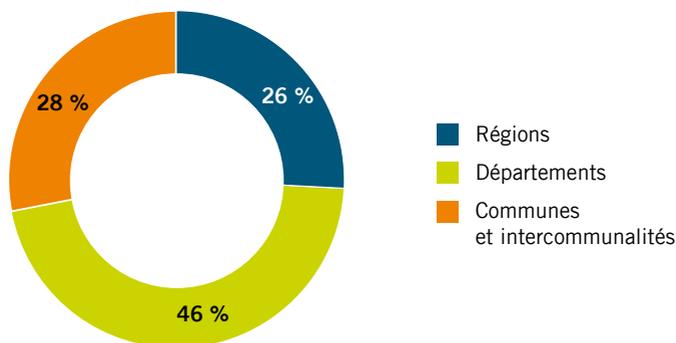
Avez-vous mis ou comptez-vous mettre en œuvre des services mutualisés avec d'autres collectivités ?



Si une majorité de départements ne mutualise pas encore certains de ses services, une évolution des mentalités se dessine clairement. Aujourd'hui, seuls 39 % d'entre eux ont recours à la mutualisation, mais 5 % étudient très sérieusement cette hypothèse. Plusieurs exemples de mutualisation, comme la création de centrales d'achat, les y encouragent.

Toutefois, plusieurs directeurs des ressources humaines temporisent en précisant que leur choix risque d'être remis en cause avec les évolutions institutionnelles qui semblent se dessiner.

Dans l'affirmative, avec quels types de collectivités ?



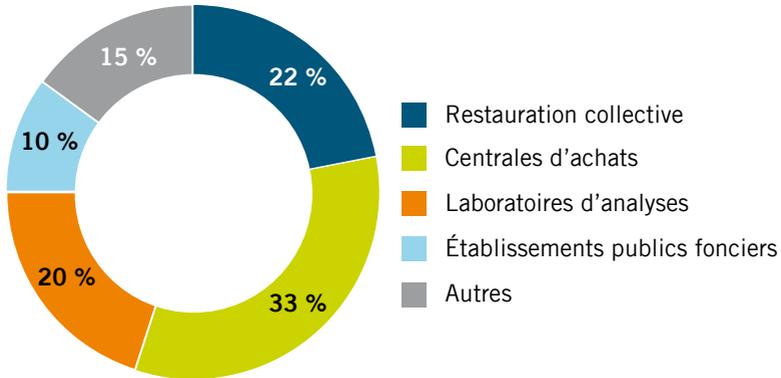
Les mutualisations se développent majoritairement entre départements (46 %), très souvent au niveau des services d'incendie et de secours avec lesquels les échanges sont réguliers, ce qui n'est pas surprenant.

Un petit tiers des mutualisations s'effectue avec des communes et des communautés de communes ou d'agglomération (28 %). Dans la majeure partie de ces cas, les conseils généraux inscrivent ces actions dans leurs stratégies d'aide au développement des territoires.

Enfin, un peu plus du quart des mutualisations s'exerce entre les départements et les régions auxquels ils appartiennent (26 %). Les départements d'Outre-Mer constituent bien évidemment un cas à part puisqu'il s'agit de « *départements-régions*. »

Plusieurs départements ne se limitent pas à des mutualisations avec un seul type de collectivité. Il est assez fréquent qu'elles soient croisées avec d'autres départements, mais également avec des intercommunalités.

Toujours dans l'affirmative, dans quels domaines ?



Si les mutualisations de services entre départements concernent majoritairement les services d'incendie et de secours, elles s'exercent dans de nombreux autres domaines, surtout lorsqu'il s'agit de mutualisations avec d'autres types de collectivités.

La création de centrales d'achat arrive en tête avec 33 % des opérations de mutualisation, que ce soit entre départements ou entre les départements et d'autres types de collectivités. Viennent ensuite, à parts égales, les mutualisations des laboratoires d'analyses et des cuisines de restauration scolaire (20 % et 22 %). Les établissements publics fonciers font encore l'objet de « *chasses gardées* » avec un taux de mutualisation qui ne dépasse pas les 10 %. Les autres domaines de mutualisation sont très variés et représentent tout de même 15 % de l'ensemble.

D'autres pistes sont également explorées grâce à la mutualisation, comme les nouvelles technologies de l'information et de la communication, afin d'ouvrir les zones blanches au haut débit, voire au très haut débit pour les zones plus urbanisées. La formation et le recrutement font également l'objet de mutualisations.

B. Les principales préoccupations des directions des ressources humaines : maîtrise de la masse salariale et incertitudes institutionnelles

Le questionnaire d'enquête se terminait par deux questions ouvertes aux directeurs de ressources humaines, la première portant sur leur principale préoccupation concernant la gestion des ressources humaines du département et la seconde sur leurs solutions innovantes de management ou de gestion.

Quelle est actuellement votre principale préoccupation concernant la gestion des ressources humaines du département ?

1. Les incertitudes nées de la réforme territoriale

Toutes les réponses des responsables des ressources humaines des conseils généraux sont marquées par « *l'incertitude institutionnelle très forte* » et aujourd'hui la question sans réponse de « *l'avenir des agents départementaux dans le cadre de la réforme territoriale.* »

« *Nous devons apprendre à manager l'incertitude* », indique un responsable de département.

« *Il y a quelques mois, ma préoccupation principale était la maîtrise de la masse salariale tout en préservant de bonnes conditions de travail* », constate un DRH de l'Ouest qui précise que « *depuis l'avancée des réflexions sur la réforme territoriale, l'avenir des différents personnels se pose : transferts ou non, vers quelles entités ?* »

Comment accompagner les futurs transferts et quel avenir pour les services supports des départements ? Cette interrogation revient souvent. « *Les incertitudes posées par la réforme territoriale sont réelles avec une difficulté à évaluer le nombre d'agents dans un futur proche, et les risques psychosociaux qui vont en découler* », indique un responsable.

Certains s'interrogent sur la possibilité de continuer à recruter ou maintenir des professionnels compétents aux services des usagers. De même, il est de plus en plus difficile d'apporter des réponses aux personnels qui anticipent l'évolution de leur carrière à moyen terme.

2. Les contraintes budgétaires

Pour les départements qui se sont engagés dans une baisse des effectifs, « *la question du maintien de niveau de service public avec des effectifs en baisse se pose avec acuité* », indique un directeur général adjoint.

Un DRH de département rural s'inquiète du « *redéploiement de personnels à l'occasion de la fermeture de certains services ne relevant pas de compétences obligatoires.* » Dans cette perspective, un de ses collègues a mis en place une cellule pour donner la priorité au « *maintien dans l'emploi pour anticiper l'évolution de la pyramide des âges sur les métiers exposés à la pénibilité (agents des routes et ATTEE).* » Il réfléchit pour cela à la mise en place d'outils de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et d'ateliers de mobilité.

Dans un grand département du Sud, priorité est donnée à la politique de réduction des effectifs afin de maintenir la masse salariale. Là aussi, priorité est donnée au maintien dans l'emploi, par la gestion ou par l'anticipation des reclassements avec l'aménagement de postes. La valorisation des compétences se fait dans un rapport étroit avec les politiques publiques conduites.

3. Faire face à l'usure professionnelle des agents et aux besoins de reclassement

Un responsable de ressources humaines aborde la question de la difficulté de trouver l'expertise RH pour répondre aux situations individuelles consécutives à des phénomènes d'usure ou de reclassement professionnel et pour lesquelles il y a parfois peu de solutions. *« Nous avons hérité d'une situation, de la part de l'Éducation nationale, assez détériorée : manque de formation, de prévention. Une gestion de plus grande proximité a permis de régler un certain nombre de situations, mais certaines restent fragiles »*, constate-t-il.

Un de ses collègues, dans un autre département, s'alarme de l'usure professionnelle de certains agents (ATTEE et travailleurs sociaux), *« pour des raisons différentes, liées pour les uns à de mauvaises postures de travail, le vieillissement de la population et l'absence de politique de prévention durant des années. Pour les autres agents (travailleurs sociaux), l'usure est liée à la dégradation des situations sociales suivies dans le département. La collectivité a mis en place des reclassements dans des filières (administratives, culturelles), mais ces solutions ne permettront pas de contenir sur la durée l'ensemble des situations individuelles. »*

« Nos principales préoccupations concernent les questions de santé physique et mentale au travail : l'évaluation et la prévention des RPS, la prévention des TMS et les problèmes d'addictions », indique un responsable. *« Les problématiques de reclassement sont prégnantes, avec, dans le cadre d'un objectif de croissance zéro des effectifs, la fin des marges de manœuvre en matière de créations de postes de reconversion ou de reclassement. »*

« Enfin, nous connaissons, après des années de politiques de carrière avantageuses (avancements d'échelon à la durée minimum, taux d'avancements de grade favorables), un tassement des effectifs dans les grades 3 et 4 en catégorie C et 2 et 3 en catégorie B, avec des phénomènes de démotivation, ajoute ce responsable. Le statut des agents de maîtrise n'est pas accessible aux ATTEE : nous ne pouvons distinguer les chefs de cuisine au regard de leurs responsabilités qu'en les intégrant dans le cadre d'emplois des adjoints techniques, la catégorie B étant inadaptée compte tenu de la taille des services de restauration de nos collègues. »

4. Améliorer l'employabilité des agents et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

Le report de l'âge de départ en retraite et l'allongement de la vie professionnelle accentuent les difficultés en termes de compétences et d'employabilité des agents. Cela entraîne une augmentation de l'arrêts de travail et des problèmes de reclassement liés au vieillissement des agents de la collectivité.

5. Mieux organiser les relations avec l'Éducation nationale

Un responsable s'inquiète du climat social et la gestion du personnel dans les collèges : « *Même en tenant compte des contraintes de l'Éducation nationale, nous observons que le règlement mis en place de concert avec les chefs d'établissements n'est pas suivi dans les faits, comme par exemple, les plannings annuels des 25 collèges concernés, non tenus.* »

Dans un département de l'Est, on ne cache pas les relations difficiles entre les agents dans les équipes des collèges.

6. Prévenir les risques psychosociaux

Enfin, plusieurs responsables de ressources humaines des départements évoquent la pénurie de médecins (prévention, PMI, etc.) qui « *rend très délicate la gestion des obligations réglementaires qui s'imposent aux collectivités* », précise l'un d'entre eux.

C. Un foisonnement d'initiatives pour mieux gérer les ressources humaines

Avez-vous mis ou envisagez-vous de mettre en œuvre des solutions innovantes de management ou de gestion ?

« *Oui, nous innovons car nous devons nous adapter en permanence* », déclare un responsable de ressources humaines d'un département de taille moyenne de l'Ouest. Il résume bien le sentiment et l'attitude proactive de ses collègues.

Dans leur réponse à cette question ouverte, les responsables des ressources humaines montrent que leurs départements, quels qu'en soient la taille démographique et le nombre d'agents, appliquent des procédures innovantes pour améliorer leur gestion. Quelques grands thèmes et actions peuvent être identifiés.

1. Organisation, déconcentration et recherche de la proximité

Dans plusieurs départements, la territorialisation des services reste à l'ordre du jour pour renforcer la proximité. Dans un département de l'Est, on met ainsi en place des chefs de service de collègues par secteur géographique représentant l'autorité hiérarchique au plus près du terrain.

Un autre département consolide sa gestion déconcentrée des ressources humaines par enveloppes budgétaires : frais de déplacements, remplacements, etc., « *dans un contexte de responsabilité assumée* », précise le directeur général en charge du dossier.

Le télétravail se développe rapidement dans les services (hors emplois d'exécution des routes et des collègues), dans les départements ruraux mais aussi dans les départements urbains.

2. Amélioration des relations avec les collègues

La gestion de la proximité et l'amélioration des relations avec les responsables des collègues, fonctionnaires de l'Éducation nationale, sont aussi une priorité dans plusieurs départements. « *Nous avons saisi l'Inspection académique pour faire partager aux collègues notre programme de management d'équipes, en souhaitant mixer les gens de l'Éducation nationale avec nos propres agents* », témoigne un directeur de ressources humaines, qui précise toutefois que « *si l'Inspection académique accueille positivement cette initiative, le chemin à faire pour ce partage n'est pas encore une réalité.* »

Dans un département voisin, un de ses collègues travaille sur la création d'une formation au management des équipes des agents du département dans les collègues, à destination des gestionnaires, dispensée par le département et en lien avec l'Éducation nationale.

Une autre collectivité, en Île-de-France, a réalisé un guide de l'autorité fonctionnelle entre les gestionnaires de collègues et la direction de l'Éducation nationale, avec mutualisation des agents de maintenance, et mise en place d'« *effectifs cibles* » dans chaque collègue.

3. Recrutement, GPEC et formation

Certains conseils généraux développent des bourses de l'emploi départementales et interdépartementales, à l'exemple de trois départements du Centre de la France.

Un grand département est en train de procéder à la refonte d'un processus de recrutement avec une phase de présélection menée par la DRH et une phase de sélection conduite par le manager.

Ailleurs, on finalise un référentiel emploi et compétences propre à la collectivité, afin de poser les bases d'une GPEC adaptée aux besoins de la collectivité. Dans ce même département, on met en œuvre une politique intégrée d'évaluation professionnelle, en lien avec les propositions d'avancement de grade et de promotion interne et participant à la détection des potentiels.

L'effort de formation va souvent de pair avec la GPEC. Un responsable de ressources humaines évoque la convention triennale de partenariat de formation avec le CNFPT, avec fiches actions modulables intégrant un cycle de formation par l'encadrement et une mise place de GPEC. Un autre évoque la grande opération de formation des cadres au management qu'a lancé son département : « *Nous cherchons à développer la formation interne, en complément de l'offre du CNFPT ; dans un contexte de pénurie et d'incertitudes, il faut éviter le risque de se replier sur une gestion essentiellement statutaire des agents* », explique-t-il.

Des plans de formation, adaptés aux personnels d'encadrement, sont développés par plusieurs départements. Un responsable évoque les séminaires spécialement organisés pour les agents de maîtrise chargés d'encadrer les agents des routes. La formation au management reste d'actualité, comme la mise en place d'un parcours de management des cadres (180 agents) avec tronc commun et parcours individualisés (*coach*, gestion de projet, etc.), dans un département alpin.

4. Management et mobilité interne

Le management est au centre des priorités des responsables de ressources humaines. Dans un grand département de 3 500 agents dans la grande couronne francilienne, on crée même une école du management et on a élaboré un guide du manager.

Dans un département rural du Sud-Ouest, son collègue présente une action en cours : « *Nous avons lancé depuis 15 mois une démarche participative en vue de la mise en place des entretiens d'évaluation au 1^{er} janvier 2015 : formation de tous les évaluateurs (sessions d'un jour et demi) et information de tous les évalués (sessions d'une demi-journée) avec PowerPoint, vidéos et témoignages.* »

Dans une autre collectivité, un travail sur la cotation des postes est lancé avec valorisation des compétences en interne et mobilité toujours en interne, travail important sur toutes les procédures dans toutes les directions et enfin modernisation des interventions.

Un conseil général rural a développé 20 postes-relais qui permettent de gérer certaines transitions et d'accompagner les agents vers un autre poste ou d'autres projets. Le responsable explique que « *cela permet une approche humaine des situations, évite des tensions au sein d'une équipe en raison de situations personnelles non prises en compte et qui rejaillissent sur le reste du collectif.* »

Un département rural du Sud-Est travaille sur l'amélioration des procédures de gestion des ressources humaines favorisant l'évaluation et le développement des compétences, la mobilité du personnel pour faire face à l'adaptation de l'organisation des services.

On constate aussi la multiplicité des chartes de management avec, dans un département de l'Est, une charte de l'encadrement.

Un grand département du Nord de la France, qui a adopté une charte des valeurs, a aussi développé le *coaching* interne avec le recrutement de deux *coaches*. Le même département a recruté un médiateur et sensibilise ses cadres à la gestion du handicap et des risques psychosociaux.

5. Systèmes d'information

La modernisation des outils numériques est générale dans les services ressources humaines. Dans un grand département du Sud-Est, un programme de modernisation numérique est actuellement conduit au sein du département. Ce dernier impactera les métiers et les organisations et conduira à adopter des solutions de gestion et de management différentes.

Ailleurs, dans un grand département de l'Ouest, c'est un portail RH dématérialisé mais également, et c'est une première, le dossier individuel de chaque agent également dématérialisé.

Dans une autre collectivité de l'Ouest, on a développé un espace agent (chaque agent peut consulter individuellement les informations du logiciel de ressources humaines le concernant), et on a dématérialisé certaines procédures (exemple : demande de temps partiel, demande de formation).

6. Prévention santé

La politique de santé au travail fait partie des dossiers prioritaires des responsables de ressources humaines. La prévention des risques psychosociaux (RPS) est d'actualité dans plusieurs collectivités, quel que soit le nombre d'agents. Un département de l'Est a mené des actions concrètes (communication, cellule

d'écoute et d'accompagnement) à la suite de sa démarche « *bien vivre ensemble au travail* » initiée en 2009. Ce même département a créé un groupe de suivi des aménagements de postes et des reclassements, avec développement de stages d'immersion pour les agents en usure professionnelle.

En matière de RPS, un autre conseil général a mis en place, avec son comité hygiène et sécurité des conditions de travail (CHSCT), depuis 2009, un dispositif d'écoute et de prise en charge des souffrances au travail (assistante sociale, service de santé au travail). Sa démarche d'évaluation des risques par entretien dans une unité pilote lui permet de cartographier les risques et de définir un plan d'action.

D'autres départements ont développé des actions pour lutter contre les addictions. Ainsi, une collectivité a engagé une démarche de prévention de l'alcoolisme au travail depuis plusieurs années dans le cadre du CHS, avec une démarche globale comprenant :

- un règlement intérieur (corpus des règles),
- des procédures à destination des cadres (retrait du poste de travail, procédure de contrôle du taux d'alcoolémie sur postes à risques, guide d'entretien pour les cadres),
- un dispositif de formation obligatoire pour tous les cadres,
- et une équipe de prévention d'agents bénévoles et formés par l'ANPAA¹ (numéro vert et actions de sensibilisation sur le terrain).

Dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, une autre collectivité s'est engagée dans une démarche dynamique d'évaluation des besoins, de référencement des postes et d'identification des métiers en tension. Elle a, de plus, souhaité accompagner les agents en difficulté après une longue absence ou en raison d'un handicap par un dispositif d'accompagnement à l'emploi. « *Cette mesure nécessite l'adhésion de l'agent qui bénéficie d'un parcours individualisé de formations et de missions pour lui permettre d'acquérir de nouvelles compétences* », explique le responsable de ce département, « *l'objectif est la sortie du dispositif et l'intégration réussie de l'agent sur un emploi pérenne.* »

7. Insertion, lutte contre les discriminations et égalité

La responsabilité sociale des départements passe aussi par des politiques d'égalité hommes-femmes et par la lutte contre les discriminations de toute nature. Un grand département francilien développe des politiques en faveur de l'insertion professionnelle en ciblant deux populations.

¹ Association nationale de prévention en alcoologie et addictologie (par ailleurs partenaire de la MNT)

D'une part, pour les jeunes personnes sans qualification, le département a recruté directement 200 jeunes emplois d'avenir, avec une formation qualifiante pour chacun d'eux, et son soutien financier pour 200 autres emplois d'avenir. D'autre part, il s'investit dans le maintien et le recrutement de personnes en situation de handicap. Dans ce domaine, des actions sont menées telles que la nomination d'un référent handicap, coordonnateur de l'ensemble des actions conduites par la collectivité, approfondissement du partenariat avec le FIPHFP (Fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique), l'accueil dans les services départementaux d'usagers des ESAT² par la voie de la mise à disposition – afin tout à la fois de favoriser leur insertion en milieu ordinaire et de faire évoluer le regard et la perception du handicap des équipes qui les accueillent.

Un autre département a permis la création d'une entreprise adaptée sur des filières de lingerie et métallerie.

« *Promouvoir la diversité* » : c'est l'objectif affiché par un département francilien. Cela s'inscrit dans l'engagement de l'exécutif départemental pour une politique volontariste du département en faveur de l'égalité et de la lutte contre les discriminations. Pour la période 2014-2016, cette collectivité formalise cet engagement dans la gestion de ses ressources humaines. Dans ce cadre, le département met en place une démarche visant l'obtention du Label Diversité. Il s'agit d'un certificat, délivré par l'Afnor, qui prouve son engagement et sa volonté de se mettre en conformité avec de nombreuses exigences détaillées dans les six domaines du cahier des charges de l'Afnor. Par ailleurs, deux autres perspectives sont développées : l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi ainsi que la rédaction d'une charte du recrutement garantissant notamment l'égal accès aux emplois et le maintien dans l'emploi des personnes bénéficiaires de l'obligation d'emploi. Ce même département a élaboré un guide pratique de la laïcité pour les encadrants.

² Établissements et services d'aide par le travail

A. Faire baisser les arrêts de travail des ATTEE

Les réponses à l'enquête comme les débats organisés à l'ADF ont montré que les responsables des ressources humaines et les directeurs généraux des services départementaux désignent l'absentéisme, principalement parmi les ATTEE, comme un problème central. En effet, le coût humain et financier des arrêts de travail mérite d'en faire une priorité.

Concernant les personnels de restauration, les lecteurs pourront se référer à une précédente étude de l'Observatoire social territorial³ proposant une série de pistes d'amélioration. Les pistes d'action ci-dessous complètent les recommandations qui avaient été formulées en mettant l'accent sur la situation particulière des agents départementaux travaillant dans les collèges.

1. Organiser des réponses managériales pour les équipes dans les collèges

Une des causes des arrêts de travail est la démotivation des agents. Pour les ATTEE, notamment ceux qui travaillent pour la restauration scolaire dans les collèges, les causes sont connues : double hiérarchie de fait entre les personnels de l'Éducation nationale présents à l'intérieur du collège et les cadres du conseil général localisés au siège, souvent loin des agents.

- Diminuer le sentiment d'éloignement de l'administration départementale par des actions de déconcentration et de valorisation de l'encadrement de proximité.
- Développer la communication interne entre le siège de l'administration départementale et les agents (par la création de supports de communication adaptés, mais aussi par une communication événementielle dans le cadre de rencontres entre collègues).
- Établir des chartes fonctionnelles avec les cadres administratifs de l'Éducation nationale dans les collèges.

La démotivation des agents passe souvent par une moindre estime de soi et par un relâchement du sentiment d'appartenance au collectif de travail.

³ *La restauration collective, des contraintes sanitaires au plaisir de la table.* Cahier n° 10. Axe image. Décembre 2013.

- Organiser des actions valorisant le travail des agents de restauration, comme le concours créé par la délégation régionale du CNFPT et les centres de gestion de Bretagne récompensant l'innovation des équipes de restauration scolaire lors d'un forum régional dédié.
- Lutter contre le sentiment de « mépris social » parfois exprimé par les agents eux-mêmes, en engageant des actions auprès des collégiens pour leur faire prendre conscience du rôle social des ATTEE. Faire sortir les agents d'une « invisibilité sociale » mal vécue.
- Être attentif à la qualité des collectifs de travail, s'interroger sur les équipes avec le plus d'arrêts de travail et les accompagner dans la conduite du changement.
- Engager des actions de bien-être au travail autour du plaisir de la table : repas à thème, valorisation des produits locaux...
- Porter un effort particulier sur les personnels « volants » qui pallient les absences en valorisant leur action et en diminuant les précarités statutaires.

2. Renforcer la prévention des TMS

Les arrêts de travail des agents proviennent aussi du vieillissement et de l'usure physique souvent causée par des troubles musculo-squelettiques (TMS). Pour mémoire, on rappellera ici les principales réponses de prévention adaptées aux métiers de la restauration territoriale⁴ :

- ergonomie des locaux et des équipements
- formations adaptées aux gestes et postures
- rotations des tâches au sein des équipes pour limiter les gestes répétitifs
- anticipation des pathologies par le dialogue et par le suivi médical

B. Faire face à la pénurie de médecins de prévention

L'évolution de la démographie médicale est un problème général mais, dans ce cadre, la baisse du nombre de médecins de prévention est alarmante. Les responsables des administrations départementales rencontrent de plus en plus de difficultés pour recruter des médecins du travail ou pour contractualiser avec les autres employeurs publics, particulièrement les centres de gestion, pour faire face aux besoins.

- Engager une réponse législative et/ou réglementaire pour mieux positionner le travail des médecins dans une politique générale de prévention santé.

À cet égard, un rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA), de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale de

⁴ *op. cit.*

l'administration de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (IGAENR) a été remis au gouvernement en décembre 2014⁵. Il préconise notamment de recentrer les missions du médecin de prévention sur l'expertise médicale dans le cadre de la définition d'une politique de santé au travail au sein du secteur public. Souhaitons que ce rapport soit suivi d'effets.

- Élargir le recrutement à d'autres professionnels de santé ou assouplir les conditions d'habilitation du moins pour certains actes
- Soutenir l'ensemble des employeurs territoriaux pour répondre aux demandes salariales des praticiens
- Suivre la formation des médecins de prévention pour leur meilleure connaissance du travail en collectivité

C. Renforcer l'employabilité et la mobilité des agents

Un des principaux défis des administrations départementales est le renforcement de l'employabilité des agents dans un contexte de vieillissement généralisé et de baisse des effectifs. Un certain nombre d'actions est entrepris et doit être développé.

- Anticiper les fins de carrière par des politiques de reclassement et de parcours de carrière⁶
- Développer la formation continue des agents pour les rendre capables de s'adapter à un futur reclassement
- Créer des bourses de l'emploi local entre employeurs territoriaux sur un même bassin d'emplois
- Renforcer les cultures professionnelles en organisant des rencontres avec les différents niveaux de collectivités du territoire, par familles de métiers

D. Encourager la mutualisation des bonnes pratiques

Enfin, comme le montrent les résultats de notre étude, les responsables des départements prennent des initiatives volontaristes en matière de gestion de ressources humaines. Ces initiatives méritent d'être mieux connues et partagées entre employeurs.

Un travail d'évaluation et de mutualisation serait assurément bienvenu pour valoriser ces bonnes pratiques et en mutualiser les enseignements. Une mise en réseau entre administrations départementales doit être encouragée.

⁵ *La médecine de prévention dans les trois fonctions publiques*. Marie-Louise SIMONI (IGA), Bénédicte RENAUD-BOULESTEIX (IGA), Philippe BARBEZIEUX (IGAS), Véronique MARTIN SAINT LEON (IGAS), Patrick SEGAL (IGAS), Patrick ALLAL (IGAENR), Rémy GICQUEL (IGAENR).

⁶ *Gérer et anticiper les fins de carrière*. Cahier n° 5 Élèves administrateurs de l'INET, promotion Salvador Allende. Juin 2012

SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE

Cette étude quantitative a été menée auprès des responsables de ressources humaines de 62 conseils généraux par entretiens et questionnaires semi-directifs, soit près des deux tiers des départements, sur un échantillon représentatif de la diversité démographique et politique des départements.

L'étude fait le point sur les conséquences du transfert aux départements des agents de l'État (personnels techniciens, ouvriers et de service – TOS – des collèges, et agents des routes). Elle permet aussi de mieux connaître les préoccupations des responsables RH des départements et les actions qu'ils développent, dans un contexte de fortes contraintes budgétaires et de réforme territoriale, porteuse d'incertitudes sur le devenir des conseils généraux.

Le bilan positif des transferts et de l'intégration des agents de l'État

Pour 84 % des directeurs des ressources humaines interrogés, le bilan des transferts et de l'intégration des agents de l'État est satisfaisant (73 %), voire tout à fait satisfaisant (11 %). Mais cela ne s'est pas fait sans efforts. 97 % des directions des ressources humaines des départements ont été contraintes d'augmenter leurs effectifs pour gérer les nouveaux agents. Les services RH ont été renforcés et des emplois de préventeurs, assistants de service social et ergonomes ont été créés. Pour la prévention santé, des médecins de prévention sont employés, mais on en manque dans plus d'un département sur deux. Pourtant, ces questions de santé sont préoccupantes.

Problèmes de santé et d'usure professionnelle

Parmi les trois principales contraintes à gérer par les services RH, on note pour les adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE), l'usure professionnelle et les difficultés de reclassement (30 %), l'absentéisme (27 %) et les relations difficiles entretenues avec les collèges (22 %). Pour les agents des routes, les trois principales contraintes des services RH sont l'usure professionnelle (29 %), le manque de respect des normes et des règles de sécurité (15 %), l'éloignement et la multiplicité des lieux de travail (14 %).

L'absentéisme pour raison de santé est en augmentation parmi les agents des collèges (dans 64 % des départements). Pour y faire face, 98 % d'entre eux ont mis en place des dispositifs de remplacement. Cet absentéisme est moins marqué parmi les agents des routes.

Progression de la protection sociale complémentaire

82 % des départements qui ont répondu à l'enquête ont choisi de proposer à leurs agents une protection sociale complémentaire avec une participation employeur. Pour 70 % des directeurs des ressources humaines, cela a permis de renforcer le dialogue social et pour 94 %, cela a une incidence directe positive sur le revenu des agents.

Contraintes budgétaires et réductions des effectifs

52 % des départements ont entrepris, ou envisagent des réductions d'effectifs. Dans ce cas, elles concernent les agents des routes (49 %), les ATTEE (31 %) et les autres métiers (16 %).

La mutualisation en marche

39 % des départements ont recours à la mutualisation avec d'autres collectivités territoriales et 5 % s'y préparent. Ce sont principalement des mutualisations avec d'autres départements (46 %), mais aussi avec le bloc communal (28 %) et les régions (26 %). Les mutualisations entre départements concernent souvent les services d'incendie et de secours, l'organisation de la commande publique (33 %), les laboratoires d'analyses au même niveau que la restauration scolaire (22 %).

Inquiétude sur les conséquences de la réforme territoriale

La réforme territoriale en cours et les incertitudes sur le devenir des conseils généraux constituent la principale inquiétude des responsables de ressources humaines. À cela s'ajoutent la baisse des ressources budgétaires, les réductions d'effectifs à venir alors qu'on constate un vieillissement général des agents, avec des problèmes d'arrêts de travail et de reclassements professionnels difficiles à assurer.

Les départements proactifs

Malgré le contexte institutionnel mouvant, les administrations départementales font preuve d'innovation en management et gestion des ressources humaines. Leurs initiatives concernent prioritairement la déconcentration des services et la recherche de proximité, l'amélioration des relations avec les collègues, les procédures de recrutement, la GPEC, la formation et la mobilité interne, la prévention santé avec des politiques de prévention contre les risques psychosociaux, des politiques ambitieuses d'insertion et d'égalité et de lutte contre les discriminations.

63 % des départements mettent en œuvre des formules d'apprentissage pour l'insertion des jeunes. Les contrats emplois d'avenir sont largement pratiqués dans les services départementaux.

Recommandations et pistes d'action

Dans ce contexte, les arrêts de travail des agents et notamment des ATTEE est désigné comme un problème central. Pour faire baisser les arrêts de travail des ATTEE, les responsables départementaux doivent trouver des réponses managériales adaptées aux équipes dans les collèges : charte avec l'Éducation nationale, valorisation des équipes, communication interne avec le siège du conseil général. Il importe aussi de renforcer la prévention des TMS, de faire face à la pénurie de médecins de prévention et de renforcer l'employabilité, la mobilité des agents.

Les responsables de départements prennent des initiatives mais elles restent souvent isolées. Il faut mutualiser les bonnes pratiques, mieux les évaluer pour encourager leur généralisation.

Cette étude a été présentée et débattue avec une quarantaine de DGS et DGA membres de l'Assemblée des départements de France, lors du congrès annuel de l'association à Pau, le 5 novembre 2014.

A. Présentation de l'étude

Jean-Christophe BAUDOUIN, Directeur général de l'ADF

Nous allons débiter cette réunion par une présentation de l'étude « *Les départements, dix ans de transferts des agents de l'État et d'évolution des ressources humaines, et demain ?* »

Jean DUMONTEIL

Cette étude a été menée auprès des responsables des ressources humaines de 62 départements à l'aide d'entretiens téléphoniques, d'échanges d'e-mails et de questionnaires semi-directifs, effectués entre le 1^{er} juin et le 31 juillet 2014. Elle poursuit deux objectifs : le bilan 2004-2014 du transfert des techniciens ouvriers et de service (TOS) et des agents des routes ainsi que l'analyse des contraintes budgétaires vécues par les directeurs des ressources humaines (DRH) dans le cadre de la réforme territoriale.

Un bilan positif

84 % des DRH interrogés tirent un bilan positif de ces transferts et 11 % un bilan très positif. Ces changements ne se sont pas pour autant faits sans effort puisqu'il a fallu, dans la quasi-totalité des cas, augmenter les effectifs des services RH et créer de nouveaux métiers. Des préventeurs, des ergonomes ou encore des assistants de service social ont ainsi été recrutés pour traiter du transfert des TOS dans l'administration de l'Éducation nationale. La déconcentration a été peu utilisée, exception faite pour quelques collègues.

La prévention santé

Alors que certains départements gèrent directement la médecine du travail et la prévention santé, d'autres ont établi des conventions avec les centres de gestion et utilisent des systèmes mixtes pour se faire. Ce sujet s'avère néanmoins problématique puisque de nombreux départements affirment pouvoir difficilement faire face à leurs obligations.

Les contraintes à gérer par les RH

Nous avons demandé aux répondants de classer un certain nombre d'items selon leur importance. Ainsi, pour les agents des collèges, l'usure professionnelle et les difficultés de reclassement arrivent en tête (30 %), suivi de l'absentéisme (27 %) et des relations difficiles entretenues avec les établissements (22 %).

Pour les agents des routes, l'usure professionnelle, et en particulier le vieillissement des agents de catégorie C, est également la première contrainte rencontrée (29 %). Viennent ensuite le respect de la sécurité et des normes et enfin l'éloignement et la multiplication des lieux de travail.

L'absentéisme, qui est en forte augmentation parmi les agents des collèges, est notamment lié au vieillissement du personnel. Des dispositifs de remplacement ont ainsi été mis en place pour y répondre, notamment dans la restauration scolaire. En revanche, l'absentéisme parmi les agents des routes est stable. Les dispositifs de remplacement se révèlent donc moins nécessaires dans ce cas.

L'apprentissage

Les départements ont largement recours aux emplois d'avenir et aux dispositifs d'apprentissage dans les services techniques, les services des routes ainsi que dans les collèges.

La protection sociale complémentaire

La protection sociale complémentaire, qui peut être considérée comme un outil de dialogue social et d'augmentation du pouvoir d'achat, se développe fortement.

Les contraintes budgétaires

Les contraintes budgétaires ont fait l'objet d'une série de questions posées aux DRH. Parmi les réponses recueillies, plus de la moitié des départements signalent une baisse de leurs effectifs, 43 % parlent de stabilité et une infime minorité (2 %) évoquent une hausse. Tous les services sont concernés par ces réductions d'effectifs. Les agents des routes sont plus particulièrement touchés.

La mutualisation

Dans ce contexte de réorganisation et de baisse des effectifs, on constate une forte progression des projets de mutualisation. 39 % des départements ont recours à la mutualisation avec d'autres collectivités territoriales et 5 % s'y préparent. Ces mutualisations se font principalement avec d'autres départements (46 %), mais aussi avec le bloc communal (28 %) et les régions (26 %). Les domaines concernés sont les services d'incendie et de secours, la commande publique, les laboratoires d'analyses ainsi que la restauration scolaire.

Les préoccupations des DRH

Le contexte institutionnel incertain et la maîtrise de la masse salariale sont les deux principaux sujets d'inquiétude des DRH. Les administrations doivent en effet répondre aux questions des agents concernant la réforme territoriale dans un cadre toujours instable.

À ces préoccupations s'ajoutent les contraintes budgétaires, le redéploiement des personnels à l'occasion de la fermeture de services, la priorité au maintien dans l'emploi et les problématiques de reclassement ainsi que l'usure professionnelle, et la santé physique et mentale des agents de catégorie C.

Enfin, sont aussi cités : l'employabilité et la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC), les relations avec l'Éducation nationale ainsi que la prévention santé et des risques psychosociaux (RPS).

Les départements proactifs

La dernière question ouverte de l'entretien nous a permis de constater que dans ce contexte institutionnel mouvant, les départements continuent de prendre des initiatives et font preuve d'innovation dans les domaines du management et de la gestion. Un DRH affirme d'ailleurs à ce sujet : « *Nous innovons car nous devons nous adapter en permanence.* »

Cette adaptation concerne notamment :

- l'organisation des services
- la déconcentration de compétences et la recherche de proximité
- l'amélioration des relations avec les collègues (qui peut passer par la réalisation d'un guide de l'autorité fonctionnelle)
- le recrutement
- la GPEC
- la formation et le renforcement de l'encadrement intermédiaire
- la médiation
- la dématérialisation des dossiers et la modernisation des systèmes d'information

Par ailleurs, la prévention santé et des RPS, qui est un dossier prioritaire pour les responsables RH, est prise en compte au travers de la mise en place de cellules d'écoute et d'accompagnement ou du renforcement des rôles des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). La lutte contre les addictions et l'alcoolisme est également un sujet central pour les DRH. Enfin, des plans volontaristes sont mis en œuvre pour l'insertion, la lutte contre les discriminations, le reclassement, la laïcité et la promotion de la diversité, comme le Label Diversité.

Pour conclure, je rappelle que cette étude a été menée dans le cadre de l'OST, un organisme créé par la MNT pour développer des travaux autour de l'environnement social des fonctionnaires territoriaux, dans une approche prévention santé mais aussi de bien-être au travail.

Jean-Christophe BAUDOIN

Les travaux de l'OST font avancer les réflexions collectives. Nous constatons avec cette étude qu'il n'y a pas d'inertie et que de nombreuses actions sont mises en pratique par les départements dans le cadre de la réforme territoriale. Ce congrès est placé sous le signe de l'innovation territoriale et ce travail en fait partie. Nous remercions les 62 DRH de vos départements pour leur contribution à cette étude.

Nous ouvrons maintenant les discussions sur ce sujet important.

B. Débat avec les DGS

Arnaud MANDEMENT, DG du conseil général des Pyrénées-Atlantiques

En Pyrénées-Atlantiques, nous sommes dans une démarche active de GPEC et nous avons pour objectif d'achever nos travaux d'ici le mois de février 2015, c'est-à-dire avant les élections départementales. Nous souhaitons en effet fournir un cadre rassurant à nos agents, qui stipulerait, par exemple, le nombre d'agents nécessaire pour telle ou telle politique publique. Par ailleurs, nous avons équipé nos agents du logiciel de gestion des temps Octime, conçu en Pyrénées-Atlantiques, qui est un formidable outil.

Enfin, alors que le conseil général employait 3,4 % de personnes en situation de handicap en 2011, nous sommes aujourd'hui passés à 6 %. Des efforts considérables ont été menés par la collectivité à cet effet, portés par une forte volonté politique. Nous avons dans certains cas pu trouver des postes en reclassement. Nous menons aussi continuellement des campagnes sur l'intégration des personnes handicapées. Nous considérons ainsi que l'un des objectifs politiques de l'exécutif a été atteint.

Patrick Reix, DG du conseil général du Nord

En réalité, les agents TOS ont été satisfaits des transferts car leur régime indemnitaire a été multiplié par trois.

Marie-Hélène Djivas, DG du conseil général de la Haute-Corse

Y a-t-il eu des difficultés remontées sur le transfert des ouvriers des parcs et ateliers (OPA) ?

Jean DUMONTEIL

Concernant les OPA, la question n'a pas été évoquée par les DRH interrogés.

Concernant les collègues, la question de l'absentéisme est liée au vieillissement des personnels et au problème de l'éloignement des sièges des départements. Il faut également noter que le souci de la double hiérarchie dans les établissements scolaires n'est pas résolu. Le fait que le calendrier des personnels des collèges soit fortement contraint par le calendrier scolaire encourage des pratiques individuelles qui peuvent accroître l'arrêts de travail. Cela pose de vrais soucis aux DRH.

Thierry VIGNON, DG du conseil général de l'Isère

Le constat est clair : l'absentéisme dans les collèges est plus élevé que dans d'autres domaines. Toutefois, je ne pense pas que la moyenne d'âge supposée plus élevée de ces agents explique ce phénomène. En analysant l'évolution de l'absentéisme d'agents sortis des établissements scolaires, on constate que celui-ci baisse lorsqu'ils sont placés, par exemple, dans des cuisines mutualisées. J'en déduis que le management des responsables d'établissement et des gestionnaires au sein des collèges pèse lourd et est en partie responsable du taux d'absentéisme.

Jean-Christophe BAUDOUIN

Il faudrait en effet comparer cet absentéisme avec celui des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), qui sont des personnels communaux. Il me semble que nous retrouverions des données similaires.

Jean DUMONTEIL

Nous étudions systématiquement cet aspect dans les *Cahiers* de l'OST. Par exemple, dans nos monographies sur certains métiers comme ceux de la petite enfance, des espaces verts, ou encore des groupements scolaires nous constatons que le management est très impactant. Pour certaines crèches départementales, les méthodes managériales et l'ambiance au travail pèsent directement sur le taux d'absentéisme.

Arnaud MANDEMENT

Les modalités de remplacement pourraient faire l'objet d'une prochaine étude basée sur la question suivante : dans quelle mesure les procédures de remplacement des agents mises en œuvre par la collectivité peuvent-elles faire évoluer l'absentéisme ?

Dans les Pyrénées Atlantiques, nous avons défini des postes à remplacement immédiat et des postes à remplacement différé. Ce dispositif permet une certaine forme d'autorégulation.

Thierry VIGNON

En Isère, nous avons modifié notre dispositif de remplacement et cela n'a eu aucun effet sur l'absentéisme. Le sur-absentéisme des agents des collèges coûte 2,5 millions d'euros par an aux collectivités et représente 50 équivalents temps plein (ETP) sur un total de 1 000 agents en collège, contre 5 ETP pour les autres agents en moyenne. Si nous concluons, dans le débat sur la réforme territoriale, que le management peut avoir un impact sur ces dépenses, il serait intéressant d'en discuter plus longuement.

Bernard RIGAUD, DG du conseil général de la Charente

Concernant le coût de l'absentéisme, en effet, celui des agents collèges est le double de celui des autres agents.

Jean DUMONTEIL

Nous avons mesuré ce phénomène dans une précédente étude de l'OST sur la restauration collective. Lors de certains entretiens, les agents de restauration scolaire nous ont dit se sentir délaissés. C'est pour cette raison que la problématique du management a été traitée et que des chartes de relation avec les équipes des collèges ont été mises en place. Le sujet des relations des agents avec les principaux et les cadres de l'Éducation nationale est crucial.

Jean-Christophe BAUDOUIN

Votre étude n'était pas seulement centrée sur l'absentéisme. En revanche, la presse professionnelle a publié des informations sur cette question. L'augmentation de l'absentéisme est un phénomène vérifiable sur l'ensemble des collectivités et dans le monde du travail en général. Dans ce contexte, les micro-pratiques départementales pourraient donner des résultats intéressants.

Je remercie les intervenants pour leurs propos et vous encourage à lire cette étude. Nous aurons l'occasion d'en reparler au travers de la mise en exergue de certaines bonnes pratiques.

ANNEXE : QUESTIONNAIRE D'ENQUÊTE

Département (donnée confidentielle réservée à l'enquêteur) :

Nombre d'habitants :

Nombre d'agents :

Nombre d'ex-personnels TOS (ATTEE) :

Nombre d'agents en charge de la voirie départementale (ex-DDE) :

Q 1. Quel bilan faites-vous aujourd'hui du transfert et de l'intégration des agents de l'État ex-personnels TOS (ATTEE) et des agents des routes des ex-DDE dans les services départementaux ?

Tout à fait satisfaisant

Satisfaisant

Pas satisfaisant

Pas du tout satisfaisant

Q 2.1. Ces transferts ont-ils conduit votre collectivité à augmenter les effectifs de la direction des ressources humaines ?

Oui

Non

Autre réponse :

Q 2.2. Si oui, avez-vous créé de nouveaux postes dans les métiers suivants ? (Si la réponse est non, passez à la question suivante.)

Préventeurs

Oui

Non

Ergonomes

Oui

Non

Assistants de service social

Oui

Non

Autres métiers (précisez) :

Q 3. Pour assurer la gestion des agents transférés de l'État, avez-vous mis en œuvre des actions de déconcentration des ressources humaines ?

Q 3.1. Pour les agents des collèges (ATTEE) ?

Oui

Non

Q 3.2. Pour les agents des routes ?

Oui

Non

Q 3.3. Pour d'autres agents le cas échéant ? Si oui lesquels ?

Q 4.1. En matière de prévention santé :

Des médecins de prévention (médecins du travail) sont employés directement, en interne

Le CG fait appel à un organisme extérieur, en externe par convention

Autre réponse :

Q 4.2. Pour faire face à vos obligations, estimez-vous disposer de suffisamment de médecins de prévention (ou médecins du travail), que ce soit en interne ou par convention avec des organismes partenaires ?

Oui

Non

Autre réponse :

Q 5.1. Parmi les contraintes suivantes, indiquez les trois principales que vous avez rencontrées dans la gestion des ATTEE (1 à 3) :

Difficultés de recrutement

Absentéisme	
Usure professionnelle et difficultés de reclassement	
Formation	
Éloignement et multiplicité des lieux de travail	
Respect des normes et des règles de sécurité	
Problèmes d'addiction	
Relation avec les collègues (Éducation nationale)	
Autre (précisez) :	

Q 5.2. Parmi ces contraintes, indiquez les trois principales contraintes rencontrées dans la gestion des agents des routes (1 à 3) :

Difficultés de recrutement	
Absentéisme	
Usure professionnelle et difficultés de reclassement	
Formation	
Éloignement et multiplicité des lieux de travail	
Respect des normes et des règles de sécurité	
Problèmes d'addiction	
Autre (précisez) :	

Q 6.1. Concernant l'absentéisme des ATTEE depuis leur transfert, comment le qualifieriez-vous ?

Stable	
En augmentation	
En diminution	
Commentaire complémentaire :	

Q 6.2. Avez-vous mis en œuvre un dispositif de remplaçants pour faire face à l'absentéisme des ATTEE ?

Oui	
-----	--

Non	
Autre réponse	
Q 7.1. Concernant l'absentéisme des agents des routes depuis leur transfert, comment le qualifieriez-vous ?	
Stable	
En augmentation	
En diminution	
Commentaire complémentaire :	
Q 7.2. Avez-vous mis en œuvre un dispositif de remplaçants pour faire face à l'absentéisme des agents des routes ?	
Oui	
Non	
Autre réponse :	
Q 8.1. Avez-vous recours à l'apprentissage dans votre collectivité ?	
Oui	
Non	
Autre réponse :	
Q 8.2. Si oui, avez-vous recours à l'apprentissage pour les ATTEE ?	
Oui	
Non	
Autre réponse :	
Q 8.3. Si oui, avez-vous recours à l'apprentissage pour les agents des routes ?	
Oui	

Non	
Autre réponse :	
Q 9.1. En matière de protection sociale complémentaire, avez-vous mis en œuvre un dispositif de participation employeur ?	
Oui	
Non	
Q 9.2. Cela vous a-t-il permis de renforcer le dialogue social ?	
Oui	
Non	
Q 9.3. Cela permet-il d'apporter des éléments de rémunération complémentaires pour les agents ?	
Oui	
Non	
Q 9.4. Quels sont les autres effets constatés ?	
Q 10.1. Compte tenu des contraintes budgétaires de votre collectivité, avez-vous déjà entrepris, ou envisagez-vous une évolution des effectifs ?	
Oui, à la baisse	
Non, les effectifs resteront stables	
Commentaire complémentaire :	
Q 10.2. Les éventuelles réductions d'effectifs concernent-elles (entre autres) les ATTEE ?	
Oui	
Non	

Commentaire complémentaire :

Q 10.3. Les éventuelles réductions d'effectifs concernent-elles (entre autres) les agents des routes ?

Oui

Non

Commentaire complémentaire :

Q 11.1. Avez-vous mis, ou comptez-vous mettre en œuvre des services mutualisés avec d'autres collectivités ?

Oui

Non

Autre réponse :

Q 11.2. Si oui, avec d'autres niveaux de collectivités ?

Régions

Bloc local (communes et intercommunalités)

Q 11.3. Si oui, avec d'autres départements ?

Oui

Non

Q 11.4. Si oui, dans quels domaines ?

Laboratoires d'analyses

Établissements publics fonciers

Centrales d'achat

Restauration collective des collèges

Autres (précisez) :

Q 12. Question ouverte : quelle est actuellement votre principale préoccupation concernant la gestion des ressources humaines du département ? (Question ouverte)

Q 13. Question ouverte : avez-vous mis ou envisagez-vous de mettre en œuvre des solutions innovantes de management ou de gestion ? (Question ouverte)

CONSEIL SCIENTIFIQUE ET CONSEIL D'ORIENTATION

Membres du conseil scientifique :

Olivier AYMAR, directeur général de la Fédération nationale des centres de gestion

Thomas BORDONALI, directeur de l'Union des maires de l'Oise

Michel BORGETTO, professeur de droit de la protection sociale à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas

Jean DUMONTEIL, directeur d'Axe Image et de la Lettre du secteur public

Claire EDEY GAMASSOU, maîtresse de conférences à l'Université Paris-Est

Gilles ERRIEAU, conseiller médical auprès du directeur général de la MNT

Michel GOMEZ, représentant l'association ResPECT, réseau des préventeurs et ergonomes, responsable de service ergonomie et prévention des risques professionnels à Paris Habitat

Dominique LAGRANGE, directeur adjoint chargé des formations à l'Institut national des études territoriales (CNFPT-INET)

David LE BRAS, délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France

Georges LE CORRE, représentant de l'Association des ingénieurs territoriaux de France

Jean-René MOREAU, administrateur national de la MNT, ancien directeur général des services du SAN Ouest Provence, directeur du master 2 Administration publique-gestion des collectivités locales à l'UPEC, président de l'OST

Laurent RÉGNÉ, directeur général de la commune de Saint Raphaël et de la Communauté d'agglomération Var Estérel Méditerranée (CAVEM)

Fabien TASTET, président de l'Association des administrateurs territoriaux de France, directeur général des services du Conseil général de l'Essonne

Avec l'appui de :

Jeanne BALLOT, responsable de l'Observatoire social territorial de la MNT

Noémie FOORT, chargée de mission relations institutionnelles de la MNT

Jean-Marc JOUSSEN, directeur-adjoint en charge des affaires publiques de la MNT

Membres du conseil d'orientation et de la commission Relations institutionnelles professionnelles de la MNT :

Arlette ADOUNI, **Laurent BRANCHU**, **Christian BRIEL**, **Patrick DOS**, **Xavier GARBAR**, **Jean-René MOREAU** (président de la commission), **Daniel ZABÉ**.

Membres extérieurs du conseil d'orientation, en tant que personnalités qualifiées :

Alain ANANOS, Ufict-CGT des services publics, directeur général adjoint du département citoyenneté et développement de la personne, Ville de Pantin

Didier JEAN-PIERRE, professeur agrégé de droit public à l'université d'Aix-en-Provence, directeur scientifique de la Semaine juridique Administrations et collectivités territoriales

Nathalie MARTIN-PAPINEAU, maître de conférences et directrice de l'Institut de droit social et sanitaire de l'université de Poitiers

Philippe MOUTON, directeur de la direction de l'observation prospective de l'emploi, des métiers et des compétences de la Fonction publique territoriale, CNFPT

Michel PASTOR, ancien chef de l'Inspection générale et ancien conseiller spécial du président du CNFPT

Membres extérieurs du conseil d'orientation, en tant que partenaires institutionnels de la MNT :

Jean-Christophe BAUDOUIN, ancien président de l'Association des administrateurs territoriaux de France, directeur général de l'ADF

Christophe BÉCHU, président de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS)

Vanik BERBERIAN, président de l'Association des maires ruraux de France

Patricia CADORÉ et **Yann RICHARD**, co-présidents du Syndicat national des secrétaires de mairie

Caroline CAYEUX, présidente de Villes de France

Olivier DUSSOPT, président de l'Association des petites villes de France

Pascal FORTOUL, président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France

Marie-Francine FRANÇOIS, ancienne présidente de l'Association des administrateurs territoriaux de France, directrice générale des services de la ville de Clermont-Ferrand

Denis GUIHOMAT, président de l'Association nationale des cadres communaux d'action sociale

Fabien LE PORT, président de l'Association des techniciens territoriaux de France

Claudy LEBRETON, président de l'Assemblée des départements de France

Charles-Eric LEMAIGNEN, président de l'Association des communautés de France

Élie MAROGLOU, président de l'Association ResPECT (Réseau des préventeurs et ergonomes territoriaux)

Joëlle MARTINAUX, présidente de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale

Jean-Luc MOUDENC, président de l'Association des maires des grandes villes de France

Dr Faouzia PERRIN, présidente de Méditoriales, l'association nationale des médecins territoriaux

Stéphane PINTRE, président du Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales

Alain ROUSSET, président de l'Association des régions de France

L'intercommunalité vécue par ceux qui y travaillent

Cahier n° 1. Territorial Sondages pour la MNT en partenariat avec l'ADGCF, l'ADCF et l'AATF - Décembre 2010.

Les précarités dans la Fonction publique territoriale : quelles réponses managériales ?

Cahier n° 2. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Robert Schuman, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF - Juin 2011.

Les risques sanitaires des métiers de la petite enfance : auxiliaires de puériculture, un groupe professionnel sous tension

Cahier n° 3. Axe image - Novembre 2011.

Dans la peau des agents territoriaux

Cahier n° 4. Philippe GUIBERT, Jérôme GROLLEAU et Alain MERGIER pour la MNT, en partenariat avec l'AATF et l'INET - Janvier 2012.

Gérer et anticiper les fins de carrière. Les seniors dans la Fonction publique territoriale

Cahier n° 5. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Salvador Allende, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF - Juin 2012.

Jardinier : un métier en mutation. Mieux vivre au travail, mieux vivre la ville

Cahier n° 6. Axe image - Novembre 2012.

L'impact des technologies numériques de l'information et de la communication sur le travail des agents territoriaux

Cahier n° 7. Claire EDEY GAMASSOU - Août 2013.

Le directeur des ressources humaines dans la Fonction publique territoriale

Cahier n° 8. Anne GRILLON - Juillet 2013.

Connaître et reconnaître l'encadrement intermédiaire dans la Fonction publique territoriale

Cahier n° 9. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Paul ÉLUARD, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF - Juin 2013.

La restauration collective, des contraintes sanitaires au plaisir de la table

Cahier n° 10. Axe image - Décembre 2013.

La reconnaissance non monétaire au travail, un nouveau territoire managérial

Cahier n° 11. Jérôme GROLLEAU - Mars 2014.

Les mobilités : un levier de management ?

Cahier n° 12. Élèves-administrateurs de l'INET, promotion Simone de BEAUVOIR, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF - Juin 2014.

Dix ans de mise en œuvre d'élargissement de compétences malgré une baisse relative des ressources, plusieurs milliers d'agents intégrés avec succès, une identité globale à faire évoluer. Ce type de changements va concerner les différents niveaux de collectivités. Quels enseignements peuvent-elles tirer de l'expérience des départements ?

Jean-René MOREAU, président de l'OST

Les départements sont à la croisée de grands enjeux. Ils font face aux importantes mutations sociales, économiques et financières que connaît notre pays. Ils sont aussi au cœur du débat parlementaire sur une réforme qui génère beaucoup d'inquiétudes sur ce que sera l'organisation territoriale de demain. Dans ce contexte, ce retour d'expérience sur la capacité managériale des départements prend tout son sens et toute son importance.

Claudy LEBRETON, président de l'ADF

Jean DUMONTEIL dirige la société Axe Image, spécialisée en communication publique, et a déjà réalisé plusieurs études qualitatives et quantitatives pour la MNT et pour son observatoire. Il est également responsable de la *Lettre du secteur public*.

À travers son action pour la protection sociale dans la Fonction publique territoriale depuis de nombreuses années, la MNT s'est engagée de façon continue en faveur de la satisfaction de besoins élémentaires, tels que la santé et le pouvoir d'achat des agents territoriaux. Avec les *Cahiers de l'OST*, elle entend contribuer à une meilleure connaissance de l'environnement social des agents. En complément des actions de prévention de notre mutuelle, ces études proposent des pistes d'amélioration aux décideurs, que ce soit dans la santé au travail, dans les ressources humaines ou dans le management, pour le bien-être des agents au travail.

Alain GIANAZZA, Président général de la MNT

- > 1^{re} mutuelle de la Fonction publique territoriale en Santé comme en Prévoyance,
- > créée et administrée par les agents territoriaux eux-mêmes, la MNT protège plus de 1,1 million de personnes,
- > proche des agents dans les départements et sur les lieux de travail : 84 sections départementales, 9 000 correspondants en collectivité,
- > disponible et à l'écoute, en section ou au téléphone, en métropole et dans les DOM.

www.mnt.fr

groupe
istya
mutuelles vraiment


MNT
Les territoriaux solidaires

0 980 980 210
prix d'un appel local


MUTUALITÉ
FRANÇAISE