

Lutter contre l'absentéisme par la qualité de vie au travail

Outils et méthodes
pour les managers



DOSSIER
d'EXPERTS

|||||

René Canfin-Doco
Delphine Leray

territorial éditions

Lutter contre l'absentéisme par la qualité de vie au travail

Outils et méthodes
pour les managers



René Canfin-Doco

Administrateur territorial retraité
Autoentrepreneur en formation et conseils

Delphine Leray

Directrice des temps de l'enfant de la ville de Rouen

territorial éditions

CS 40215 - 38516 Voiron Cedex

Tél.: 04 76 65 87 17 - Fax: 04 76 05 01 63

Retrouvez tous nos ouvrages sur www.territorial-editions.fr

**DOSSIER
d'EXPERTS**

Référence DE 768
Septembre 2018



**Vous souhaitez être informé
de la prochaine actualisation
de cet ouvrage ?**

C'est simple!

Il vous suffit d'**envoyer un mail**
nous le demandant à :

jessica.ott@territorial.fr

Au moment de la sortie de la nouvelle édition de l'ouvrage,
nous vous ferons une **offre commerciale préférentielle**.

Avertissement de l'éditeur:

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

	Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70
---	--



© Territorial, Voiron

ISBN: 978-2-8186-1464-8

ISBN version numérique: 978-2-8186-1465-5

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Octobre 2018

Dépôt légal à parution

Sommaire



Note méthodologique.....	p.7
--------------------------	-----

Avertissement.....	p.9
--------------------	-----

Introduction.....	p.11
-------------------	------

Partie 1



Identifier et analyser le phénomène de l'absentéisme

Chapitre I

Connaître les différentes composantes de l'absentéisme pour délimiter son action.....	p.15
---	------

A - L'absentéisme compressible en sept points.....	p.15
--	------

1. Le congé de maladie ordinaire (CMO).....	p.15
---	------

2. Le congé de longue maladie (CLM).....	p.15
--	------

3. Le congé de longue durée (CLD).....	p.15
--	------

4. Le congé de grave maladie.....	p.16
-----------------------------------	------

5. Le congé pour accident du travail.....	p.16
---	------

6. Le congé pour maladie professionnelle.....	p.16
---	------

7. Les absences injustifiées.....	p.16
-----------------------------------	------

B - L'absentéisme incompressible en dix points.....	p.17
---	------

1. Le congé lié à la maternité.....	p.17
-------------------------------------	------

2. Le congé d'adoption.....	p.17
-----------------------------	------

3. Le congé lié à la paternité.....	p.17
-------------------------------------	------

4. Le congé parental.....	p.17
---------------------------	------

5. Les absences pour événements familiaux.....	p.18
--	------

6. Le congé de solidarité familiale.....	p.18
--	------

7. Le congé de présence parentale.....	p.18
--	------

8. Les absences pour motif syndical.....	p.18
--	------

Chapitre II

Quelles causes pour quels effets ?.....	p.21
---	------

A - Les causes traditionnelles.....	p.21
-------------------------------------	------

1. Des conditions matérielles contraignantes.....	p.21
---	------

2. Une pénibilité de la situation de travail.....	p.23
---	------

3. Le vieillissement : un impact de plus en plus fort.....	p.24
--	------

B - Les amplificateurs récents.....	p.25
-------------------------------------	------

1. De nouvelles formes et exigences de travail.....	p.25
---	------

2. L'impact des évolutions et incertitudes organisationnelles.....	p.30
--	------

3. Un impact du déséquilibre vie personnelle/vie professionnelle à ne pas négliger.....	p.32
---	------

Chapitre III

Mesurer l'absentéisme, un préalable à tout plan d'action méthodologique	p 35
A - Une multiplicité d'indicateurs... ..	p 35
B - ... À croiser dans un tableau de bord	p 37
1. Une collecte des données à organiser	p 37
2. Les croisements des indicateurs pour construire un tableau de bord pertinent	p 40
3. Une étape clé : le partage du diagnostic entre les acteurs	p 45
C - Un exemple d'outil partagé : le baromètre de l'Association nationale des DRH des grandes collectivités territoriales (ADRH - GCT)	p 45

Partie 2

Favoriser le bien-être des agents par le management de l'intelligence au travail

Chapitre I

Piloter et partager	p 49
A - Identifier l'ensemble des acteurs	p 49
1. La direction des ressources humaines au service de l'ensemble des directions	p 49
2. Des relais privilégiés au sein des directions : les assistants et conseillers de prévention	p 50
B - Organiser le pilotage	p 51
1. Le dialogue avec les organisations syndicales au sein d'une instance privilégiée : le CHSCT	p 51
2. Les agents au cœur d'un démarche participative	p 53

Chapitre II

Responsabiliser	p 56
A - Organiser le recours aux contrôles médicaux	p 56
B - Renforcer le contrôle de l'assiduité par l'encadrement	p 57

Chapitre III

Reconnaître et motiver	p 61
A - Le RIFSEEP : un nouveau dispositif à utiliser	p 61
B - Organiser des entretiens de retour par l'encadrement	p 62

Chapitre IV

Soutenir et protéger	p 65
A - Organiser une politique de promotion de la santé au travail	p 65
B - Intégrer les agents atteints de maladies chroniques ou en situation de handicap	p 66
C - Participer à la protection sociale complémentaire	p 67
1. Quel contexte pour l'intervention de l'employeur ?	p 67
2. Quels effets pour la protection sociale complémentaire ?	p 69

Chapitre V

Impliquer et engager	p.71
A - Mettre en place une politique de qualité de vie au travail (QVT)	p.71
B - Rendre la collectivité exemplaire	p.72
1. La lutte contre la discrimination et le harcèlement	p.72
2. La conciliation des temps de travail et hors travail	p.73

Chapitre VI

Prévenir	p.77
A - Prévenir les accidents de travail et les maladies professionnelles	p.77
1. Évaluer les risques dans le cadre du document unique	p.77
2. Identifier les risques d'accidents de service et de trajet	p.80
3. Identifier les risques de maladies professionnelles	p.82
4. Mettre en place un système de management en santé et sécurité au travail	p.84
B - Prévenir les risques psychosociaux	p.86
1. Un préalable : sensibiliser et communiquer sur la définition et l'impact des RPS pour mobiliser	p.86
2. Établir un diagnostic pour identifier les risques	p.87
3. Faire appel à un consultant externe	p.89
4. Agir pour prévenir et lutter contre les risques psychosociaux	p.91

Chapitre VII

Anticiper	p.95
A - Anticiper et gérer l'usure professionnelle	p.95
1. Un préalable : sensibiliser et communiquer pour mobiliser les différents acteurs	p.95
2. Quel plan de prévention de l'usure professionnelle et de reclassement ?	p.95
3. Comment maintenir les agents dans l'emploi ?	p.97
B - Organiser les deuxièmes carrières des agents	p.100
1. Développer et valoriser les compétences des séniors	p.103
2. Favoriser l'engagement des séniors au travail	p.103

Annexes

.....

Annexe I

Arrêté du 14 mars 1986 relatif à la liste des maladies donnant droit à l'octroi de congés de longue maladie	p.109
--	-------

Annexe II

Arrêté du 30 juillet 1987 relatif à la liste indicative des maladies pouvant ouvrir droit à un congé de longue maladie (régime de congés de maladie des fonctionnaires territoriaux)	p.110
---	-------

Annexe III

Tableau des EPI obligatoires par type d'activité	p.111
---	-------

Annexe IV	
Tableau des EPI par famille	p.112
Annexe V	
Modèle de fiche d'exposition aux risques professionnels (arrêté du 30 janvier 2012)	p.113
Annexe VI	
Référentiel interministériel de compétences des assistants et des conseillers de prévention	p.114
Annexe VII	
Grille d'évaluation des RPS pour leur intégration dans le document unique	p.119
Glossaire	p.121
Références législatives et réglementaires	p.127
1. Les acteurs de la prévention et de la santé au travail	p.127
2. Les absences pour indisponibilité physique	p.127
3. Les autres types d'absence	p.128
4. Le contrôle médical	p.128
5. La protection sociale des agents territoriaux	p.128
6. Les outils de la prévention dans la fonction publique territoriale	p.128
7. La pénibilité	p.129
Bibliographie	p.131

Note méthodologique

Cet ouvrage est destiné à sensibiliser l'ensemble des acteurs concernés aux différents aspects de l'absentéisme, mais surtout à leur proposer des outils à déployer sur les court, moyen et long termes. Cet ouvrage n'a pas pour ambition de proposer un modèle unique mais bien de permettre à chaque acteur et lecteur de s'approprier ce qui lui semble le plus opportun.

Ces acteurs, qu'ils soient membres de la direction générale, experts RH ou encadrants pourront trouver la ou les actions qui leur semblent les mieux adaptées à leur environnement. Ces différentes pistes sont intéressantes pour tous types de collectivité. Mais elles peuvent être modulées et combinées en fonction notamment de la taille de la collectivité, du degré d'avancement des démarches de prévention et de sécurité au travail, des moyens dédiés à cette démarche de lutte contre l'absentéisme ou encore des autres priorités de politique RH de la collectivité.

Dans cette optique, afin de faciliter l'appropriation par le lecteur des différents apports de cet ouvrage, celui-ci développe :

- tout d'abord un inventaire ou état des lieux (partie 1 – chapitres I et II), afin de poser les problématiques ;
- des premiers outils permettant de mesurer l'absentéisme ;
- enfin, des méthodologies, assimilables à des actes managériaux, comme le démontrent les six chapitres de la partie 2 (la communication et l'action !).

Par ailleurs, le lecteur pourra choisir son niveau de lecture à travers les résumés « Pour aller à l'essentiel » situés à la fin de chaque chapitre. Il pourra également approfondir certains points de l'ouvrage par le biais des encadrés « Pour aller plus loin ».

Enfin, sont rassemblés en fin d'ouvrage :

- un glossaire définissant précisément un certain nombre de mots-clés qui sont signalés dans le corps de l'ouvrage par un astérisque ;
- une table des références législatives et réglementaires citées tout au long de l'ouvrage et signalées par un renvoi de bas de page ;
- des annexes numérotées et citées dans le corps du texte.



Depuis la parution de *Lutter contre l'absentéisme*, en mars 2014, les contributions et les références à cette problématique ont été légion. Il est donc bienvenu de les prendre en considération.

Le rétablissement du jour de carence à compter du 1^{er} janvier 2018, par application de l'article 115 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, est aussi l'élément déclencheur de la mise à jour.

La circulaire du 15 février 2018 (NOR CPAF1802864C) relative au non versement de la rémunération au titre du premier jour de congé maladie des agents publics civils et militaires confirme les nouvelles modalités de gestion de l'absentéisme.

Dans ce contexte, il est indispensable de renforcer les outils et les méthodes de *Lutter contre l'absentéisme*. Pour cela, l'actualisation de l'ouvrage prend en considération cinq ensembles :

- 1/ l'évolution de l'environnement juridique et les études des dispositifs d'accompagnement et de suivi de la santé au travail ;
- 2/ les outils de gestion des données sociales des collectivités territoriales ;
- 3/ les résultats des baromètres récents, des analyses des ressources humaines de la fonction publique territoriale, incorporant les tendances de la qualité de vie au travail (QVT) ;
- 4/ la présentation de guides utiles aux pistes d'action pour diverses rubriques relevant de l'absentéisme : risques psychosociaux au travail, démarches de prévention, harcèlement au travail ;
- 5/ les postures préconisées pour manager le travail et ses composantes : bien-être et efficacité, qualité de vie au travail et égalité professionnelle, utilité du dialogue social, cursus de formation initiale et continue dans le cadre du congé personnel d'activité (CPA) englobant, depuis le 1^{er} janvier 2017, le compte personnel de formation (CPF) et le compte d'engagement citoyen (CEC), outils pour apprendre à manager des projets appropriés aux conditions de travail.

Compte tenu de ces cinq ensembles, l'objectif majeur de la nouvelle version *Lutter contre l'absentéisme* est plus opérationnel et force de proposition. Sans renier les apports théoriques de la première version, l'accent est mis sur les modes d'action. Par conséquent, la dimension managériale pour atténuer l'absentéisme est essentielle.

C'est la question de l'intelligence au travail qui est posée.

Pierre-Yves Gomez, dans son ouvrage *Intelligence du travail* (Desclée de Brouwer, 2016) conseille : « *Les entreprises sont invitées à se libérer des bureaucraties managériales, des normes et des prescriptions pour donner plus d'espaces aux initiatives et à la production de sens aux niveaux locaux. Son mot d'ordre est la subsidiarité, c'est-à-dire la prise de décision au niveau le plus proche possible de la mise en œuvre. [...] L'enjeu sera d'inventer une entreprise où la place centrale du travail humain est une expression de son intelligence.* »

Totalement applicable aux organisations publiques, cette approche est garante du bien-être au travail, pour lequel il s'agit de « manager par le travail réel ».

Cette thématique a d'ailleurs, en janvier et février 2018, fait l'objet d'un très didactique MOOC (massive open online course) de l'École de management – EMLYON Business School.

N'est-ce pas instaurer une gestion humaine des ressources en lieu et place de la sacro-sainte GRH ?

L'absentéisme*¹ est une problématique inhérente au fonctionnement des collectivités territoriales. C'est pourquoi l'analyse et la lutte contre l'absentéisme doivent faire partie intégrante d'une politique pragmatique de ressources humaines. Si l'absentéisme n'est pas pris en compte, tant dans la gestion quotidienne que dans les projets de ressources humaines, il peut avoir de multiples conséquences tant au niveau structurel qu'au niveau de la santé des agents.

Maîtriser l'absentéisme, c'est tout d'abord lutter contre les incidences financières qu'il a sur chaque organisation, de manière directe ou indirecte. Dans le contexte actuel, où les contraintes budgétaires des collectivités territoriales sont de plus en plus fortes et où l'optimisation de la dépense publique est un objectif partagé par l'ensemble des collectivités, la réduction des coûts directs et indirects de l'absentéisme est une nécessité. C'est d'autant plus vrai que la masse salariale représente une part importante des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. Ce type de dépense se caractérise d'ailleurs par son inertie et un accroissement quasi automatique d'année en année.

De la même façon, le phénomène des absences au travail impacte le fonctionnement et la qualité du service public rendu aux usagers. L'accroissement de l'absentéisme peut induire des dysfonctionnements organisationnels, le rallongement des délais de production du service public, ou encore une diminution de l'efficacité du service rendu du fait de la baisse du niveau de réactivité et de disponibilité des équipes.

La vigilance des collectivités territoriales sur l'évolution de l'absentéisme est aussi liée au vieillissement global des agents de la fonction publique territoriale. Ce vieillissement est dû tant au report de l'âge de départ en retraite qu'au report de l'âge d'entrée dans la vie active. Or, il est avéré que les agents les plus âgés sont globalement plus absents et surtout plus longtemps.

L'action contre l'absentéisme représente aussi une double opportunité pour les collectivités territoriales. Elle sera tout d'abord l'occasion d'améliorer le climat social par la reconnaissance du travail réalisé par les agents, l'attention portée à leur déroulement de carrière, à la conciliation entre les différents temps de vie des agents. À un niveau plus stratégique, une politique de lutte contre l'absentéisme permet également l'amélioration des conditions et de l'environnement de travail des agents tant au niveau des horaires de travail, de l'ergonomie des postes de travail que dans la prévention des situations de mal-être au travail.

Enfin, la lutte contre l'absentéisme est également l'occasion de renouer le dialogue social en associant l'encadrement, les représentants des organisations syndicales, les agents, les acteurs RH autour de nouveaux outils de gestion des ressources humaines : anticipation et gestion des reclassements, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, médiation...

Cet ouvrage a donc pour objectif de sensibiliser l'ensemble des acteurs concernés aux différents aspects de l'absentéisme, ses causes, sa mesure, les tendances actuelles, mais également de leur proposer un panel d'outils et d'actions à court, moyen et long termes, parmi lesquels ils pourront choisir ceux et celles qui leur semblent le plus adaptés au contexte de leur collectivité et les combiner au mieux.

L'actualisation 2018 a aussi pour objectif, au-delà de la mobilisation collective des acteurs, d'identifier le rôle essentiel des managers dans la construction de la qualité de vie au travail au quotidien des agents territoriaux, mais également d'accompagner ces derniers par des outils pratiques. Dans un contexte où la gestion de la contrainte devient prégnante, où l'environnement territorial évolue fortement, où le statut est remis en question, les managers sont sollicités par leurs équipes dans la recherche du sens au travail et dans la mobilisation d'un collectif au service de valeurs partagées.

Alors que la situation de l'absentéisme continue à se dégrader, il est essentiel de réinterroger les pratiques managériales dans les collectivités territoriales au regard de ces attentes.

Si ces démarches sont portées et accompagnées au plus haut niveau des organisations, les managers pourront alors agir efficacement.

1. Rappel : nous invitons les lecteurs à se reporter au glossaire présent en fin d'ouvrage (pp. 121 à 126), où ils trouveront la définition des mots-clés comportant un astérisque.

Partie 1

Identifier et analyser le phénomène de l'absentéisme

Connaître les différentes composantes de l'absentéisme pour délimiter son action

Distinguer les formes d'absentéisme en fonction de la nature et des motifs des absences aboutit à la distinction entre **absentéisme incompressible*** et **absentéisme compressible***. Cette analyse exclut les absences liées à la vie de la collectivité, telles que les absences pour formation, certaines autorisations d'absence ou encore les absences liées à des mouvements sociaux.

A - L'absentéisme compressible en sept points

L'absentéisme compressible, ou plutôt partiellement compressible, d'origine interne, peut être diminué par des actions de prévention et de lutte contre l'absentéisme. Cette résorption de l'absentéisme ne peut être que partielle car l'absence fait partie du déroulement normal de la vie professionnelle.

Nous intégrons ainsi dans l'absentéisme compressible les différents congés et absences ci-dessous :

1. Le congé de maladie ordinaire (CMO)

Titulaire, stagiaire ou non titulaire, un agent public peut bénéficier d'un congé de maladie en cas d'indisponibilité physique sous réserve de la production, dans les 48 heures, d'un certificat médical établi par un médecin généraliste ou spécialiste, un stomatologue ou une sage-femme. La durée totale d'un **congé de maladie ordinaire*** est d'un an maximum sur une période de douze mois consécutifs. Dans ce cadre, la rémunération du fonctionnaire est maintenue à plein traitement pendant trois mois, puis est diminuée de moitié pour une durée de neuf mois (article 57 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale).

Même justifiée, la maladie est un phénomène subjectif : venir ou pas au travail peut dépendre non seulement de l'état de santé ressenti par l'agent, mais également de sa motivation individuelle, de son intégration dans l'équipe de travail, de sa charge de travail. Ainsi, ce type d'arrêt, qui représente d'ailleurs la plus forte proportion d'absences, est également révélateur du climat social et des conditions de travail.

2. Le congé de longue maladie (CLM)

Le fonctionnaire stagiaire ou titulaire atteint par une maladie rendant nécessaire un traitement et des soins prolongés, présentant un caractère invalidant et de gravité confirmée figurant sur la liste définie par le ministère de la Santé (publiée par deux arrêtés relatifs à la liste des maladies pouvant ouvrir droit à un **congé de longue maladie*** des 14 mars 1986 et 30 juillet 1987, cf. annexes I et II), peut bénéficier d'un congé de longue maladie après avis du **comité médical départemental***.

Ce congé est accordé par l'autorité territoriale pour une durée de trois à six mois renouvelables dans la limite de trois ans. La rémunération est maintenue à plein traitement pour une durée d'un an, puis l'agent est placé à demi-traitement pendant deux ans. Le point de départ de cette absence est la date de la première constatation médicale de la maladie en cause.

3. Le congé de longue durée (CLD)

Le fonctionnaire atteint de certaines affections limitativement énumérées peut bénéficier d'un **congé de longue durée***. Ce congé est accordé une seule fois par affection à l'expiration des droits à congé de longue maladie à plein traitement. Le congé de longue maladie est alors transformé en congé de longue durée.

Le CLD est attribué après avis du comité médical départemental par périodes de trois à six mois renouvelables dans la limite d'une durée totale de cinq ans pour la même affection.

4. Le congé de grave maladie

Lorsqu'un agent non titulaire, comptant trois ans de services, est atteint d'une maladie dûment constatée le mettant dans l'incapacité d'exercer son activité professionnelle, nécessitant un traitement et des soins prolongés, présentant un caractère invalidant et de gravité confirmée, il peut bénéficier d'un **congé de grave maladie*** pendant une période maximale de trois ans rémunérés pendant la première année à plein traitement, puis à demi-traitement pour le reste de la période de congés.

5. Le congé pour accident du travail

Ce congé fait suite à un **accident de service*** ou un **accident de trajet***.

L'accident de service se définit comme une action soudaine et violente d'une cause extérieure entraînant une lésion de l'organisme de l'agent dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

Afin de bénéficier d'un congé pour accident de service, l'agent doit amener la preuve de l'imputabilité de sa lésion par un certificat médical accompagné d'un rapport hiérarchique, voire de témoignages. L'imputabilité est basée sur la certitude d'un lien de cause à effet entre l'exécution de l'activité professionnelle et l'accident.

Dans ce cadre, afin de permettre à l'autorité territoriale de décider en toute connaissance de cause, les encadrants doivent contrôler la véracité des faits relatés par l'agent et accompagner la déclaration. Au final, c'est l'autorité territoriale qui décidera l'imputabilité, le cas échéant, pour les arrêts de travail supérieurs à quinze jours, suite à l'avis de **la commission départementale de réforme***.

Il en va de même pour les accidents de trajet survenus sur le trajet domicile privé/lieu de travail. La collectivité, avec l'aide des encadrants de proximité, doit être particulièrement vigilante sur l'imputabilité de ces accidents de travail qui donnent régulièrement lieu à des dérives.

Pendant la durée du congé pour accident de travail, l'agent perçoit l'intégralité de son traitement jusqu'à sa reprise d'activité, voire jusqu'à sa mise en retraite éventuelle.

6. Le congé pour maladie professionnelle

La maladie professionnelle* est la maladie contractée ou aggravée dans l'exercice des fonctions. L'imputabilité au service doit être établie par la relation de cause à effet entre l'affection et l'activité professionnelle.

La commission départementale de réforme émet un avis. Les maladies professionnelles sont la cause de nombreuses restrictions et journées d'absence. **Les troubles musculo-squelettiques*** dont le nombre ne cesse de croître depuis de nombreuses années relèvent de cette rubrique.

7. Les absences injustifiées

Toute absence d'un agent motivée par une raison de santé doit donner lieu à l'octroi d'un congé maladie et à la production par l'agent public d'un certificat médical attestant que son état de santé ne lui permet pas d'exercer temporairement ses fonctions. L'agent doit transmettre à son autorité hiérarchique le certificat médical d'arrêt de travail dans un délai de 48 heures.

Depuis le décret n° 2014-1133 du 3 octobre 2014 relatif au contrôle des arrêts de maladie des fonctionnaires, en cas de manquement à cette obligation, l'employeur doit informer l'agent de la réduction de sa rémunération à laquelle il s'expose, en cas d'un nouvel envoi tardif dans les deux ans à compter de la date de prescription du premier arrêt de travail envoyé tardivement.