

Extrait du Registre des délibérations du Conseil de Communauté

Séance du 31 mars 2022

Membres du Conseil Communautaire en exercice : 123

Le Conseil de Communauté, régulièrement convoqué, s'est réuni, sous la présidence de Mme Anne VIGNOT, Présidente de Grand Besançon Métropole.

Ordre de passage des rapports : 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17,18,19,20,21,22,23,24,25,26,27,28,29,30,31,32,33,34,35,36,37,38,39,40,41,42,43,44,45.

La séance est ouverte à 18h03 et levée à 22h27.

Étaient présents : Audeux : Mme Françoise GALLIOU Avanne-Aveney : Mme Marie-Jeanne BERNABEU Besançon : M. Hasni ALEM, Mme Frédérique BAEHR, M. Guillaume BAILLY (à partir de la question n°6), Mme Anne BENEDETTO, M. Kevin BERTAGNOLI, Mme Pascale BILLEREY, M. François BOUSSO, Mme Nathalie BOUVET, Mme Claudine CAULET, Mme Aline CHASSAGNE, Mme Annaïck CHAUVET, Mme Julie CHETTOUH, M. Sébastien COUDRY, M. Philippe CREMER, M. Laurent CROIZIER, M. Benoit CYPRIANI, Mme Karine DENIS-LAMIT, Mme Marie ETEVENARD, M. Ludovic FAGAUT, Mme Lorine GAGLILOLO, Mme Sadia GHARET, M. Abdel GHEZALI, M. Olivier GRIMAITRE, M. Damien HUGUET, M. Jean-Emmanuel LAFARGE, Mme Marie LAMBERT, M. Aurélien LAROPPE, Mme Agnès MARTIN, Mme Carine MICHEL, Mme Laurence MULOT, M. Yannick POUJET, Mme Françoise PRESSE, Mme Karima ROCHDI, M. Nathan SOURISSEAU, M. André TERZO, Mme Claude VARET, Mme Anne VIGNOT, Mme Christine WERTHE, Mme Marie ZEHAF Bonnay : M. Gilles ORY Boussières : M. Eloi JARAMAGO Busy : M. Philippe SIMONIN Byans-sur-Doubs : M. Didier PAINEAU Chalèze : M. René BLAISON Chalezeule : M. Christian MAGNIN-FEYSOT Champagny : M. Olivier LEGAIN Champvans-les-Moulins : M. Florent BAILLY Chemaudin et Vaux : M. Gilbert GAVIGNET Chevroz : M. Franck BERNARD Cussey-sur-l'Ognon : M. Jean-François MENESTRIER Deluz : M. Fabrice TAILLARD Devecey : M. Michel JASSEY (jusqu'à la question n°12 incluse) Ecole-Valentin : M. Yves GUYEN Fontain : Mme Martine DONEY Franois : M. Emile BOURGEOIS Geneuille : M. Patrick OUDOT Gennes : M. Jean SIMONDON La Vèze : M. Jean-Pierre JANNIN Les Auxons : M. Anthony NAPPEZ Mamirole : M. Daniel HUOT Marchaux-Chaufontaine : M. Patrick CORNE Morre : M. Jean-Michel CAYUELA (jusqu'à la question n°31 incluse) Nancray : M. Vincent FIETIER Noironte : M. Claude MAIRE Osselle-Routelle : Mme Anne OLSZAK Pelousey : Mme Catherine BARTHELET Pirey : M. Patrick AYACHE Pouilley-Français : M. Yves MAURICE Pouilley-les-Vignes : M. Jean-Marc BOUSSET Pugey : M. Frank LAIDIE Roche-lez-Beaupré : M. Jacques KRIEGER Roset-Fluans : M. Jacques ADRIANSEN Saint-Vit : Mme Anne BIHR, M. Pascal ROUTHIER Saône : M. Benoit VUILLEMIN (jusqu'à la question n°8 incluse) Serre-les-Sapins : M. Gabriel BAULIEU Tallenay : M. Ludovic BARBAROSSA Thoraise : M. Jean-Paul MICHAUD Torpes : M. Denis JACQUIN Vaire : Mme Valérie MAILLARD Venise : M. Jean-Claude CONTINI Vorges-les-Pins : Mme Maryse VIPREY

Étaient absents : Amagney : M. Thomas JAVAUX Besançon : Mme Elise AEBISCHER, M. Nicolas BODIN, Mme Fabienne BRAUCHLI, M. Cyril DEVESA, Mme Valérie HALLER, M. Pierre-Charles HENRY, Mme Myriam LEMERCIER, M. Christophe LIME, M. Jamal-Eddine LOUHKIAR, Mme Marie-Thérèse MICHEL, M. Maxime PIGNARD, M. Anthony POULIN, M. Jean-Hugues ROUX, Mme Juliette SORLIN, M. Gilles SPICHER, Mme Sylvie WANLIN Beure : M. Philippe CHANEY Brailans : M. Alain BLESSEMAILLE Champoux : M. Romain VIENET Châtillon-le-Duc : Mme Catherine BOTTERON Chaucenne : Mme Valérie DRUGE Dannemarie-sur-Crête : Mme Martine LEOTARD Grandfontaine : M. Henri BERMOND La Chevillotte : M. Roger BOROWIK Larnod : M. Hugues TRUDET Le Gratteris : M. Cédric LINDECKER Mazerolles-le-Salin : M. Daniel PARIS Meray-Vieilley : M. Philippe PERNOT Miserey-Salines : M. Marcel FELT Montfaucon : M. Pierre CONTOZ Montferrand-le-Château : Mme Lucie BERNARD Novillars : M. Bernard LOUIS Palise : M. Daniel GAUTHEROT Rancenay : Mme Nadine DUSSAUCY Thise : M. Loïc ALLAIN Velesmes-Essarts : M. Jean-Marc JOUFFROY Vieilley : M. Franck RACLOT Villars Saint-Georges : M. Damien LEGAIN

Secrétaire de séance : M. Eloi JARAMAGO

Procurations de vote : E.AEBISCHER à K.BERTAGNOLI, G.BAILLY à L.MULOT (jusqu'à la question n°5 incluse), N.BODIN à M.ZEHAF, C.CAULET à F.PRESSE, F.BRAUCHLI à A.CHAUVET, C.DEVESA à B.CYPRIANI, V.HALLER à D.HUGUET, P.C.HENRY à L.FAGAUT, M.LEMERCIER à C.WERTHE, C.LIME à A.CHASSAGNE, M.T.MICHEL à M.ETEVENARD, M.PIGNARD à K.DENIS-LAMIT, A.POULIN à J.E.LAFARGE, J.H.ROUX à Y.POUJET, J.SORLIN à S.COUDRY, G.SPICHER à O.GRIMAITRE, S.WANLIN à A.GHEZALI, A.BLESSEMAILLE à J.KRIEGER, R.VIENET à C.MAGNIN-FEYSOT, C.BOTTERON à A.NAPPEZ, M.LEOTARD à J.M.BOUSSET, M.JASSEY à Y.MAURICE (à partir de la question n°13), D.PARIS à E.BOURGEOIS, M.FELT à Y.GUYEN, P.CONTOZ à D.HUOT, N.DUSSAUCY à M.J.BERNABEU, B.VUILLEMIN à D.HUOT (à partir de la question n°9), L.ALLAIN à F.TAILLARD

Délibération n°2022/006044

Rapport n°14 - Règlement du temps de travail sujétion d'engagement et de continuité de service public

Règlement du temps de travail – Sujétion d'engagement et de continuité de service public

Rapporteur : M. Gabriel BAULIEU, Vice-président

Inscription budgétaire

Sans incidence budgétaire

Résumé :

Le conseil communautaire a délibéré le 16 décembre 2021 en faveur de la mise en place d'une sujétion d'engagement et de continuité de service public, consistant à accorder un jour supplémentaire de RTT chaque année aux agents comptant 20 à 39 ans de service dans la fonction publique territoriale et deux jours chaque année aux agents comptant au moins 40 ans de service.

Le Préfet nous indique, par un courrier daté du 11 février 2022, qu'il considère que cette sujétion poserait un problème de légalité du fait d'un défaut d'argumentation et conduirait à une rupture d'égalité entre agents et ne serait donc pas conforme à la loi fixant le temps de travail dans la fonction publique à 1 607 heures annuelles.

Considérant les dispositions de l'article 2 du décret n° 2001-623 permettant de réduire la durée annuelle de travail pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions, les exigences particulières en matière de polyvalence et de continuité de service auxquelles sont astreints les personnels du Grand Besançon, l'usure professionnelle générée par ces exigences, les recommandations de mise en place de démarches de prévention de l'usure professionnelle préconisées par les organismes spécialisés, il est proposé au conseil communautaire de confirmer sa décision de mise en place d'une sujétion d'engagement et de continuité de service public.

I. Contexte

Le conseil communautaire a délibéré le 16 décembre 2021 en faveur de la mise en place d'une sujétion d'engagement et de continuité de service public, consistant à accorder un jour supplémentaire de RTT chaque année aux agents comptant 20 à 39 ans de service dans la fonction publique territoriale et deux jours chaque année aux agents comptant au moins 40 ans de service.

Le Préfet nous indique, par un courrier daté du 11 février 2022, qu'il considère que cette sujétion poserait un problème de légalité du fait d'un défaut d'argumentation et conduirait à une rupture d'égalité entre agents et ne serait donc pas conforme à la loi fixant le temps de travail dans la fonction publique à 1 607 heures annuelles.

L'objet de la présente délibération est donc de préciser en quoi cette décision est, au contraire, totalement conforme tant à la lettre qu'à l'esprit de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, dite de transformation de la fonction publique et au décret n° 2001-623 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique.

Il convient d'abord de rappeler que l'article 2 du décret n° 2001-623 stipule que « *L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement peut, après avis du comité technique compétent, réduire la durée annuelle de travail servant de base au décompte du temps de travail défini au deuxième alinéa de l'article 1^{er} du décret du 25 août 2000 susvisé pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux.* »

Ainsi, les sujétions liées à la nature des missions sont-elles explicitement un motif réglementaire de réduction du temps de travail. **La prise en compte de la nature des missions permet de différencier le temps de travail entre agents publics sans créer de rupture d'égalité.** La réglementation autorise les autorités territoriales, en bonnes gestionnaires de ressources humaines, à compenser des missions particulièrement exigeantes par une réduction du temps de travail conçue pour maintenir l'employabilité de long terme de tous les agents.

Or, la nature des missions des agents publics n'est pas la même selon leur emploi. Le fait de travailler au sein d'une collectivité ou d'un établissement public du bloc communal expose les personnels à des sujétions particulières liées à la proximité avec les usagers des services publics, au caractère essentiel des services rendus, à la polyvalence et à la réactivité permanente exigées des agents.

La période de crise sanitaire, qui se poursuit depuis le début de l'année 2020 en est une illustration particulière. La continuité des services essentiels a dû être assurée malgré un absentéisme élevé (agents contaminés, autorisations spéciales d'absence pour les personnels vulnérables, pour les cas contacts ou pour les agents devant garder leurs enfants lorsque les classes ou crèches sont fermées) et des contraintes spécifiques (protocoles sanitaires renforcés dans les crèches, les écoles, les structures d'accueil de personnes âgées). Dans ces conditions, une convention de partenariat a été conclue entre la Ville de Besançon, la Communauté urbaine Grand Besançon Métropole et le Centre communal d'action sociale pour permettre la mise à disposition de personnels entre ces trois entités afin d'assurer la continuité des services essentiels et le respect des protocoles sanitaires. Ainsi, une « réserve sanitaire » a-t-elle été créée pour renforcer les services essentiels par des agents en provenance de tous les autres services. Cette réserve sanitaire a également permis le fonctionnement du centre de vaccinations. Il ne faut pas non plus négliger l'impact qu'a eu la crise sanitaire sur les services supports, qui ont dû assurer en urgence la logistique (dotation en équipements de protection individuelle, aménagement des postes de travail, déploiement des moyens de télétravail, armement des centres de vaccination...), l'information des habitants, la mise en œuvre des règles spécifiques de gestion des ressources humaines dans le cadre de la gestion de crise, l'appui juridique, les aides au monde économique...

Ce type de situation où les personnels sont mobilisés pour d'autres missions que celles qui leur sont habituelles et doivent faire face à des situations inédites et à des charges de travail exceptionnelles se retrouve de plus en plus fréquemment à d'autres occasions, notamment en cas d'aléas climatique ou d'événement exceptionnel.

A n'en pas douter, la répétition de l'exposition à ce type de sujétion est génératrice d'un stress et d'une fatigue qui contribuent, à long terme, à une usure professionnelle particulière.

Les études et statistiques nationales le confirment d'ailleurs d'une manière éloquent.

L'évolution de l'absentéisme dans les collectivités territoriales est en effet préoccupante. Sofaxis, le principal assureur des collectivités pour les risques RH, relève que l'absentéisme des agents de la fonction publique territoriale a progressé de 26 % entre 2008 et 2015, puis de 8 % entre 2015 et 2020. Ainsi, en 2020, le taux global d'absentéisme dans les collectivités territoriales s'établit-il à 9,5 % ; 41 % des agents se sont absents au moins une fois dans l'année et la durée moyenne d'un arrêt s'élève à 49 jours calendaires. Le coût de l'absentéisme pour raison de santé est considérable : Sofaxis l'évalue à 2 221 € par agent employé en 2020.

Les études comparatives menées par l'association des directeurs des ressources humaines des grandes collectivités montrent que l'absentéisme est plus élevé dans les collectivités ayant des missions de proximité avec les habitants (19 % d'absentéisme global en plus dans les communes et 69 % dans les CCAS par rapport aux départements).

Par ailleurs, différentes enquêtes montrent que l'absentéisme pour raison de santé est très lié à l'âge et que ce phénomène s'amplifie. Ainsi, Sofaxis remarque, dans une étude de 2016 menée pour l'association Villes de France, qu'en 2009, 34 % des agents absents avaient plus de 50 ans et que cette proportion atteint 43 % en 2015 ; elle est d'ailleurs montée à 48 % en 2020. Cette même année, 60 % des personnels absents plus de 180 jours avaient plus de 50 ans. Sofaxis relève que la durée moyenne d'arrêt des agents de 55 à 59 ans est de 68 jours en 2020, quand elle est de 23 jours pour les agents de moins de 25 ans. La société d'assurance signale aussi que l'âge moyen des agents atteints d'une maladie professionnelle est de 51 ans et que, dans cette situation, la durée moyenne d'arrêt est de 221 jours. En outre, le coût moyen journalier des absences est estimé par Sofaxis à 20 % de plus pour un agent de 57 ans et à 30 % de plus pour un agent de 62 ans par rapport à un agent de 30 ans.

Les différentes réformes relatives aux retraites conduisent par ailleurs à une augmentation sensible de l'âge de départ en retraite des personnels de la fonction publique territoriale. Sofaxis indique que les fonctionnaires territoriaux de la catégorie sédentaire nés en 1949 sont partis en retraite, en moyenne, à 61,1 ans ; ceux nés en 1953 sont partis, en moyenne, à 62 ans ; compte tenu de l'augmentation des durées de cotisation exigées, ceux nés en 1973 devraient partir, en moyenne, à 64,5 ans.

Tous les indicateurs contribuent donc à montrer une très forte corrélation entre l'âge, l'ancienneté de service et les pathologies génératrices d'absences, cette tendance étant renforcée, ces dernières décennies, par un allongement des carrières conjugué à une plus forte prévalence des troubles musculo-squelettiques et des risques psycho-sociaux.

L'ensemble des spécialistes, médecins du travail, sociologues du travail, économistes du travail, directeurs des ressources humaines s'accordent pour considérer que ce phénomène ne peut être ignoré et doit donner lieu à la mise en œuvre de plans de prévention.

Ainsi, l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail préconise la mise en place de mesures d'aménagement des conditions de travail pour les salariés les plus âgés. Sofaxis, dans son étude réalisée pour l'association Villes de France, fait la même préconisation, à partir du diagnostic que « *l'avancée en âge impose aux organismes lésés des temps de récupération plus longs que chez les agents les plus jeunes* ».

Notre collectivité a pris en compte cette nécessité depuis de nombreuses années et a élaboré des plans d'actions visant le maintien dans l'emploi de ses agents.

Ces plans intègrent des actions de différents niveaux. Un service pour l'accompagnement des parcours professionnels a été créé et favorise les reconversions des agents par la mise en œuvre de formations et l'immersion professionnelle. Notre service de médecine professionnelle dispose d'une infirmière diplômée en ergonomie qui peut préconiser des aménagements de postes. Si nécessaire, des reclassements médicaux, permettant le changement de filière professionnelle, sont proposés. Un service chargé de la sécurité et de l'hygiène au travail existe depuis de nombreuses années et anime un réseau étendu d'assistants de prévention, ce qui favorise une analyse permanente des risques professionnels et la mise en œuvre d'actions correctives. Une grande attention est apportée à la qualité des équipements de protection individuelle et des vêtements de travail. Les agents victimes de violences ou d'agressions bénéficient d'un accompagnement spécifique.

Ces dernières années, une démarche globale visant à renforcer la qualité de vie au travail a été déployée. Dans ce cadre, la bonne articulation entre vie professionnelle et vie personnelle, comme l'attention portée aux conditions de récupération de la fatigue, constituent des éléments essentiels.

C'est la raison pour laquelle l'élaboration du nouveau règlement du temps de travail, conforme aux dispositions de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, a fait l'objet d'une attention particulière et d'un dialogue social nourri. Le travail de diagnostic a débuté dès le début de l'année 2020. De nombreux échanges ont ensuite eu lieu, tant avec les directions de la collectivité qu'avec les organisations syndicales représentatives (115 heures de concertation). C'est l'ensemble de cette démarche qui a abouti au nouveau règlement adopté par notre assemblée en juin 2021, après un avis très majoritairement favorable du comité technique (12 voix sur 15). Il convient de rappeler que ce nouveau règlement répond à trois objectifs :

- un service public local de haute qualité adapté aux besoins de la population et une administration performante capable de mettre en œuvre les politiques publiques prioritaires ;
- une qualité de vie au travail placée comme pierre angulaire de l'épanouissement professionnel des agents (prise en compte du contexte social professionnel comme par exemple la question des droits à congés, des déplacements, des formations, de l'égalité femmes-hommes...) ;
- une administration exemplaire qui doit respecter les prescriptions législatives dans le cadre du droit du travail (durée de repos, durée journalière de travail...) et prendre en compte un certain nombre de données exogènes impactant sa capacité à agir sur les moyens et longs termes, comme par exemple le contexte budgétaire qui impose de maîtriser l'évolution de la masse salariale.

Ainsi, le nouveau règlement intègre à la fois des dispositions visant à améliorer l'efficacité du fonctionnement des services, par exemple en intégrant le travail régulier du samedi aux plannings pour limiter le nombre d'heures supplémentaires ou en révisant certains cycles de travail pour mieux les adapter aux besoins des usagers, et d'autres favorisant la reconnaissance des sujétions et l'employabilité à long terme.

La sujétion d'engagement et de continuité de service public répond à ce deuxième objectif, en permettant, comme le recommandent les organismes spécialisés, une meilleure récupération de la fatigue accumulée par les personnels les plus anciens. Mais elle a aussi un rôle psychologique en

reconnaissant symboliquement l'exigence de mobilisation professionnelle de ces agents et en créant les conditions de sa pérennité.

Le coût particulièrement modeste de ce dispositif (1 jour non travaillé supplémentaire par an entre 20 et 39 ans de service, 2 jours supplémentaires à partir de 40 ans de service) doit être mis en balance avec le coût beaucoup plus élevé généré par l'augmentation considérable de l'absentéisme lié à l'âge et à l'usure professionnelle, en l'absence de mesures de prévention.

II. Propositions

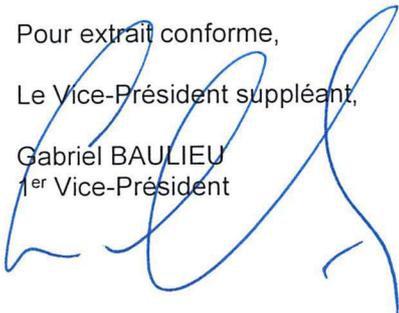
Considérant les dispositions de l'article 2 du décret n° 2001-623 permettant de réduire la durée annuelle de travail pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions, les exigences particulières en matière de polyvalence et de continuité de service auxquelles sont astreints les personnels du Grand Besançon, l'usure professionnelle générée par ces exigences, les recommandations de mise en place de démarches de prévention de l'usure professionnelle préconisées par les organismes spécialisés, il est proposé au conseil communautaire de confirmer sa décision de mise en place d'une sujétion d'engagement et de continuité de service public, dans les conditions ci-après :

- 1 jour supplémentaire de RTT est accordé chaque année aux agents relevant des catégories sédentaire et active comptabilisant entre 20 et 39 ans de service dans la fonction publique territoriale ;
- 2 jours supplémentaires de RTT sont accordés chaque année aux agents relevant des catégories sédentaire et active comptabilisant au moins 40 ans de service dans la fonction publique territoriale ;
- 1 jour supplémentaire de RTT est accordé chaque année aux agents relevant de la catégorie insalubre comptabilisant entre 15 et 34 ans de service dans la fonction publique territoriale ;
- 2 jours supplémentaires de RTT sont accordés chaque année aux agents relevant de la catégorie insalubre comptabilisant au moins 35 ans de service dans la fonction publique territoriale.

Les jours de RTT ainsi acquis doivent être pris durant l'année en cours ou déposés sur le compte épargne temps de l'agent, dans la limite des plafonds prévus réglementairement.

A la majorité, le Conseil de Communauté se prononce favorablement sur la confirmation de la délibération du 16 décembre 2021 instaurant une sujétion d'engagement et de continuité de service public, pour les raisons et dans les conditions exposées ci-dessus.

Pour extrait conforme,
Le Vice-Président suppléant,
Gabriel BAULIEU
1^{er} Vice-Président



Rapport adopté à la majorité :

Pour : 107

Contre : 1

Abstention* : 0

Conseiller intéressé : 0

*Le sens du vote des élus ne prenant pas part au vote est considéré comme une abstention.