



DOSSIER D'EXPERTS

2^e édition

RESSOURCES HUMAINES ET STATUT

Le reclassement dans la fonction publique territoriale

Leviers, cadres d'action et facteurs de réussite

Sébastien Bonnefoy

Directeur général des services

Alexandre Labetoule

Avocat, cofondateur du cabinet CLL Avocats

Claudine Lecocq

Directrice de projets, formatrice

Le reclassement dans la fonction publique territoriale

Leviers, cadres d'action et facteurs de réussite

Longtemps mal considéré et vécu comme une difficulté au sein de la fonction publique territoriale, le reclassement était relégué à la médecine et aux DRH pour ses aspects médicaux ou techniques. Il était souvent synonyme, pour l'agent comme pour la collectivité, d'un éloignement mal négocié du poste de travail. Il s'appuie pourtant sur un cadre législatif précis qui permet aujourd'hui d'en faire un véritable outil de gestion des ressources humaines, moderne et efficace.

Les auteurs proposent dans cet ouvrage une revue précise de tous les aspects à considérer, des méthodes applicables et des cadres réglementaires, qui guidera votre démarche d'accompagnement de l'agent rencontrant des obstacles dans ses fonctions.

De la prévention à l'évaluation, du maintien dans l'emploi au repositionnement, les nombreux acteurs au cœur de ces dispositifs sont également présentés, pour répondre à cette question complexe et essentielle désormais au centre des politiques de RH et de management.



Sébastien Bonnefoy, administrateur territorial, pratique la gestion des RH depuis une quinzaine d'années dans des collectivités de tailles et de niveaux différents (département, grande ville, métropole). Après avoir exercé les fonctions de DGA administration générale et management à Cahors (Ville et Agglomération), il est Directeur général des services de ces mêmes collectivités depuis janvier 2022.



Alexandre Labetoulle est avocat au barreau de Paris, spécialiste du droit public. Cofondateur du cabinet CLL Avocats, il assiste les collectivités territoriales (contentieux et conseil). Enseignant à Sciences Po Strasbourg depuis 2009, et à l'EFB durant une dizaine d'années, il est également l'auteur de nombreux articles parus dans les revues juridiques de référence (AJDA, AJFP, Jurisclasseur...).



Claudine Lecocq a entrepris une démarche de gestion de l'inaptitude en 2000 à Strasbourg, au sein du service technique de 950 agents. Sa formation (infirmière, DESS en GRH, ingénieure) et son expérience lui ont permis de comprendre et de conceptualiser le processus. Elle est directrice de projets et forme régulièrement les cadres et les médecins de prévention.

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2045-8

territorial éditions



DOSSIER D'EXPERTS

2^e édition

RESSOURCES HUMAINES ET STATUT

Le reclassement dans la fonction publique territoriale

Leviers, cadres d'action et facteurs de réussite

Sébastien Bonnefoy

Directeur général des services

Alexandre Labetoule

Avocat, cofondateur du cabinet CLL Avocats

Claudine Lecocq

Directrice de projets, formatrice

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 87 17 - Référence TDE 837A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail** à :
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
www.boutique.territorial.fr

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: 978-2-8186-2045-8

ISBN version numérique: 978-2-8186-2046-5

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Janvier 2023

Dépôt légal à parution

Sommaire

Introduction

Les fondements de la nécessité de gérer les inaptitudes professionnelles	p.9
--	-----

Partie 1

Faire face à la problématique de l'inaptitude et du reclassement : un défi redoutable ?

Chapitre I

Une question devenue prégnante et complexe	p.13
A - La contrainte financière durable	p.13
B - Le poids de l'évolution démographique	p.16
C - La transformation en profondeur des dispositifs et activités RH	p.17

Chapitre II

Les limites des réponses réglementaires	p.19
A - La complexité administrative	p.19
1. Un droit globalement protecteur pour les agents	p.19
2. Un droit complexe pour les employeurs	p.20
B - Des évolutions favorables	p.21

Chapitre III

En amont du reclassement, la priorité affirmée au maintien dans l'emploi	p.23
A - Le reclassement : l'étape ultime du processus	p.23
B - Un exemple de processus pour le maintien dans l'emploi des agents en situation de fragilité	p.25

Partie 2

Inaptitude et reclassement : de quoi parle-t-on exactement ?

Chapitre I

L'inaptitude n'est pas une inadaptation professionnelle	p. 33
A - Clarifier la notion d'aptitude et d'inaptitude professionnelle	p. 33
1. Définition de l'aptitude	p. 33
2. Une aptitude prononcée par des médecins généralistes et non par des médecins spécialistes du travail	p. 34
3. Définition de l'inaptitude	p. 35
B - La restriction médicale n'engage pas obligatoirement une inaptitude	p. 35
1. Définition de la restriction	p. 35
2. Qui est habilité à prononcer des restrictions médicales ?	p. 35
3. Quand peut être constatée l'inaptitude ?	p. 36

Chapitre II

Comment mesurer l'importance du phénomène dans son organisation ?	p. 37
A - Mesurer le risque de l'inaptitude dans l'organisation de travail	p. 37
1. Comment mesurer la charge mentale d'un poste ?	p. 38
2. Comment mesurer la charge physique d'un poste ?	p. 42
B - Mesurer le phénomène dans sa collectivité	p. 42
1. Identifier les populations à risques	p. 42
2. Suivre le phénomène « Les tableaux de bord de suivi »	p. 43

Chapitre III

Comprendre comment se « fabrique » l'inaptitude	p. 45
A - Un peu d'histoire	p. 45
B - Les signes avant-coureurs	p. 46
1. Une organisation qui ne sait pas cliquer	p. 46
2. Des organisations déconnectées de cette révolution	p. 47
C - Les différentes causes qui « fabriquent » des inaptitudes	p. 48
1. Les causes d'origine organisationnelle	p. 48
2. Les causes d'origine managériale	p. 50
3. Les causes liées à l'environnement du poste de travail	p. 52
4. Les causes d'origine économique et réglementaire	p. 53
5. Les causes d'origine individuelle, personnelle	p. 53
6. Conclusion	p. 54

Chapitre IV

De l'inaptitude à l'aptitude : une gestion collégiale partagée	p. 55
A - De l'inaptitude partielle à l'aménagement de poste	p. 56
1. L'aménagement de poste	p. 56
2. Les conditions de mise en œuvre de l'aménagement de poste	p. 57
B - De l'inaptitude au poste à un repositionnement	p. 59
1. Les obligations de l'administration vis-à-vis de l'agent en repositionnement	p. 60
2. Le parcours de reconversion professionnelle en plusieurs étapes	p. 60

C - Quelle organisation pour réaliser le repositionnement ?	p.66
1. Les freins au recrutement des personnes issues du dispositif de gestion des inaptitudes ...	p.66
2. Comment accompagner les agents inaptes vers l'aptitude ?	p.67
3. Les clés de la réussite du repositionnement	p.72
D - L'inaptitude à toutes fonctions, la fin d'activité	p.72

Partie 3

Les aspects juridiques du reclassement

Chapitre I

La recherche de l'adaptation du poste de travail : un préalable au reclassement	p.81
--	------

A - Une obligation pour l'administration, sous peine d'illégalité de la procédure de reclassement	p.82
B - L'intervention du service de médecine préventive	p.83
1. Le rôle et l'organisation du service de médecine préventive	p.84
2. L'intervention du service de médecine préventive auprès des agents publics	p.85

Chapitre II

Les acteurs du reclassement : garants de l'égalité	p.87
---	------

A - Les médecins agréés	p.88
B - Le conseil médical	p.89
1. Organisation	p.89
2. Rôle	p.90

Chapitre III

Les différents types de congés pour raison de santé : garants de la sécurité financière	p.93
--	------

A - Le congé de maladie	p.93
B - Le congé de longue maladie	p.94
C - Le congé de longue durée	p.94
D - Les dispositions communes aux différentes périodes de congés	p.95

Chapitre IV

La procédure de reclassement	p.97
---	------

A - Le constat de l'inaptitude : point de départ de la procédure de reclassement	p.97
B - Le reclassement : une procédure subordonnée à la demande de l'agent	p.98
C - Les obligations de l'administration : proposition d'un poste adapté et brièveté des délais	p.99
D - Les diverses modalités juridiques du reclassement	p.100
1. L'affectation sur un autre emploi du même grade	p.100
2. Le reclassement sur un emploi d'un autre grade du cadre d'emplois	p.100
3. Le reclassement dans un autre cadre d'emplois	p.100
E - Le renforcement de l'accompagnement de l'agent : la période de préparation au reclassement (PPR)	p.102
F - L'échec du reclassement	p.103

Chapitre V

Le Fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique : promoteur de reclassement p.107

Conclusion p.109

Partie 4

Le reclassement : élément d'un processus global et moderne de la gestion des ressources humaines

Chapitre I

Développer une stratégie sur l'ensemble des politiques RH de la collectivité p.113

A - Anticiper et valoriser le dispositif jusqu'au plus haut niveau de la collectivité p.113

B - Parcours professionnels, recrutement et formation p.114

1. Le recrutement p.115

2. La mobilité interne p.115

3. Parcours professionnels p.115

4. La formation p.116

5. Santé au travail – conditions de travail p.116

6. Carrière p.116

7. Les relations sociales p.116

C - Et le dialogue social ? p.117

1. Dans le cadre du Comité Social Territorial (CST) p.117

2. Lors de l'examen des situations d'agents p.117

Chapitre II

La direction des ressources humaines, un acteur majeur de la politique de reclassement professionnel p.119

A - Les intervenants chargés de préparer et de mettre en œuvre un véritable pilotage du reclassement p.119

1. Le directeur ou la directrice des ressources humaines p.119

2. La DRH emploi p.120

3. La DRH gestion administratives des carrières p.120

4. La DRH formation p.120

5. La médecine de prévention p.121

6. L'assistant-e social-e p.122

7. Le psychologue du travail p.123

8. L'ergonome et le préventeur p.123

B - La commission pluridisciplinaire p.124

C - Des choix traduits dans l'organisation de la DRH p.127

Chapitre III

Le rôle des managers, charnière indispensable p.129

A - Le manager de proximité, pivot d'une politique volontariste de détection et d'action p.129

B - La continuité de la chaîne managériale, une nécessité pour un reclassement réussi p.131

C - Les outils pour un management de la santé, des âges et des parcours p.132

Chapitre IV

Les agents, acteurs incontournables de leurs propres parcours p.135

A - La situation de départ p.135

B - Les conditions de l'adhésion de l'agent p.138

1. Communiquer pour banaliser l'hypothèse du reclassement p.138

2. Responsabiliser les acteurs avant, pendant et après le processus de reclassement p.138

Conclusion générale p.139

Bibliographie p.141

Annexes

Annexe I

Textes p.145

Annexe II

Jurisprudences p.159

Les fondements de la nécessité de gérer les inaptitudes professionnelles

Éléments de définition et de contexte

- Une question qui est loin de n'être que technique
- Un terme à la signification connotée négativement
- Un sujet de ressources humaines, mais également un sujet de management
- Un indicateur au cœur du climat social et de la qualité de vie au travail de la collectivité

Pendant longtemps, l'inaptitude d'un agent à l'exercice de son emploi – et donc le reclassement qui s'ensuit dans la grande majorité des cas – a été considérée comme une affaire complexe, aux ressorts abscons, voire mystérieux, d'autant plus que le médical est au centre de la problématique. Et « en matière de médecine, je n'entends rien »... Il fallait donc laisser agir les professionnels de la santé (de ville comme du travail) et les techniciens du statut de la fonction publique pour trouver les bonnes solutions, dès lors que l'agent en question n'était bien sûr pas maintenu dans son service d'origine, le chef d'équipe n'ayant pas à se préoccuper du devenir de son ancien subordonné. La question était ainsi renvoyée au médecin et au DRH, dans une acception finalement technique, médicale, juridique, donc réductrice de la réalité de la problématique soulevée. En effet, elle va beaucoup plus loin que cette description donne à croire.

C'est là la force de cet ouvrage qui insistera souvent sur le caractère stratégique des problématiques d'inaptitude et de reclassement. L'histoire nous explique en bonne partie la connotation originelle et encore actuellement négative des termes employés. « Inapte », « reclassé », voire « malade » ou « handicapé », autant de qualificatifs désignant ce qu'on ne voulait pas voir, ou avoir à traiter. Ce n'est pas par hasard si aujourd'hui il est question d'usure professionnelle, de mobilité préventive, d'accompagnement à l'évolution des parcours professionnels, d'employabilité durable... pour redonner tout l'intérêt que doit revêtir la situation des agents concernés auprès de tous les acteurs. En quelque sorte, il fallait – et il faut encore – démystifier l'inaptitude, son ou ses origines et le ou les traitements à disposition pour y faire face. D'un sujet de technicien et de ressources humaines, l'inaptitude devient peu à peu un sujet politique, au sens où il devient l'affaire de tous, à l'échelle nationale comme au niveau de chaque employeur et, au sein de ce dernier, l'affaire de tous les managers. Un constat parle de lui-même : trois salariés sur cinq sont aujourd'hui obligés au cours de leur vie professionnelle de changer de poste,

voire de métier, pour des raisons médicales. Ce risque attendu doit donc être pris en compte naturellement dans les organisations de travail afin d'accompagner les salariés dans le déroulement de leur carrière.

À l'origine, on l'a dit, les organisations ont plus ou moins pris en compte ce phénomène. Les personnes inaptes restaient sur leur poste de travail sans l'exercer pleinement. Cette situation ne posait pas de difficultés quand elle était compensée par des créations d'effectifs et des marges de manœuvre dans les équipes de travail. De ce fait, la gestion des inaptes a souvent été oubliée des décideurs et donc des politiques de ressources humaines. Aujourd'hui, la contrainte sur les capacités financières des collectivités impose d'optimiser les ressources en présence et fait donc évoluer l'approche du sujet. Cela explique pour une large part les raisons pour lesquelles la question de l'inaptitude n'a jamais été autant d'actualité qu'aujourd'hui.

Si le coût des inaptitudes non ou mal gérées n'est plus acceptable budgétairement, il l'est encore moins d'un point de vue social et humain. Comment ne pas accompagner les agents dans leur difficulté de poursuivre leur vie professionnelle alors que les causes des inaptitudes sont principalement liées aux conditions de travail à fortes contraintes physiques ou psychiques ? L'inaptitude devient dès lors également, en tout cas dans la façon dont elle est prise en charge localement, un indicateur de qualité de vie au travail au sens large, mais aussi d'ambiance et d'état d'esprit au sein de l'organisation, et partant, du climat social qui y règne. Accompagner un agent en difficulté, mieux encore prévenir les causes conduisant à ses difficultés, sont des actions complexes, mais que l'ensemble des agents et de leurs représentants – les organisations syndicales, acteurs majeurs du climat social, ont un rôle à jouer dans la gestion des inaptitudes professionnelles – ne peuvent que saluer et encourager.

S'intéresser au phénomène de l'inaptitude permet de comprendre et d'analyser l'organisation de travail, les modes de management en place. C'est aussi une réelle opportunité pour inscrire l'acquisition de compétences comme faisable et durable au sein des services publics, lesquels vont connaître des mutations majeures s'ils veulent relever les défis technologiques du XXI^e siècle.

Après avoir reposé dans une première partie les questions de l'inaptitude et du reclassement dans toute leur complexité pour les organisations qui y sont confrontées, nous verrons dans une deuxième partie, de façon détaillée, les tenants et aboutissants de ces sujets. Une troisième séquence s'intéressera aux aspects juridiques et réglementaires pour bien en maîtriser tous les ressorts. Enfin, la quatrième et dernière partie sera consacrée à la présentation étayée de la mobilisation de tous les acteurs concernés par le traitement et la prise en main les plus adaptés possible de la question.

Partie 1

Faire face à la problématique de l'inaptitude et du reclassement : un défi redoutable ?

Sébastien BONNEFOY
Directeur général des services

Parler de défi redoutable peut surprendre quelque peu de prime abord. Après tout, en théorie, le phénomène ne concerne qu'un nombre limité de personnes, proches de la retraite ; en outre, le droit positif apporte toutes les solutions que le médecin et la DRH mettront en œuvre, y compris en recrutant des moyens supplémentaires.

La réalité est pourtant différente, loin des idées reçues, tant le nombre de salariés concernés explose, à tout âge qui plus est, dans un contexte normatif en partie inadapté, bavard et technocratique, quelque peu décalé par rapport à l'évolution du monde du travail ; et puis, les professionnels de la santé au travail n'ont plus tout à fait les moyens d'agir comme ils le souhaiteraient. En bref, il faut faire avec, et les collectivités ont l'obligation, sociale et financière, de s'emparer du sujet et de réussir ! Quitte à inventer, imaginer ce qui n'existe pas, ce que le droit n'apporte pas, ce que les finances de l'organisation n'apportent plus.

La période de crise sanitaire est venue renforcer encore cette réalité, en laissant perdurer des situations de reclassement voire en en développant de nouvelles, notamment en raison des situations d'isolement contraint dans lesquelles des agents ont été placés à l'occasion des confinements successifs.

Insistons encore sur un point : la problématique de l'inaptitude et du reclassement se pose ou se posera à tout cadre des ressources humaines un jour ou l'autre de sa carrière, de façon directe ou indirecte ; elle se posera également à tout manager, et pas seulement à celui ou à celle qui encadre des services techniques ou des agents faisant face au public.

Si la problématique est redoutable, c'est parce qu'elle est complexe, au sens étymologique du terme.



Nota

« Complexe » ne signifie pas nécessairement « compliqué ». Se dit d'un **ensemble** dont les éléments sont non seulement plusieurs, mais également combinés, voire entrelacés.

Et si elle est complexe, c'est pour un certain nombre de raisons que cette première partie va s'attacher à présenter.

Chapitre I

Une question devenue prégnante et complexe

Dans ce premier chapitre, nous allons évoquer et expliquer les motifs qui conduisent à ce constat aujourd'hui. Trois nous semblent mériter d'être signalés.

A - La contrainte financière durable

Depuis le début des années 2010, le débat sur le redressement des comptes publics de la nation s'est fait plus prégnant. Les gouvernements se sont attelés à la maîtrise des dépenses de l'État et de la Sécurité sociale dans un premier temps, puis ont recherché les possibilités de faire participer les collectivités territoriales à l'effort national. Ces dernières ont dès lors été confrontées à partir de 2014 à une réduction massive et inédite, par son ampleur et son rythme, des dotations versées chaque année par l'État, qui constituent une part importante de leurs recettes. Alors que les dépenses de leur côté n'ont pas cessé d'augmenter, beaucoup de collectivités ont subi **l'effet ciseaux**, les contraignant à des plans d'économies significatifs sur leurs dépenses. Si les dépenses d'investissement ont été un peu mises à contribution, ce sont les dépenses de fonctionnement qui ont été au centre de l'attention, parmi lesquelles les dépenses de personnel.

La prise de conscience de l'enjeu de stabilisation de la masse salariale est donc assez récente. Elle fait face à la complexité d'un sujet aux tenants multiples et parfois contradictoires.

Signalons le poids relatif très important de la masse salariale. Dans la fonction publique territoriale, les dépenses de personnel représentent en moyenne 35 % des coûts de fonctionnement (jusqu'à 60 % dans les communes les plus importantes), ou encore un peu plus de 25 % des dépenses totales (investissement compris), soit plusieurs centaines de millions d'euros pour une grande ville par exemple. Elles ont atteint 60,1 milliards d'euros en 2015¹. La loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques 2012-2017 prévoyait une progression annuelle de la masse salariale

1. En savoir plus sur <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales>.

des collectivités et de leurs groupements à 2,5 % par an ; elle s'est établie à 3,3 % en 2012, selon le constat opéré par la Cour des comptes dans son rapport consacré pour la première fois aux finances publiques locales, publié en octobre 2013.

De manière plus récente, plus de 300 collectivités parmi les plus grandes ont été amenées à contractualiser avec l'État (contrats dits de Cahors) afin de maintenir les montants de dotations perçus, sous réserve d'une limitation de l'évolution des dépenses de fonctionnement à 1,2 %². Nous verrons ce que contient le nouveau pacte de confiance que le gouvernement a l'intention de proposer aux collectivités territoriales à partir de 2023.

S'atteler aux dépenses de personnel est souvent vécu comme une véritable gageure. D'abord en raison de leur montant. Ensuite, parce qu'il s'agit de dépenses juridiquement et comptablement considérées comme des dépenses obligatoires ; ainsi, elles apparaissent obligatoirement au budget de la collectivité, au même titre que le remboursement des annuités de la dette ; la collectivité ne saurait y renoncer, sans être placée immédiatement sous la tutelle du représentant de l'État et du juge.

En outre, ces dépenses échappent largement à la compétence de la collectivité en raison de leur structure même. La Cour des comptes estime que près de 40 % de l'augmentation des dépenses de personnel relèvent de décisions prises au niveau national ; ce qui était vrai en 2013 l'est encore aujourd'hui. La récente revalorisation du point d'indice de 3,5 %, au 1^{er} juillet 2022, illustre parfaitement le phénomène.

En effet, quand on examine les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale d'une année sur l'autre – la variation des effectifs, le glissement vieillesse technicité (GVT) et la variation des rémunérations des agents –, on s'aperçoit que la marge de manœuvre est étroite.

Sur les effectifs d'abord, dont on constate leur augmentation depuis de nombreuses années, en raison des transferts de compétences décidées par la loi aux collectivités territoriales, on pourrait estimer que l'employeur local est libre de recruter ou pas, de remplacer ou pas les départs et donc de maîtriser ses dépenses de personnel. C'est en effet vrai, réglementairement en tout cas, mais beaucoup de réformes décidées à Paris ont des impacts sur les territoires. La réforme des rythmes scolaires intervenue en 2013, infléchie en 2017, est un bon exemple. L'adoption de normes (nationales ou européennes) constitue un autre exemple. Pour les respecter, il faut des moyens et des compétences.

Le GVT (glissement vieillesse technicité), quant à lui, correspond à plusieurs modalités d'avancement qui s'imposent aux collectivités et si l'une d'entre elles décidait de fermer totalement le robinet du déroulement de carrière de ses agents, elle se retrouverait rapidement dans une situation de blocage liée à la pression syndicale et à une démotivation individuelle et collective.

Quant aux **rémunérations versées** aux agents, elles échappent là aussi pour une bonne part à l'employeur. Le traitement indiciaire, première composante de la paie du fonctionnaire, représentant entre 2/3 et 4/5^e des rémunérations, dépend de la valeur du point d'indice déterminé par le gouvernement au niveau national. De même pour d'autres composantes, comme le supplément familial de traitement (SFT), lié au nombre d'enfants, ou

2. En application de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, les 322 collectivités et EPCI dont les dépenses de fonctionnement dépassent les 60 millions d'euros par an pouvaient signer un contrat avec l'État, par lequel ils s'engagent à ne pas dépasser un taux de croissance des dépenses de fonctionnement de 1,2 % par an, inflation comprise.

la nouvelle bonification indiciaire (NBI) valorisant des sujétions particulières déterminées par décret. Enfin, l'État est régulièrement à l'initiative de la refonte des grilles indiciaires, en allongeant une grille avec des échelons supplémentaires, en modifiant l'architecture de tel ou tel cadre d'emplois. Cette présentation ne serait pas complète, si l'on n'abordait pas les charges sociales patronales qui pèsent fortement sur la masse salariale et que subissent les employeurs, qu'il s'agisse des cotisations retraite et de Sécurité sociale, quand une revalorisation du Smic n'a pas déjà eu un impact sur le niveau minimum du traitement des fonctionnaires.

S'agissant du régime indemnitaire, dernière grande composante du salaire des fonctionnaires, l'employeur est libre d'en verser un ou pas, là aussi théoriquement, car il constitue un tel facteur d'attractivité, pour embaucher, et de motivation, pour les agents, que rares sont les collectivités qui n'en versent pas et qui sont même confrontées en interne à de fortes tensions sociales pour sa revalorisation à échéances régulières. Dans nombre de cas, le régime indemnitaire est également indexé sur la valeur du point d'indice.

On voit ainsi à quel point **la fixation des dépenses de personnel est contrainte par leur structure propre et par la construction statutaire.**

Dans ces conditions, la nécessité de disposer de ressources humaines performantes et donc optimisées, sur les plans tant qualitatif que quantitatif, met à l'agenda la prise en charge de l'inaptitude de deux façons différentes : en faisant en sorte qu'elle survienne le moins possible, par des actions de prévention adaptées auprès des métiers les plus concernés et des agents susceptibles d'être touchés, et quand elle survient, en mettant tout en œuvre pour organiser un retour à l'emploi le plus rapide et correspondant aux besoins réels de la collectivité.

Le retour à l'emploi : il n'y a pas de fatalité !

Faisons un petit focus sur un sujet, souvent invoqué de façon polémique, mais non moins central quand il s'agit de faire face à une contrainte financière durable et de contenir les dépenses de personnel : la lutte contre l'absentéisme.

Si les créations de postes sont moins fréquentes et les remplacements d'agents momentanément indisponibles moins systématiques, le retour des collaborateurs absents peut constituer une réponse très pertinente. Les employeurs sont de plus en plus nombreux à mettre en place des plans de prévention de l'absentéisme, et obtiennent des résultats, en sensibilisant les cadres intermédiaires, en suivant régulièrement les chiffres et en intervenant systématiquement s'il survient un problème dans une équipe, en menant des entretiens de reprise d'activité, en instaurant une prime de présentisme, en contrôlant mieux les arrêts de travail, en développant des actions de prévention.

Nous reviendrons plus loin sur ce sujet, non pas tant de l'absentéisme en tant que tel, mais sur ce qu'il témoigne des évolutions des politiques RH ces dernières années dans les collectivités. Un véritable changement de paradigme est à l'œuvre qu'il est intéressant de présenter. D'autant plus que malgré les efforts d'un grand nombre d'employeurs territoriaux, l'absentéisme se maintient à près de 9,3 % en 2015, contre 8,8 en 2014, selon le courtier en assurance Sofaxis.

Si la question de l'inaptitude prend une dimension nouvelle dans un contexte de raréfaction de la ressource, elle est également bouleversée par les changements intervenus sur la démographie de la population active des fonctionnaires.

B - Le poids de l'évolution démographique

À l'image de la population française, les agents publics vieillissent. Dans le même temps, sous l'effet des réformes successives des retraites, les carrières s'allongent. Toutes les études font état clairement d'une pyramide des âges sous tension. Le *Panorama* publié par Sofaxis au titre des années 2018-2019-2020 est particulièrement éclairant³.

En l'espace de dix ans, l'âge moyen des agents territoriaux (CNRACL) a augmenté de 2,5 ans. Il est passé de 44,2 ans en 2005 à 46,7 en 2015 (46,9 ans pour les femmes et 46,5 ans pour les hommes). Depuis 2008, cet âge moyen croît chaque année de manière régulière, de 0,3 à 0,4 an environ, mettant fin à la stabilité constatée au début des années 2000. La part des 50 ans et plus dans la FPT représente près de 45 % des effectifs avec une part relative qui devrait augmenter dans les prochaines années.

Parallèlement, l'âge moyen de départ à la retraite s'accroît régulièrement depuis la dernière réforme des retraites adoptée en 2010. Il est ainsi passé de 58 ans et 7 mois en 2011 à près de 62 ans en 2020.

À noter que la pyramide des âges des agents absents suit la même évolution, quoiqu'en plus modérée, pour passer de 44,8 ans en 2006 à 46,1 ans en 2016, soit + 1,3 en 10 ans. S'agissant de la répartition des agents absents selon leur classe d'âge, on observe qu'en 2006, 52 % des agents absents au moins une fois dans l'année pour raison de santé avaient plus de 45 ans, cette proportion atteint 57 % en 2016. Toujours sur la même période, chez les hommes en particulier, la part des agents des plus de 55 ans absents, toutes natures d'arrêts confondus, augmente fortement, puisqu'elle passe de 15,5 % à 21,3 % ! Enfin, on constate que la durée des absences augmente chez les agents les plus anciens.

La dernière période que nous avons traversée, marquée par la crise sanitaire, a vu cette tendance se poursuivre.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Il n'est pas utile d'en citer davantage à ce stade.

De façon plus qualitative, il apparaît qu'ils prennent d'autant plus de sens quand on se rappelle que la fonction publique territoriale est marquée par une prédominance de la filière technique, qui regroupe les métiers les plus pénibles et usants, et par une large majorité des agents de la catégorie C. Et on sait que les métiers à caractère pénible exercés par les agents territoriaux impactent plus fortement les agents les plus âgés, pour les hommes comme pour les femmes. La progression en âge agit donc comme un multiplicateur de risque. Si l'exposition au risque est importante dans la survenance d'événements, notamment quand elle se maintient sur le long terme, l'âge est déterminant en matière de durée de l'absence, le temps de consolidation n'étant pas le même à 55 ans qu'à 35.

À travers ces quelques lignes, il s'agit de montrer que l'effet de l'âge se conjugue avec d'autres critères impactant l'état de santé, comme la pénibilité de certaines tâches ou l'organisation du travail.

Pour autant, il ne s'agit pas de considérer que l'inaptitude ne concerne que les agents les plus anciens. Avec les accidents de la vie, elle peut survenir à n'importe quel âge. Il est d'ailleurs toujours frappant de constater un nombre relativement important d'agents

3. *PANORAMA* « L'influence des absences pour raison de santé sur l'employabilité durable des agents territoriaux » - OBSERVATOIRE 2016.

concernés par une inaptitude en début de carrière, ce qui ne laisse pas d'interroger sur les modalités de recrutement mises en place et sur le sens donné au travail par certains agents parmi les plus jeunes. Nous y reviendrons.

Le vieillissement de la population active des collectivités interroge inévitablement les pratiques de gestion des ressources humaines : comment garantir l'employabilité des agents à tous les âges de leur carrière professionnelle ? Quels parcours professionnels proposer aux agents qui le souhaitent et pour ceux qui n'ont pas d'autre choix que de changer de métier ? Comment manager les relations intergénérationnelles au sein des équipes ? Comment lutter contre l'absentéisme et ses conséquences à tous les âges de la vie professionnelle ? Et au final, comment faire face au risque de l'inaptitude et de son corollaire qu'est le reclassement ?

C - La transformation en profondeur des dispositifs et activités RH

La question du reclassement prend, et ce sera le troisième temps de notre démonstration, une acuité particulière avec l'évolution des « modes de faire et d'agir » de la fonction RH dans la fonction publique territoriale.

Sous l'effet des réformes statutaires successives, du resserrement de la contrainte financière, des mutations de la société et des attendus à l'endroit du service public local, le bureau du personnel d'il y a quarante ans est devenu direction des ressources humaines, concevant l'agent comme un salarié responsable et acteur de sa vie professionnelle et comme une ressource pour l'organisation. Toujours dans le respect du droit statutaire positif, les employeurs ont progressivement mis en place une gestion dynamique du personnel, complétant les textes à portée nationale par des procédures internes plus adaptées au contexte local, tentant des expérimentations sous tous azimuts, consacrant donc une large part à l'innovation. Les politiques RH tendent à une certaine individualisation dans leur conception comme dans leur mise en œuvre. Cela est dû aux différentes réformes qui créent des droits nouveaux (droit individuel à la formation, à la mobilité, à la santé, à la rémunération selon le mérite...), mais également aux changements sociétaux qui placent l'individu au centre de l'attention. Si l'employeur a des attentes vis-à-vis de ses agents, ces derniers expriment de plus en plus un certain nombre d'exigences à son endroit (un suivi personnalisé, une possibilité d'évolution professionnelle, la garantie d'un sens au travail...). De même, ce qui était toléré auparavant (un agent devenu non productif laissé de côté, qu'il s'en satisfasse ou non) ne l'est plus par les collègues de l'équipe qui « exigent » collectivement une réponse de l'institution à la situation de leur collègue.

Dans leurs feuilles de route, à l'initiative des élus souvent, les DRH développent les notions de gestion prévisionnelle, de recherche et de maintien des compétences, de pilotage d'activité, de promotion de la qualité de vie au travail... La liste est longue, mais elle témoigne du changement d'orientation que connaît la fonction RH : moins autocentrée, moins juridique et moins portée sur le court terme, et plus proactive, innovante, anticipatrice. Dès lors, le reclassement est passé d'une question secondaire et subie à une question centrale et « challengée » (au sens de contractualisée).

Aux côtés de ces notions, les outils auxquels ont recours les DRH ont été bouleversés. Mobilité préventive, seconde partie de carrière, compte personnel de formation, cellule pluridisciplinaire, emplois passerelles, contrats de transition professionnelle..., autant

de moyens sollicités pour faire du reclassement un sujet un peu moins fantasmé et un peu plus partagé avec l'agent concerné et son encadrement, à tel point qu'un véritable management du reclassement est en train d'émerger dans un nombre croissant de collectivités. Comme d'autres thématiques RH, le reclassement « sort des murs », si nous pouvons nous autoriser cette formulation !

Dans ces conditions, la volonté d'avancer peut se trouver freinée par le cadre normatif. Ce n'est pas le moindre des paradoxes, tant il est d'autres situations dans lesquelles, alors que le droit permet de faire des choses, les collectivités rechignent à agir.

Il est toutefois vrai que le reclassement doit bien être considéré comme la solution ultime, quand toutes les autres ont été tentées et n'ont pas abouti. Et même sur ces autres solutions, le bât réglementaire blesse un peu...