TRAJECTOIRES publiques

#7

Le magazine RH des employeurs et agents territoriaux de Seine-et-Marne

Prévenir la désinsertion professionnelle, **le sentier de l'implication**

EMPLOI & CARRIÈRES
Zoom sur la mobilité inter-fonction publique

JURIDIQUE
Communication préélectorale, l'art d'éviter les écueils juridiques

LE TÉMOIN
Corinne LEDAMOISEL, Présidente du Tribunal administratif de Melun

Centre de gestion de Seine-et-Marne
Fonction Publique Territoriale

Automne 2025

Prévenir la désinsertion, l'affaire de tous

Anne THIBAULT,
Présidente du CDG

Absentéisme : "Fait d'être absent du lieu de travail [...] de tout lieu où [...] la présence est obligatoire". Les académiciens avaient fort à faire lorsqu'il s'est agi de compléter le Larousse avec un terme aussi simple (le fait d'être absent) que nébuleux (s'agissant de ses facteurs). La concision l'a évidemment emporté sur la démonstration et on peut le comprendre : il aurait fallu y consacrer une dizaine de pages !

Le soin de déterminer les causes de l'absentéisme revient dès lors à ceux qui, dans le monde professionnel, le côtoieraient quotidiennement. Mais de qui parlons-nous ? Du personnel de santé au travail ? Des services de ressources humaines ? Des agents concernés ? De leurs collègues, de leurs encadrants, de leurs employeurs ? Ne faisons pas de circonspection superflue ici, puisque la réponse est on ne peut plus sobre : tous. Il appartient à tous, quotidiennement, de détecter, à son échelle, les signaux, superficiels et plus profonds, qui ont pu mener à cet absentéisme. Et plus largement à cette désinsertion, qui peut par ailleurs se traduire par du présentéisme ou une incapacité plus large à mener à bien les missions qu'on s'est vues attribuées.

Comprendre les causes, certes multiples (mais que la multiplicité d'observateurs peut aider à envelopper), permettra de respecter l'adage selon lequel "comprendre c'est agir", et agir ici, c'est prévenir. Prévenir la désinsertion est l'affaire de tous, même sans expertise, que nous laisserons, comme nous le faisons dans ce numéro, aux factions médico-sociales et RH. Observer, détecter, signaler, voilà ce qui impute aux employeurs, aux encadrants, et même aux agents vis-à-vis d'eux-mêmes et de leurs trajectoires professionnelles. L'écrivain Italo SVEVO écrivait dans *Une vie* qu'il faudrait aux hommes deux vies : une pour soi-même, une pour les autres. Je laisse à chacun le soin d'apprécier cette maxime dans sa cellule personnelle. Mais dans nos environnements professionnels, tentons de concilier ces deux versants, car ils y sont si dépendants l'un de l'autre...
L'autre, c'est aussi lui qui importe dans nos missions. Voilà de quoi donner plus de matière à nos rigoristes académiciens.

Le chiffre

20%

Il s'agit de la proportion d'agents de la fonction publique territoriale qui œuvrent pour le compte des organismes intercommunaux en 2023, contre 14% en 2011

C'est un des points qui ressort des derniers chiffres publiés par la DGAFP ce 1er juillet et relatifs à l'évolution des effectifs de la fonction publique. Car si les effectifs communaux restent stables, la répartition entre communes et intercommunalités démontre un relatif rééquilibrage, alors que la loi NOTRe fête son 10ème anniversaire.

SOMMAIRE

3 / GROS PLAN SUR
L'enquête administrative

4 à 5 / ENTRE 4 MURS, EN 4 MOIS !
Les actualités du CDG 77 en bref

6 à 9 / DOSSIER
Prévenir la désinsertion professionnelle : entre globalité et proactivité

10 à 11 / EMPLOI & CARRIÈRES
L'âge de la mobilité inter-fonction publique

12 à 13 / DÉCRYPTAGE JURIDIQUE
La communication en période préélectorale : les bons gestes à adopter pour candidats et agents

14 à 15 / LE TÉMOIN
Corinne LEDAMOISEL, Présidente du TA de Melun : retour sur cette juridiction particulière

L'enquête administrative : l'avantage d'une démarche pluridisciplinaire

Si la mention d'"enquête administrative" semble sonner de plus en plus familièrement aux oreilles des employeurs publics, c'est que celle-ci a bien le vent en poupe.

Il n'y a rien d'étonnant à cela : n'étant pas strictement encadrée par des textes juridiques, elle promeut une certaine flexibilité et surtout implique une variété d'acteurs professionnels, permettant une réflexion plus horizontale et panoramique. Sous réserve du respect de certains principes, les collectivités territoriales peuvent ainsi l'utiliser comme un outil précieux pour établir des faits et prendre des décisions éclairées. Un engouement auquel n'a pas résisté le Centre départemental de gestion, qui s'est plongé à son tour dans cette procédure essentielle pour répondre à des défis RH toujours plus inédits.

Qu'est-ce qu'une enquête administrative ?

Une enquête administrative est une procédure exploratoire visant à établir la matérialité des faits dans une situation conflictuelle ou litigieuse, dans notre cas au sein d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public. Elle permet à l'administration de recueillir des preuves et de prendre des mesures appropriées, qu'elles soient conservatoires ou définitives.

Les acteurs clefs de l'enquête administrative

L'enquête administrative est une démarche pluridisciplinaire qui implique plusieurs acteurs, chacun jouant un rôle crucial dans le processus.

1. LES ENQUÊTEURS

Les enquêteurs sont au cœur du processus. Ils peuvent être des agents territoriaux ou des professionnels externes, comme des avocats ou des acteurs privés. Leur expertise professionnelle peut être éclectique, une caractéristique faisant la force et la légitimité de l'enquête administrative : juristes, conseillers en organisation, en prévention santé et sécurité au travail, chargés de ressources humaines, psychologue du travail, etc. Leur rôle consiste à recueillir témoignages, documents et autres éléments de preuve. Mission délicate oblige, ils doivent faire preuve d'impartialité et de déontologie.

2. L'AUTORITÉ TERRITORIALE

L'autorité territoriale, souvent représentée par le maire ou le président d'EPCI, est responsable de la mise en place de l'enquête. Elle désigne les enquêteurs et définit les contours de la mission à travers une lettre de mission. Cette autorité est également responsable de la prise de décision finale sur la base du rapport d'enquête.

3. LES AGENTS TERRITORIAUX

Les agents territoriaux peuvent être impliqués à plusieurs niveaux. Ils peuvent être les sujets de l'enquête, les témoins, ou même les auteurs présumés des faits litigieux. Par conséquent, leur coopération s'avère plus qu'essentielle pour le bon déroulement de l'enquête.
Point d'attention crucial : veiller à ce qu'ils soient informés de leurs droits et obligations, plus particulièrement en termes de confidentialité et de discrétion professionnelle.

Les étapes de l'enquête administrative

Comme indiqué en sus l'enquête administrative n'est pas strictement encadrée par des textes juridiques, par conséquent elle n'est tributaire d'aucune procédure préétablie. Tant et si bien qu'il est d'usage d'affirmer qu'il existe autant de types d'enquêtes que de situations à questionner. Certaines étapes fondamentales peuvent toutefois être décelées.

1. LES FORMALITÉS PRÉALABLES

La première étape repose sur la lettre de mission émanant de l'autorité territoriale, forme d'encadrement préalable en ce qu'elle désigne les enquêteurs et définit les contours de l'enquête.

2. DÉROULÉ DE L'ENQUÊTE

Cette phase centrale, de longue haleine, inclut les auditions et d'autres modalités de recueil des données. Les témoignages recueillis sont formalisés dans des procès-verbaux. D'autres méthodes de recueil de données peuvent comprendre la collecte de mails, de courriers, et de documents administratifs.

3. CLÔTURE DE L'ENQUÊTE

Une fois l'enquête terminée, un rapport est rédigé et remis à la collectivité. De manière générale, ce rapport doit être circonstancié et prendre position sur les faits et les responsabilités.

4. SUITES RÉSERVÉES À L'ENQUÊTE

Les suites de l'enquête peuvent varier : abandon de la procédure, article 40 du code de procédure pénale, suites disciplinaires, protection fonctionnelle, ou autres mesures comme des réorganisations internes ou des changements d'affectation.

Les sujets se prêtant à l'enquête administrative

L'enquête administrative peut être utilisée dans divers contextes, parmi lesquels :

- La discipline : pour établir les fautes commises par un agent et potentiellement engager une procédure disciplinaire ;
- L'insuffisance professionnelle : pour évaluer les compétences d'un agent et justifier un licenciement si nécessaire ;
- La protection fonctionnelle : pour déterminer si un agent peut bénéficier d'une protection fonctionnelle en cas de poursuites pénales ou d'atteintes à son intégrité ;
- Les CITIS (Congé pour Invalidité Temporaire Imputable au Service) : pour établir les circonstances d'un accident ou d'une maladie professionnelle ;
- Le signalement de violences sexistes et/ou sexuelles : pour enquêter sur les signalements de harcèlement ou de violences et orienter les victimes vers les autorités compétentes ;
- Les risques psychosociaux : pour exposer les risques sur la santé mentale, physique et sociale possiblement engendrés par certains dysfonctionnements organisationnels, certains facteurs relationnels et certaines conditions de travail, et recommander des voies de prévention ou de correction desdits risques.

Entre 4 murs, en 4 mois !

Ce qu'il s'est passé chez nous au cours du dernier trimestre, en bref

Transformer les risques en opportunités, à condition qu'ils soient identifiés et même partagés

Maîtrise des risques : une contrainte, vraiment ?

Derrière un risque, une opportunité : une sentence étonnante que le Centre départemental de gestion a tenté de mettre au cœur de sa demi-journée consacrée à la cartographie des risques éthiques et financiers.

Rappelons le contexte : sous l'impulsion de réformes récentes telles que la loi "Sapin 2" de 2016 et la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics de 2023, ainsi que des recommandations de l'AFA et des chambres régionales des comptes, la cartographie des risques s'est imposée progressivement comme un outil incontournable au sein des collectivités territoriales et des établissements publics. Des risques assez hétérogènes de surcroît, puisqu'ils peuvent être autant opérationnels, éthiques, financiers, juridiques, ou simplement humains, voire tous à la fois ! L'occasion pour les collectivités de gagner en autonomie et de développer leurs propres dispositifs de contrôle, dénués de démarches pondéreuses.
C'est ce que Farah ZAOUI, experte en éthique politique, et la Direction départementale des finances publiques, ont rappelé lors de cette série d'ateliers : la cartographie des risques doit être un outil positif, et non l'énième paramètre d'une machine administrative chronophage et superflue. Avec en ligne de mire une récompense, octroyée de manière toujours plus exigeante : la confiance des administrés, et une action publique bonifiée, par "des collectivités sereines et conscientes de leurs responsabilités" selon les mots de Farah ZAOUI. //

Moins de 6 mois se sont écoulés entre deux salons, pas de quoi atténuer l'intérêt des Seine-et-Marnais

Salon de l'emploi public : nouvelle formule, même audience

L'adage a la dent dure : "Jamais deux sans trois". Un troisième Salon de l'emploi et de la mobilité, un troisième forum de l'apprentissage, conjugués pour un premier Salon de l'emploi public. Si l'équation semble contre-intuitive, son résultat s'avère linéaire par rapport aux éditions précédentes.

Cet événement, ainsi né d'une fusion, a accueilli près de 405 participants venus, au choix : parler avec la trentaine d'exposants présents (employeurs de toutes les fonctions publiques, partenaires, écoles…), entendre la vingtaine d'intervenants de l'espace "pitch", ou voir les conférences de la journée ; soit trois sens sollicités avec une praticité que ne dénigreraient pas même les singes de la sagesse. Thème central : la mobilité, notamment entre les fonctions publiques (*voir pp. 10-11*). Quant au profil des visiteurs, ils ne furent que variété : lauréats de concours, étudiants, demandeurs d'emploi et agents en quête de mobilité. Tant et si bien qu'en termes d'informations conférées entre exposants et visiteurs, l'échange fut loin d'être aussi unilatéral qu'en apparence.
De là à briser l'image d'Épinal d'une fonction publique repliée sur elle-même, et aussi segmentée qu'un moteur stationnaire, une telle manifestation faite de diversité d'acteurs, et de passerelles entre milieux professionnels, l'a fait à grands pas et sans beaucoup de retenue. Il s'agit déjà d'une source de satisfaction ; mais il ne faut pas perdre de vue l'objectif premier de ce salon : aider à ce qu'employeurs publics et candidats harmonisent leurs attentes de part et d'autre, et les comblent autant que faire se peut. Et il n'appartient pas au Centre départemental de gestion de faire ce constat, mais bien à ces acteurs susmentionnés. En attendant, et comme la mobilité n'attend pas, rendez-vous en 2026 pour la prochaine édition ! //

Congrès de la FNCDG : Hippocrate était à Lille

L'événement biennal du Congrès de la FNCDG s'est établi en terre franco-flamande, Lille devenant, le temps de trois jours, l'épicentre des débats inhérents à la fonction publique territoriale.

Parmi ces débats, il en est un qui ne connaît pas la quiétude depuis plusieurs années, à savoir la santé et la sécurité au travail des agents publics. Au cours d'une des tables rondes, la Présidente du Centre départemental des gestion, Anne THIBAULT a ainsi coprésenté avec le Président du CDG59 Éric DURAND l'enquête réalisée par la commission santé de l'association. Un enseignement probant : les équipes pluridisciplinaires – combinant les expertises des conseillers en prévention et professionnels de santé au travail - sont devenues légion au sein des centres de gestion, puisque 97% d'entre eux en ont mis une en place ces dernières années. Une évolution qui prouve que, face aux difficultés rencontrées dans l'hexagone de recruter des médecins du travail, la mise en place de telles équipes permet toutefois, avec des pratiques plus horizontales, de pallier cette déficience quantitative, via des projets qualitatifs menés en commun.

L'occasion fut prise de revenir également sur l'importance des partenariats inter-institutionnels. D'où l'annonce d'un partenariat entre le Centre départemental de gestion et l'antenne de l'Agence régionale de santé (ARS) de Seine-et-Marne. Celui-ci porte sur la formation par le CDG 77 des médecins agréés. Si ce premier partenariat de complétion en appelle d'autres, il offre un exemple concret de projet de péréquation avec différents acteurs institutionnels de la santé, permettant une véritable mise en commun des qualifications et des savoirs dans ce volet. //

La présentation des résultats de l'enquête ouvrait l'atelier sur le rôle des CDG relatif à la santé au travail

Une journée placée sous la couleur du bleu azur, au ciel comme sur terre

RSGM : une rencontre champêtre avant la frénésie des élections

RSGM : ce sigle du Réseau des secrétaires généraux de mairie se répand toujours plus dans le langage des couloirs des collectivités de Seine-et-Marne, tandis que la rencontre annuelle de ce dernier constitue un rendez-vous considéré du printemps.

C'est dans l'écrin du Domaine de Champigny (à Crisenoy) que se sont cette année réunis les secrétaires généraux des collectivités de moins de 2 000 habitants, autour du thème, aussi ancien qu'actuel et sans antinomie : la revitalisation des territoires. À travers deux angles : l'un pragmatique, abordant la construction d'un réseau et la sollicitation de subventions dans le cadre de projets communaux. L'autre, plus empirique et même romantique, mettait en avant différentes manières de redynamiser son territoire, retours d'expériences réussies à la clef. À cet égard, quatre élus ont partagé avec nous ces dites expériences de revitalisation, de l'instauration d'un espace culturel et social à l'élaboration d'un espace naturel sensible en passant par une étude participative de la mobilité de demain. Un article sur la réinvention de l'espace commun à retrouver ci-dessous.

À noter également cette année l'intégration d'un forum au sein de cette rencontre, via lequel les SGM présents purent rencontrer leurs potentiels partenaires, notamment institutionnels, de manière à marier l'un des fonds thématiques (réseau et subventions) avec la forme. De quoi passer une étape supplémentaire à l'heure où ce réseau souffle sa troisième bougie et alors que le souffle des municipales s'apprête à s'installer dans les différentes mairies. Cela valait bien une accalmie le temps d'une journée de créativité et d'échanges. //

Au champs des nombreuses compétences d'un bon SGM doit-on inclure la créativité ?

info+

Lire l'article sur la revitalisation des territoires

Scannez-moi

Prévention de la désinsertion professionnelle : entre proactivité et globalité

Vieillissement de la population active, coupes budgétaires dans les ressources humaines, augmentation des phénomènes d'absentéisme et de présentéisme.... la désinsertion professionnelle, définie par l'incapacité d'un agent à exercer ses missions, n'a jamais eu autant de raisons de se voir accentuée et d'être au cœur des préoccupations des employeurs. Pour les collectivités territoriales et les administrations publiques, il est crucial de comprendre et de prévenir ce phénomène afin de garantir le bien-être des agents et la continuité du service public.

GPEEC et RSU : un rôle renforcé

Si la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) est de manière générale perçue par les employeurs publics comme un bilan relatif au pilotage de leurs personnels, cette dernière peut être appropriée avec une dimension plus prospective. Car au rang de ses nombreux objectifs, la GPEEC doit permettre d'anticiper les besoins en matière de compétences pour les années à avenir.

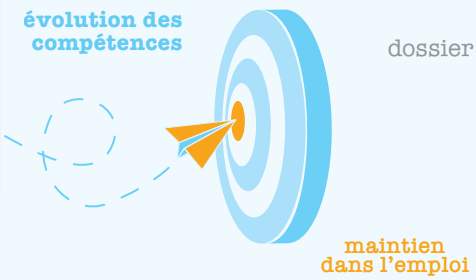
Ce volet prospectif est par ailleurs de plus en plus intégré en son sein, notamment dans les fameuses lignes directrices de gestion. Mais surtout à travers les exploitations des rapports sociaux uniques (RSU), successeurs notamment des bilans sociaux, que les modules applicatifs GPEEC ont développé dans le but de fournir des indicateurs prévisionnels plus représentatifs du secteur professionnel - la fonction publique territoriale – ou géographique – par région ou département. En établissant des statistiques relatives notamment aux mobilités professionnelles, au référencement de compétences, ou même à des éléments médico-sociaux, le RSU a sur le papier toute la latitude pour constituer un observatoire permanent des évolutions et transformations qui touchent les métiers territoriaux. À condition toutefois que les collectivités se l'approprient réellement et intègrent la logique de transversalité et de globalité qu'il corrobore, et le conçoivent plus largement qu'à travers leur propre référentiel. Et surtout, d'en saisir toute l'importance collective chaque année, et d'établir des tableaux de bord de manière permanente pour mieux l'alimenter, et *de facto* renforcer sa pertinence.

Phénomène on ne peut plus insidieux, le processus de la désinsertion professionnelle requiert pour autant un constat clair : il peut commencer à n'importe quel moment de la vie professionnelle d'un agent, et cet agent peut être n'importe qui. Au constat succède une définition tout aussi intelligible : la désinsertion professionnelle se manifeste par une dégradation progressive de la capacité à tenir son emploi, pouvant conduire à des issues diverses plus ou moins réversibles. Du moins jusqu'à un certain stade ; car plus l'action préventive est tardive, plus la désinsertion devient avancée et le retour en arrière délicat. À cet égard, un licenciement pour inaptitude physique peut être perçu comme le signe d'une prise en compte aussi tardive qu'inefficace du problème. Car ce processus est souvent déclenché par des événements liés au travail tels que des changements de poste, des accidents du travail ou des réorganisations internes ; il peut même être aggravé par des facteurs externes comme le vieillissement, que le recul du départ d'âge à la retraite ne cesse de rendre plus problématique. Cette cause du vieillissement renferme finalement tout le paradoxe de la désinsertion professionnelle : l'employeur ne peut réellement l'éviter, mais est en mesure de l'anticiper. Anticiper : ce verbe télescope presque à lui seul la nature de la prévention de la désinsertion professionnelle.

Qu'importe leur taille, pour les collectivités territoriales et les établissements publics, elle représente un enjeu majeur. Elle nécessite de se doter d'outils pour anticiper et agir dès les premiers signes de désinsertion. Cela implique une approche proactive et globale, intégrant des actions de prévention primaire, secondaire et tertiaire (*voir pp.8-9*).

> L'augmentation des maladies professionnelles fait l'objet d'inquiétudes constantes depuis des années

> La désinsertion implique de partager les représentations du travail, de connaître les différents métiers de la structure et d'outiller ces espaces pour parler et faire parler du travail



Des manifestations éclectiques requérant une prévention durable

N'en déplaisent aux adeptes de la catégorisation comportementale, les manifestations de la désinsertion professionnelle sont aussi nombreuses que variées. Elles peuvent inclure l'absentéisme, les restrictions médicales, les maladies professionnelles et les licenciements pour inaptitude physique. Finalement, ces différentes manifestations dépendront du stade du processus de désinsertion dans lequel se situe l'agent. Par exemple, l'absentéisme peut constituer un signe précoce, et , comme dit précédemment, le licenciement pour inaptitude un signe tardif.

En s'appuyant sur ce caractère hétéroclite, certaines formes de désinsertion composent avec des constats alarmants. En effet, l'augmentation des maladies professionnelles fait l'objet d'inquiétudes constantes depuis des années, au même titre que celles se rapportant à l'absentéisme (et pour un employeur aux coûts directs et indirects massifs qu'il suppose). De même, l'introduction du dispositif de la période de préparation au reclassement (PPR) en 2019 constitue une réponse à la difficulté des administrations à reclasser leurs agents définitivement inaptes à leurs fonctions.

Autant d'observations démontrant l'importance de mettre en place des actions de prévention primaire pour s'attaquer aux causes organisationnelles et structurelles de la désinsertion professionnelle, dans toutes ses manifestations ou ses origines.

Entre alors en scène la formule la plus prisée des conseillers en organisation : "repenser". Repenser les politiques de ressources humaines, les modes de management, les logiques de gestion de projets et les objectifs territoriaux. La problématique est complexe et globale, nécessitant une action à chacune des étapes de la vie professionnelle de l'agent :

- DÈS L'ARRIVÉE DANS LA COLLECTIVITÉ OU L'ÉTABLISSEMENT :
  Faciliter l'intégration et la fidélisation des nouveaux agents, en veillant à ce qu'ils acquièrent les compétences et les savoir-faires nécessaires. Cela peut inclure des programmes de mentorat, des formations spécifiques et une description enrichie des postes de travail.
- DURANT LE PARCOURS PROFESSIONNEL :
  Anticiper les évolutions des métiers territoriaux et des conditions de travail, en favorisant l'acquisition et le développement de nouvelles compétences. Sans surprise, cela inclut des formations continues, mais également des aménagements de poste et des accompagnements individuels.
- JUSQU'AU DÉPART DE LA MÊME COLLECTIVITÉ OU DU MÊME ÉTABLISSEMENT :
  Anticiper les départs et le transfert de savoir-faire, en veillant à ce que les agents en fin de carrière puissent transmettre leurs compétences et leurs expériences. Cela peut inclure des programmes de transmission de savoir-faire, des aménagements de fin de carrière et des accompagnements individuels. Somme toute un tuilage à plus grande échelle et continu, permettant de passer le relais non à un agent en particulier mais à l'ensemble d'un service, voire d'une collectivité.

Mise en place de programmes de formation et de développement des compétences d'une part, de programmes de transmission de savoir-faire et d'accompagnement des fins de carrière d'autre part, sans oublier les aménagements des postes de travail pour favoriser le maintien dans l'emploi… autant de pratiques qu'un large panel de collectivités peut instaurer dans la durée, et à l'échelle "micro" en son sein. Rien ne l'empêche également de développer des considérations "macro" d'anticipation, à travers certains outils bien connus des employeurs, privés comme publics.

Pour anticiper, les méthodes et les outils effectifs existent !

Si les actions de prévention primaire sont à la portée des collectivités dans leurs organisations internes, il ne leur est pas toujours aisé de suivre des tendances démographiques ou des évolutions de mentalités plus globales qui dépassent leurs échelles. Aussi, dans une optique d'anticipation plus collective et générale, plusieurs outils, bien concrets, peuvent être mobilisés ou simplement consultés, avant d'être transposés à des proportions particularisées :

- L'ANALYSE DÉMOGRAPHIQUE :
  Multirégionale ou périodique, elle permet de s'interroger sur les enjeux du vieillissement, les évolutions de population et les conditions de travail. À cet égard, le maître -étalon de la discipline demeure l'Insee, mais certains organismes tels que le CNFPT, la DGAFP ou la DGCL publient des études régulières et de circonstance pour les employeurs publics et territoriaux.
- LE DIALOGUE ET LE SAFARI PHOTO :
  Pour prévenir la désinsertion professionnelle, il est indispensable de créer les conditions du dialogue intra-effectif. Cela implique de partager les représentations du travail, de connaître les différents métiers de la structure et d'outiller ces espaces pour parler et faire parler du travail. À cet égard, le "safari-photo", développé par l'Anact, est un outil permettant de photographier des situations de travail et de les analyser avant de passer aux solutions. Une fiche pratique mettant en lumière les démarches participatives est disponible via le Qr code ci-dessous.
- LE SUIVI D'INDICATEURS :
  Si lié à la désinsertion professionnelle, le suivi d'indicateurs permet on ne peut mieux d'anticiper et de suivre les effets des évolutions des conditions de travail. Cela peut inclure l'analyse de l'absentéisme, la connaissance d'une population et la simulation de l'évolution de cette dernière face aux métiers et aux carrières.

Par exemple, l'analyse de l'absentéisme peut révéler des tendances inquiétantes dans certains services ou métiers, permettant d'agir avant que la situation ne devienne irréversible. De même, l'analyse démographique peut aider à anticiper les besoins spécifiques de différentes populations vis-à-vis du service public, permettant de mieux adapter les actions de prévention. //

INFO+

Voir la fiche pratique

Scannez-moi

PAROLE d'expert

> L'engagement de la collectivité doit se traduire par une volonté d'accompagner l'agent, notamment en le faisant monter en compétences pour le prémunir

La prévention de la désinsertion professionnelle s'avérant interdisciplinaire, et figurant de différentes manières au rang des actions du Centre départemental de gestion, le docteur Sabine BOURGOIS, médecin du travail et Directrice Santé et Conditions de travail, et Sabrina BARINGTHON, Directrice Emploi, carrières et organisation, partagent leurs conceptions de cette prévention plurielle, à partir de leurs expériences, respectivement médico-sociale et organisationnelle.

Quels sont les facteurs de risques d'exclusion durable les plus fréquents ?

Dr. Sabine BOURGOIS En 2019, la Haute Autorité de Santé a identifié des facteurs susceptibles d'influencer le pronostic professionnel des agents parmi lesquels on retrouve entre autres l'âge de plus de 50 ans, le faible niveau d'études, l'isolement social, une capacité physique réduite, le surpoids, des arrêts de travail répétés ou prolongés. Il convient pour l'employeur et le médecin du travail de les rechercher en prévention de la désinsertion professionnelle.

Sabrina BARINGTHON Il y a également les critères contextuels, tels qu'une réorganisation, des suppressions de postes, qui pourront impacter plus fortement les agents les plus fragiles et les moins formés, faisant ainsi se corréler facteurs individuels et structurels.

Comment peuvent se traduire pour les employeurs leurs actions de prévention primaire ?

Dr.SB La prévention primaire permet d'anticiper les risques professionnels. Agir sur les conditions de travail pour les améliorer permet de réduire le risque de survenue des pathologies musculosquelettiques, de l'usure professionnelle, des maladies professionnelles et des accidents de travail. Cette démarche nécessite une connaissance des métiers de la fonction publique territoriale et plus précisément les métiers à risque d'usure professionnelle.
À cet égard, l'Observatoire de la MNT en a identifié 10[1], ainsi que le nombre d'années à partir duquel on observe un risque d'avis médical défavorable pour chacun d'eux. Par exemple, 10-11 ans pour les chargés de propreté, 8 ans pour les chargés d'accueil, 13 ans pour les assistants éducatifs petite enfance. C'est sur cette connaissance des métiers, et de la durée d'employabilité en bonne santé sur un poste, que reposera en bonne partie la prévention primaire. L'employeur est ici déterminant.

SB Aujourd'hui, les employeurs ont une connaissance plus fine des emplois pénibles - des cuisiniers aux jardiniers en passant par les ouvriers de maintenance - et donc exposés le plus à l'usure. De même, les agents occupant ces postes peuvent avoir un niveau de formation initial modeste et par conséquent, être plus sujets aux exclusions durables. Ce savoir est primordial pour anticiper et approcher une première forme de prévention primaire. Et ce dès la phase de recrutement, au cours duquel il est important par exemple de s'assurer si le candidat sait *a minima* lire et écrire. Car dès lors que se pose une problématique de santé, de telles difficultés ressurgissent avec plus de retentissement. Aussi il est important d'éviter de laisser un agent trop longtemps sur certains métiers dont on sait qu'ils sont pénibles, qui plus est sans action de formation pour développer d'autres compétences. Ces actions supposent également de mettre en place des ressources en interne, à travers une GPEEC. Il importe finalement pour l'employeur d'avoir une vision et une approche globales, et dépasser la gestion purement statutaire ou médicale.

Quid de la prévention secondaire ?

Dr.SB Elle va fortement reposer sur le repérage rapide de signaux faibles d'apparition d'atteinte à la santé d'un agent, même formels, comme la déclaration d'une maladie professionnelle, des arrêts apparaissant sur un agent jusque là jamais ou rarement arrêté. Puis sur la mobilisation de tous les acteurs et de tous les outils de maintien dans l'emploi : référent handicap, service social, ergonome ou psychologue. Et ce dans l'optique d'agir précocement avant qu'une maladie ne s'installe de manière durable et ne s'aggrave. Sur un plan médico-social, il convient de rappeler l'importance des visites de pré-reprise, et de sensibiliser les agents sur leurs droits, à savoir consulter le médecin du travail, même en arrêt. La prescription d'aménagements temporaires ou durables au poste de travail et du temps de travail, tel que le temps partiel thérapeutique, permet un retour précoce dans l'emploi.

SB Les dispositifs statutaires ont également un rôle à jouer, notamment l'aménagement de poste ou le changement d'affectation, ce dernier mécanisme étant encore trop peu notoire, en comparaison du reclassement par exemple. Il convient aussi de mener des actions pendant l'arrêt maladie : l'agent a le droit de passer des concours, ou peut réaliser des activités au titre de sa reconversion.

Dr.SB À cet égard, les services RH ou les employeurs doivent penser à rester en contact et garder le lien avec les agents en arrêt, pour éviter toute rupture de lien susceptible d'exclure toujours plus des personnes pouvant revenir plus facilement. En somme, il faut penser le retour à l'emploi avant même que l'agent ne reprenne, quitte à commencer à travailler sur les besoins potentiels de ce dernier ou ses capacités, via un dialogue direct ou par le biais du médecin du travail.

SB L'accueil doit être effectivement anticipé, surtout si entre temps il y a eu des changements d'organisation, d'environnement ou de supérieur hiérarchique. Des pratiques trop peu employées, alors que certains retours après des ruptures longues (pour cancer par exemple) sont synonymes de pertes de repères ou d'inadaptation.

> Il importe de mener des actions pendant l'arrêt maladie : l'agent a le droit de passer des concours ou de réaliser des activités au titre de sa reconversion

Dr. Sabine BOURGOIS

Sabrina BARINGTHON

Reste la prévention tertiaire…

Dr.SB En effet la prévention tertiaire fait fatalement suite à une atteinte à la santé, les séquelles sont déjà présentes, et consiste à éviter toute aggravation de l'état de l'agent, d'éviter le risque d'inaptitude et possiblement une perte d'emploi. Finalement, pour dresser un exemple concret, admettons qu'un agent d'entretien développe une maladie du coude. La prévention primaire se définirait par la sensibilisation de l'agent aux risques professionnels de son métier, le suivi de formations, et la fourniture d'EPI et de matériel adapté pour éviter la survenue de la pathologie. La prévention secondaire consiste à mobiliser les acteurs de santé au travail, le médecin du travail, l'ergonome pour réflechir aux solutions existantes pour œuvrer à la guérison et éviter l'apparition d'autres maladies par compensation. Et ainsi éviter le développement de pathologies en cascade. La prévention tertiaire consisteraà éviter autant que faire se peut l'inaptitude, ou actionner le levier du reclassement, qui va consister à contenir la désinsertion professionnelle.

La tendance est-elle à l'amélioration s'agissant de la prévention de la désinsertion professionnelle ?

SB À l'échelle du Centre départemental de gestion, on remarque effectivement un fort taux d'accompagnement de la PPR avec des employeurs qui, dans le cadre d'une gestion du maintien dans l'emploi éprouvée, parviennent à accompagner les agents et à limiter ces situations de désinsertion. À l'inverse, d'autres employeurs ne se situent finalement pas encore assez dans l'anticipation. Constat problématique quand on sait que la vie professionnelle est amenée à durer de plus en plus longtemps.

Dr.SB À cet allongement des carrières s'ajoute une intensification pour certains métiers territoriaux. Car la tendance est à la suppression ou au non-remplacement de ressources humaines, qu'elles soient liées ou non aux coupes budgétaires, rendant encore plus précoces les impacts sur la santé et prématurées les différentes usures. Si à court terme, le non-recrutement peut paraitre préférable d'un point de vue financier, à plus long terme il pourra engendrer un coût indirect peu prévisible mais plus élevé, en cas d'arrêt ou de maladie ordinaire de l'agent ainsi épuisé. Il faut rappeler que le coût d'une maladie professionnelle, du canal carpien aux TMS, s'élève en moyenne à 10 000 euros pour un employeur.

SB J'ajoute la nécessité de prendre à bras-le-corps le sujet de l'accompagnement contre l'illettrisme et l'illectronisme, à travers des actions en lien avec d'autres acteurs comme l'ANLCI. En effet, une personne sur dix est en difficulté forte avec les compétences de base et 52% des personnes en forte difficulté ont plus de 45 ans. Ce qui est nouveau réside dans la jeunesse de plus en plus prégnante des personnes touchées. Là aussi il faut l'intégrer dans une démarche GPEEC qui, à terme, pourra faire la différence face à la désinsertion professionnelle.

27 nov. 2025

Forum "Emploi et QVCT : quels leviers pour accompagner les parcours professionnels et prévenir la désinsertion ?"

Le Centre départemental de gestion organise un forum d'information et de sensibilisation à destination des DGS, DRH, et élus-employeurs.

Au programme notamment, trois tables rondes :

- Les enjeux pluriels de la Qualité de vie et des conditions de travail (QVCT)
- Le rôle des cadres territoriaux dans l'accompagnement et la prévention des agents
- La nécessité d'accompagner les parcours professionnels

Également de nombreux ateliers organisés au fil de la journée et aux sujets variés : le reclassement, les outils de prévention de l'absentéisme, le temps de travail, la fin de détachement pour les emplois fonctionnels…

Lieu : Centre départemental de gestion, 10 Points de vue, Lieusaint

La mise en place de la période de préparation au reclassement (PPR) n'a pas refréné la désinsertion ?

SB La PPR a permis d'encadrer le reclassement, et donc d'éviter certaines dérives relatives à sa durée, qui put parfois être excessive. Elle peut s'avérer efficace contre la désinsertion, à condition qu'elle soit portée et soutenue par l'autorité territoriale, via l'accompagnement des agents dans leurs parcours et les démarches médico-sociales ou administratives associées. Autrement dit, la réussite d'une PPR est étroitement corrélée à la volonté de la collectivité, et à la vision globale qu'elle lui portera, en faisant en sorte d'impliquer l'ensemble des acteurs concernés directement ou indirectement. Cela passe par exemple par une sensibilisation continue des encadrants et des chefs de service, afin qu'ils puissent repérer les signes de désinsertion en amont et mieux réintégrer l'agent en aval.

Dr.SB Cet engagement de la collectivité doit se traduire par une volonté d'accompagner l'agent, notamment de manière continue en le faisant monter en compétences pour le prémunir, mais surtout dans le cadre de la PPR. Car c'est ainsi qu'elle se définit : plus que de trouver un nouvel emploi pour l'agent, il s'agit avant tout de lui faire développer de nouvelles capacités et de nouvelles qualifications, par le biais de formations et de stages. D'un autre côté, il ne faut pas perdre de vue que le succès d'une PPR dépendra aussi de l'agent, de sa propension à acquérir de nouvelles facultés, de sa volonté d'investir ce dispositif. Il est récurrent que l'agent reste passif et attende de l'employeur qu'il lui procure toutes les solutions (nouvel emploi, mobilité, changement de poste) parce qu'il est obligé sur le plan réglementaire. Or, il doit également être force de propositions, ne pas hésiter à exprimer son souhait, s'investir dans un projet professionnel. Ils doivent être acteurs de leur reclassement et de leur avenir !

SB De même les agents sont responsables dès le stade de la prévention primaire : en utilisant du matériel adapté, en faisant preuve d'une précaution de tous les instants vis-à-vis des équipements de protection individuelle… C'est finalement ce qu'il faut retenir de la prévention de la désinsertion professionnelle, tout le monde est concerné et impliqué, employeurs, managers, agents, acteurs RH et de santé au travail. //

[1] Les cahiers de l'Observatoire de la MNT. Le reclassement, vers une nouvelle culture ? Nov. 2024, n°32. P.140.

Mobilité inter-fonction publique : apprécier le choix

Pour nombre de concitoyens, passer un concours de la fonction publique revient à choisir en amont une voie de laquelle toute déviation sera aussi raréfiée que ne le permet un environnement professionnel segmenté. Tant s'en faut, l'intra-mobilité, temporaire ou plus durable, fait partie intégrale du paysage de la fonction publique, au sein duquel les passerelles s'avèrent finalement nombreuses et protéiformes, sous certaines conditions.

Une mobilité déclinée en trois dispositifs

Parler de mobilité inter-fonction publique paraît étymologiquement aussi élémentaire qu'intelligible. Elle renferme pourtant une batterie de dénominations connues souvent des seuls sociétaires de la fonction publique, et peu parlants aux profanes. Car la mobilité se déploie à travers trois dispositifs bien distincts :

LE DÉTACHEMENT

Cette position administrative permet à l'agent d'être placé, pour une durée déterminée, hors de son corps ou cadre d'emplois d'origine tout en continuant à bénéficier, dans le nouveau, de ses droits à l'avancement et à la retraite. Tous les corps (sauf ceux de l'État comprenant des attributions juridictionnelles) et cadres d'emplois sont accessibles par détachement, même si le statut particulier ne le prévoit pas ou comprend des dispositions contraires. Le détachement s'effectue entre corps et cadres d'emplois de même catégorie et de niveau comparable.

L'INTÉGRATION DIRECTE

Ce mécanisme permet à l'agent d'opérer le passage d'un corps ou cadre d'emplois à un autre, de manière pérenne et sans détachement préalable, dans le cadre d'une mobilité plus nette. Tous les corps (sauf ceux de l'État comprenant des attributions juridictionnelles) et cadres d'emplois sont accessibles par intégration directe même si le statut particulier ne le prévoit pas ou comprend des dispositions contraires[1]. L'intégration s'effectue entre corps et cadres d'emplois de même catégorie et de niveau comparable. Elle peut s'opérer au sein d'un versant ou entre les trois versants de la fonction publique. Les services accomplis dans le corps ou cadre d'emplois d'origine sont assimilés à des services accomplis dans le nouveau corps ou cadre d'emplois.

LA MISE À DISPOSITION

Ce mécanisme permet au fonctionnaire ou à l'agent contractuel d'exercer des fonctions hors du service où il a vocation à servir, tout en restant dans son corps d'origine. Il est possible d'être mis à disposition auprès d'autres administrations ou autres établissements publics de l'État, d'une collectivité, d'un établissement public de santé, d'un organisme public ou privé contribuant à la mise en œuvre d'une politique publique, pour exercer des missions de service public, ou d'un groupement d'intérêt public, d'une institution de l'Union européenne ou d'une organisation internationale intergouvernementale ou même d'un État étranger.

Contexte Cette mobilité inter-fonction publique requiert certaines conditions à remplir : il doit être fonctionnaire titulaire (sauf mise à disposition), être évalué sur ses compétences, voir sa demande de mobilité être validée par l'administration d'origine et celle d'accueil, et respecter les règles spécifiques de chaque administration.

Petit répertoire des avantages offerts par la mobilité inter-FP

La mobilité inter-fonction publique présente plus d'un avantage, tant pour les agents que pour les administrations, dont suit ci-dessous une liste non-exhaustive :

- **LE DÉVELOPPEMENT DE COMPÉTENCES**
  La mobilité permet d'acquérir de nouvelles compétences et d'enrichir son expérience professionnelle, ce qui peut favoriser une évolution de carrière. Le fait d'accéder à la diversité dans les missions offre l'opportunité de travailler dans des environnements variés, ce qui peut rendre le travail plus intéressant et moins routinier.
- **L'ÉLARGISSEMENT DU RÉSEAU PROFESSIONNEL**
  Changer de poste peut aider à établir de nouvelles relations professionnelles et à élargir son réseau dans différents secteurs de la fonction publique.
- **LA RENAISSANCE PROFESSIONNELLE**
  Un changement de poste peut revitaliser la motivation et l'engagement d'un agent en lui permettant de relever de nouveaux défis et d'explorer de nouvelles thématiques.
- **L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES SERVICES PUBLICS**
  En intégrant des perspectives diverses et des expériences variées, la mobilité contribue à apporter une vision nouvelle pouvant améliorer la qualité et l'efficacité des services rendus au public.
- **LA FLEXIBILITÉ DE CARRIÈRE**
  La mobilité permet aux agents de s'adapter à leurs aspirations professionnelles et personnelles, que ce soit pour des raisons géographiques, d'évolution personnelle ou d'autres priorités, tout en conservant son ancienneté et ses droits à l'avancement grâce au principe de continuité de carrière. //

La parole aux chiffres !

Dans son dernier rapport annuel, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) indique :
"Entre fin 2021 et fin 2022, 27 800 agents ont changé de versant. Le solde de ces mouvements est positif pour la FPE (9 900 entrées et 9 100 sorties), mais légèrement négatif pour la FPT (11 300 entrées et 11 500 sorties) et la FPH (6 700 entrées, 7 200 sorties). À l'échelle des versants, ces mouvements entre versants ne représentent qu'une petite partie des entrées et des sorties : ils représentent environ 5% des entrées de la FPE et de la FPH, 6% de celles de la FPT, et 5% des sorties de la FPE, 6% de celles de la FPT et de la FPH[2]."

La FAQ des curieux

Quels profils profitent le plus de cette mobilité ?
- Ceux ayant une ancienneté suffisante (3 à 10 ans) ;
- Les agents ayant suivi des formations complémentaires ou disposant de compétences recherchées ;
- Les jeunes fonctionnaires (moins de 5 ans d'expérience) qui cherchent à diversifier leur parcours.

Quelles filières effectuent - ou sont susceptibles d'effectuer - le plus de mobilités inter-fonction publique ?
- Filière administrative ;
- Filière technique ;
- Filière médico-sociale (*voir interview*).

PAROLE au témoin

Guillaume JEAN,
après avoir parcouru un pan de la FPH et de la FPT, revient sur ces différentes trajectoires.

Pouvez-vous nous décrire, via votre parcours, les différents versants de la fonction publique que vous avez explorés ?

- De 2003 à 2004 : 10 mois en qualité d'assistant RH, au sein de l'Institut de recherche pour le développement (Établissement public à caractère scientifique et technologique). Le personnel y était en grande partie expatrié dans les pays du Sud avec une mixité de statuts : fonctionnaire, contractuel, allocataire de recherche, volontaire civique, personnel local ;
- De 2004 à 2012 : Adjoint DRH au Centre Hospitalier Marc Jacquet de Melun (Établissement Public de Santé), en CDD puis en intégrant les cadres de la fonction publique en validant le concours national d'attaché d'administration. Le contexte était marqué par une évolution du mode de financement des établissements de santé, un projet "nouvel hôpital", se traduisant par une forte motivation et une implication des personnels ;
- De 2012 à 2021 : Chargé d'études RH et budgétaires puis Chef de service des Personnels au Sdis de Seine-et-Marne (Établissement Public Administratif), en détachement de 12 mois puis en intégrant à son issue les cadres territoriaux. Une période marquée par les contraintes du droit européen impliquant une refonte du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels et des activités des sapeurs-pompiers volontaires, une participation à la redéfinition des effectifs des centres de secours en fonction de la sollicitation opérationnelle, une autre refonte du SIRH, de la gestion de la contrainte financière, et de l'esprit de corps rassemblant l'ensemble des personnels ;
- De 2021 à 2023 : DRH de la Ville de Fontainebleau (collectivité territoriale) par mutation. L'enjeu politique y était fort, avec une volonté de développer la QVCT, dans un esprit plus familial ;
- De 2023 à aujourd'hui : Chef de Secteur SIRH au Conseil Départemental de l'Essonne (collectivité territoriale), par mutation. Avec en toile de fond certaines contraintes financières, une réorganisation départementale, ainsi qu'une refonte du SIRH.

Cette mobilité a-t-elle été plutôt le fruit de hasards ou l'avez-vous sciemment planifiée ?

Ces mobilités successives se sont réalisées en fonction de mes envies et de mes besoins d'évolutions professionnelles mais également par le biais de rencontres professionnelles qui ont toujours été fructueuses et riches. Je suis de nature curieux et j'aime évoluer dans des contextes différents tout en appréhendant une gestion des ressources humaines qui peut faire l'objet d'un pilotage et d'enjeux spécifiques.
J'ai pris conscience après ma première mobilité de la FPH vers la FPT, de la capacité d'adaptation qui est en nous, après quelques semaines pour prendre mes marques dans mon nouvel environnement, j'ai pu apporter un nouveau regard à mon secteur d'activité, très apprécié par mes employeurs de l'époque d'ailleurs, eux-même avaient l'envie de partager leur environnement professionnel, y compris avec des immersions sur le terrain, comme dans les centres de secours... Dans le cadre de ce changement mes réflexes professionnels, basés sur la rigueur, mon besoin de maîtriser mon environnement, ainsi que ma pugnacité m'ont été fort utiles.

Par exemple, après 9 années passées dans l'hospitalière sur un premier poste à responsabilité généraliste, j'ai affiné mon projet professionnel et souhaité me spécialiser dans les questions budgétaires et des systèmes d'informations. Ce profil de poste n'existant peu à cette époque dans la FPH qui concevait la fonction de contrôle de gestion non sur le champ social mais comptable, j'ai été conduit à élargir mon champs de recherche ; le Sdis de Seine-et-Marne m'a offert cette opportunité.

En qualité d'expert RH, avez-vous perçu des façons différentes d'aborder ou de concevoir le sujet RH entre les différents versants ?

Selon mon expérience, ce sont la place du pilotage des RH dans l'institution qui font la différence, la sensibilité du DRH à ce domaine, le niveau d'attente de la direction auprès des managers. Selon le contexte et encore maintenant, il arrive que les DRH ne soient pas présents dans les instances de pilotage. Comment prendre des décisions sans intégrer l'humain et son potentiel ? À l'inverse, j'ai pu intégrer des organisations apprenantes et collaboratives en termes d'intelligence collective avec des modes projets efficaces et maitrisés, laissant un temps certain pour la négociation sociale dans un cadre politique déterminé. De plus, l'implication des managers dans la dimension RH n'est pas homogène : que demande l'institution à ses cadres en la matière ? Quelles sont les valeurs prônées par l'institution ? Quel partage avec ses managers dans le traitement des situations individuelles, dans les différents process ? Le premier RH c'est bien eux. Quand ils sont sensibilisés, responsabilisés au juste niveau et formés de manière homogène, le quotidien des DRH est complétement différent. L'échange et l'enrichissement sont réciproques.
Enfin, quand l'institution les intègre dans une démarche de prévention c'est du gagnant-gagnant (égalité professionnelle, lutte contre les discriminations, le harcèlement, les RPS...). J'ai noté également la capacité de certaines administrations à effectuer des retours sur expérience dans le cadre d'une démarche projet, de réinterroger leurs fondamentaux au vu des évolutions sociales, climatiques, démographiques et financières.

Les conditions de travail entre ces versants, selon votre expérience, sont-elles significatives ?

Des différences existent, c'est incontestable, même si la réglementation est venue homogénéiser certains dispositifs (PSC, télétravail, offre de l'action sociale, RIFSEEP…). La principale différence à mon sens concerne les effectifs dédiés à la fonction RH. S'ils sont suffisants, il est possible d'envisager une politique RH qualitative et individualisée. Si ce n'est pas le cas, le RH gérera les fondamentaux : rémunération, carrière, temps de travail…

A contrario, quel est selon vous, en dehors du statut, le point commun le plus manifeste ?

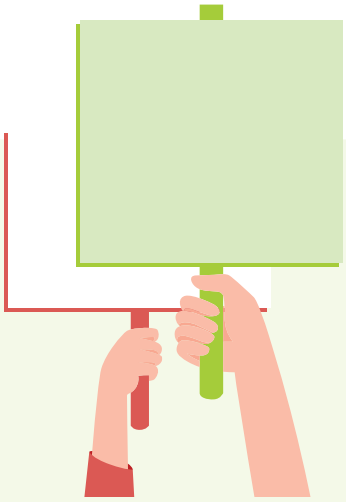
Je pense que les contraintes budgétaires constituent le point commun actuel des différentes versants. Elles ont impacté l'ensemble de la fonction publique désormais, et les différentes structures quelques soient leurs dimensions. De plus, la maîtrise du système d'information et des données qui le constituent est incontournable en termes de pilotage. //

À NOTER

(1) *Article L. 511-8 code général de la fonction publique* - (2) *Ministère de la transformation et de la fonction publiques - Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024, p.60.*

Communication préélectorale : les bons réflexes à adopter

À l'approche des élections municipales et territoriales, la communication des collectivités est soumise à des règles particulièrement strictes. Dans les six mois précédant le scrutin, la vigilance s'impose pour respecter deux grands principes : l'égalité entre les candidats et la sincérité du scrutin.



Propagande électorale : comment la cerner ?

Sont généralement considérés comme relevant de la propagande électorale : les appels explicites au vote (soutien, opposition), la diffusion d'arguments, d'images ou de symboles susceptibles d'orienter le choix de l'électeur, ou l'utilisation de moyens publics ou institutionnels pour mettre en valeur un bilan ou discréditer un adversaire.

La ligne rouge est claire : dès que le message risque d'influencer le vote ou de valoriser l'action d'un élu candidat, le juge peut y voir une irrégularité, avec à la clef l'annulation possible de l'élection.

Cela n'est pas, en outre, sans conséquence sur les agents territoriaux : les élus ne doivent pas instrumentaliser les agents en général, et leurs services de communication en particulier. L'ensemble des agents territoriaux doit faire preuve de prudence concernant les élections dans la commune pour laquelle ils travaillent, alors même qu'ils bénéficient d'une liberté d'expression moins limitée lorsqu'il s'agit de s'exprimer concernant les élections dans d'autres collectivités (par exemple la commune de leur lieu de résidence s'il est différent). //

Points de vigilance pour les futurs candidats

NEUTRALITÉ DE TON : INFORMER SANS PROMOUVOIR

Le Code électoral est dépositaire d'une règle phare : l'"*interdiction de toute publicité commerciale à des fins électorales et de toute campagne de promotion des réalisations ou de la gestion d'une collectivité sur le territoire concerné, durant les six mois précédant l'élection*" [1]. En clair, un bulletin municipal, un communiqué ou un site internet peuvent continuer à informer les administrés… à condition que le ton reste neutre et qu'aucune valorisation des réalisations locales ne puisse être assimilée à un message électoral. La jurisprudence le confirme : couvrir un événement local sans intention promotionnelle ne constitue pas une campagne prohibée [2]. En revanche, diffuser un communiqué critiquant des adversaires et appelant explicitement à voter pour une liste tombe sous le coup de l'interdiction [3]. En résumé, valoriser la personne morale est une chose, valoriser son représentant en est une autre ; le message d'élu doit ainsi refléter son rôle institutionnel, pas celui du candidat.

UTILISATION DES MOYENS PUBLICS : PARER LE RISQUE DE CONTENTIEUX

Le juge administratif veille à ce que les ressources des collectivités ne servent pas de support à une propagande électorale. Si un candidat bénéficie d'un avantage indu (impression, diffusion, locaux, moyens humains…), cela peut conduire à l'annulation de son élection [4]. En revanche, si aucun avantage manifeste n'est prouvé, la contestation est rejetée [5].

Le dépassement du plafond des dépenses constitue un manquement grave justifiant l'inéligibilité du candidat. Les juridictions recommandent une clarification et une transparence accrues des règles de financement pour prévenir les abus liés à la communication.

VEILLE DU SCRUTIN : INTERROMPRE TOUTE COMMUNICATION

La communication, même institutionnelle, est verrouillée dès la veille de l'élection à minuit [6] : plus aucun message de propagande ne peut être distribué ou diffusé, que ce soit sous forme papier, électronique ou téléphonique. Un simple maintien d'un contenu sur un site internet, sans ajout de nouveaux messages, ne constitue pas une infraction [7].

RESPECT DU PLURALISME : DONNER LA PAROLE À TOUTES LES TENDANCES REPRÉSENTÉES

Le Conseil constitutionnel a rappelé que le pluralisme des expressions est un objectif de valeur constitutionnelle [8]. Dans les communes de plus de 1 000 habitants est d'ailleurs imposé de réserver un espace d'expression aux élus d'opposition dans toute communication sur la gestion ou les réalisations municipales [9].

> Valoriser la personne morale est une chose, valoriser son représentant en est une autre

> Les agents territoriaux doivent veiller à leur utilisation des réseaux sociaux

Points de vigilance pour les agents territoriaux

En période électorale, les agents territoriaux sont soumis à un ensemble d'obligations renforcées qui s'ajoutent à leurs devoirs habituels de neutralité, de réserve et de loyauté. Ces exigences visent à protéger la sincérité du scrutin, garantir l'égalité entre les candidats et préserver l'intérêt général. Les règles ne se limitent pas à un rappel des principes : elles s'appuient sur un cadre législatif précis et une jurisprudence nourrie, tout en soulevant des enjeux très concrets dans l'organisation des élections locales.

LE SOCLE STATUTAIRE RESTE VALABLE EN PÉRIODE ÉLECTORALE

Le point de départ reste le statut général de la fonction publique territoriale. Tout agent, quel que soit son grade, est responsable des missions qui lui sont confiées, même lorsqu'il agit sur instruction d'un supérieur[10]. En période électorale, cette responsabilité inclut le respect scrupuleux des règles électorales, qu'il s'agisse de l'organisation matérielle des opérations de vote, de la prévention des irrégularités, ou de la prise de position pour un candidat, quand bien même il s'agirait du Maire en exercice.

En effet, un Maire nouvellement élu, peut dans certaines circonstances, considérer que le devoir de réserve a été violé par un agent territorial en cas d'excès (par exemple de diffamation ou propos excessifs envers la liste d'opposition). Les agents territoriaux ne sont pas des citoyens comme les autres en la matière. Leur mécontentement peut s'exprimer dans les urnes, mais pas dans l'espace public.

Les agents territoriaux peuvent participer à la vie politique et se présenter à des élections, mais ils doivent éviter toute confusion entre leurs fonctions et leur engagement partisan. Cela consiste à éviter les propos outranciers ou diffamations portant atteinte à l'image de la collectivité.

PROPAGANDE ET LA COMMUNICATION FONT L'OBJET D'UN CADRE LÉGAL BIEN SPÉCIFIQUE

Le Code électoral encadre strictement la propagande et la communication électorales (*voir ci-contre*). Premièrement, il fixe les règles relatives aux emplacements d'affichage[11] : pendant les six mois précédant le premier tour et jusqu'à la fin du scrutin, toute affiche électorale en dehors des panneaux réservés est interdite. Cette disposition, qui concerne tout citoyen, implique aussi que les agents territoriaux veillent au respect de cette réglementation dans l'espace public.

Deuxièmement, il interdit, à partir de la veille du scrutin à minuit, la diffusion de tout message de propagande, que ce soit par voie électronique, par téléphone ou en réunion publique[12]. Il proscrit également la communication des résultats, même partiels, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire concerné[13].

Troisièmement, il introduit une vigilance particulière pour les très grandes plateformes en ligne et moteurs de recherche[14] : toute information diffusée dans le cadre institutionnel doit être loyale, claire et transparente. Même si cette disposition vise d'abord les acteurs numériques privés, elle peut concerner les agents territoriaux lorsqu'ils travaillent sur des supports de communication en lien avec le scrutin. Ils doivent ainsi veiller à leur utilisation des réseaux sociaux.

LE PRINCIPE DE NEUTRALITÉ EST CARDINAL EN PÉRIODE ÉLECTORALE

La neutralité et l'impartialité, déjà exigées en temps ordinaire, prennent une dimension plus sensible durant les élections. Elle interdit toute expression d'opinion politique dans le cadre professionnel et proscrit l'usage des moyens publics à des fins partisanes.

La justice administrative a ainsi confirmé que le respect des principes de neutralité et d'égalité de traitement est essentiel au bon déroulement du scrutin, même si des irrégularités mineures n'entraînent pas toujours son annulation[15]. Le Conseil constitutionnel souligne également que la non-prise en compte des observations d'un magistrat délégué peut, au contraire, justifier l'annulation des suffrages[16]. //

À NOTER

(1) Article L. 52-1 du Code électoral - (2) CE, 9 déc. 1996, n° 177197 - (3) CAA Nancy, 21 juill. 2022, n° 22NC00591 - (4) CE, 2 avr. 2010, n° 332015 - (5) Conseil constitutionnel, décision n° 2012-4587 AN, 20 nov. 2012 - (6) Article L. 49 du Code électoral - (7) CE, 8 juill. 2002, n° 239220 - (8) Conseil constitutionnel, décision n° 2000-433 DC, 27 juill. 2000 - (9) Article L. 2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales - (10) Article L. 121-9 du Code général de la fonction publique - (11) Article L. 51 du Code électoral - (12) Article L. 49 - (13) Article L. 52-2 - (14) Article L.163-1 - (15) Tribunal administratif de Bordeaux, 19 juin 2024, n° 2300766 - (16) Conseil constitutionnel, décision n° 2022-198 PDR, 16 juin 2022.

Les manquements aux obligations électorales peuvent entraîner des sanctions disciplinaires, voire pénales. La responsabilité personnelle de l'agent est engagée, y compris pour les actions de ses subordonnés.

Quelles sanctions en cas de manquement ?

La jurisprudence rappelle que certaines irrégularités peuvent avoir des conséquences lourdes, jusqu'à l'annulation du scrutin si elles altèrent sa sincérité.

La période électorale constitue un moment où la vigilance et la rigueur déontologique des agents territoriaux sont particulièrement scrutées. Neutralité, réserve, respect du cadre légal et sens du service public sont les garants de la confiance des citoyens dans le processus démocratique local.

Le droit, la jurisprudence et l'expérience de terrain convergent vers un principe simple : en période électorale, l'exemplarité n'est pas une option, mais une nécessité. //

Corinne LEDAMOISEL et Anne THIBAULT signant une convention d'accord, dans le but notamment de déployer à l'échelle du département une politique renforcée de médiation

> Les agents publics privilégient en règle générale et à juste titre le référé suspension, qui permet au juge de suspendre provisoirement l'exécution d'une décision administrative

Corinne LEDAMOISEL,

Présidente du tribunal administratif de Melun

Le Tribunal administratif, assise des collectivités

Il y a près d'un an, le Centre départemental de gestion et le Tribunal administratif de Melun s'associaient, convention à la clef, pour promouvoir la médiation comme mode alternatif de règlement des conflits, de manière à désengorger la haute instance de justice administrative. C'est qu'en effet il advient à cette haute instance de justice administrative, dont le ressort couvre la Seine-et-Marne et le Val-de-Marne, de régler les litiges qui peuvent opposer les agents publics à leur employeur dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. L'occasion de revenir avec la Présidente du tribunal administratif de Melun, Corinne LEDAMOISEL, sur les fondamentaux qui lient institutionnellement et moralement l'institution et les collectivités territoriales sur l'angle RH.

Pouvez-vous rappeler en quoi le Tribunal administratif est garant des valeurs véhiculées par le Statut de la fonction publique ?

La fonction publique est au service de notre État de droit et de l'intérêt général. Ses agents ne sont donc pas des salariés comme les autres ; ils sont les représentants quotidiens de la puissance publique, de l'État ou des collectivités publiques, et sont chargés de faire fonctionner les services publics et d'appliquer aux citoyens et administrés les règles dont nous nous sommes dotés démocratiquement pour vivre ensemble. À ce titre, si les agents publics ont des droits, comme tout autre citoyen, tels que la liberté d'opinion, la liberté syndicale, ou le droit de ne pas subir des discriminations par exemple, ils ont également des devoirs et obligations spécifiques, d'exemplarité, de neutralité et de loyauté, d'intégrité, d'impartialité et de probité, ou encore de continuité et d'engagement, qui sont inhérents à leur statut et aux missions qu'ils exercent envers les citoyens. Cet ensemble de droits et d'obligations constitue les valeurs de la fonction publique, qui sont communes à tous les agents publics, quelle que soit l'administration publique auprès de laquelle ils exercent leurs fonctions.

En réglant les litiges entre agents et employeurs publics qui lui sont ainsi soumis, le tribunal administratif est naturellement amené à apprécier si les décisions qui sont prises à leur égard par leur employeur sont légales, s'il n'est pas porté atteinte à leurs droits ou si les agents concernés ont bien respecté les obligations issues de leur statut. Et il le fait donc à travers le respect des valeurs et dispositions du statut de la fonction publique.

> La thématique principale des recours présentés par les agents publics concerne principalement les maladies professionnelles et les accidents de service

Remarquez-vous des tendances d'évolution des contentieux ?

Sur le temps long et pour toute la fonction publique, le tribunal administratif de Melun n'observe pas de tendance très marquée à la judiciarisation des litiges entre les agents publics et leurs employeurs, qui ont augmenté en moyenne de seulement 3% par an entre 2017 et 2024, même depuis la crise sanitaire due à la Covid-19, alors que parallèlement les litiges dont le tribunal a été saisi ont, toutes matières confondues, augmenté de 65% depuis 2017, et de 34% depuis 2021.

Comme dans les autres contentieux, les réformes ou l'actualité suscitent ponctuellement un afflux de nouveaux recours. C'est ainsi que le tribunal administratif de Melun a eu à connaître, ces dernières années, des requêtes concernant le temps de travail et la rémunération d'heures supplémentaires en ce qui concerne les pompiers, la mise en place du RIFSEEP et du CIA, ou encore les mesures de suspension de fonctions prononcées à raison du défaut de schéma vaccinal de personnels (suspension Covid) travaillant soit au sein des centres hospitaliers soit au sein des départements.

Mais, sur un temps long, la répartition des recours en matière de fonction publique est stable. Sur la période 2022-2024, la thématique principale des recours présentés par les agents publics devant le tribunal administratif de Melun concerne principalement les maladies professionnelles et les accidents de service (environ 1/3), de plus en plus en lien avec des problématiques liées au harcèlement ; viennent ensuite les cessations d'activité et les questions de rémunérations (entre 15 et 18%) puis la discipline (environ 10%).

Au-delà de l'aspect purement statistique du contentieux de la fonction publique, il faut relever une évolution qualitative que le tribunal promeut : celle de la médiation administrative. Ce mode alternatif de règlement des litiges peut être particulièrement adapté au sein de la fonction publique territoriale, notamment dans des affaires concernant des relations interpersonnelles entre des agents publics ou entre ces agents et leur hiérarchie. Elle permet en effet de renouer un dialogue constructif et de poursuivre des relations assainies. La signature de conventions entre le tribunal et le Centre interdépartemental de gestion de la petite couronne d'une part, et votre Centre de gestion d'autre part, a permis à ce jour à 4 collectivités de Seine-et-Marne et à quasiment toutes les collectivités du Val-de-Marne de s'engager dans le dispositif de la médiation comme préalable obligatoire avant de contester, devant le tribunal, une décision individuelle défavorable relevant des catégories fixées par le décret n° 2022-433 du 25 mars 2022. Pour les autres décisions administratives intéressant les agents publics, le tribunal peut également proposer aux parties, suite à un litige engagé devant lui, de recourir à la médiation, lorsqu'il estime qu'elle pourrait être plus adaptée que la réponse en droit qu'il serait conduit à apporter. C'est ainsi qu'un médiateur a été désigné, avec l'accord de l'agent public concerné et de son employeur, dans 25 affaires de fonction publique depuis le 1er janvier 2025, ce qui représente près de la moitié des médiations engagées à l'initiative du juge depuis cette date.

Quels sont les litiges les plus fréquemment traités ?

La répartition thématique des affaires de la fonction publique jugées par le tribunal reflète globalement celle des recours dont il est saisi, précisée supra.

Concernant plus spécifiquement la Seine-et-Marne, le tribunal a notamment eu à se prononcer, au cours des deux dernières années, sur des questions diverses :

- Les élections des représentants du personnel à la commission consultative paritaire du Conseil départemental de Seine-et-Marne ;
- La nomination d'un fonctionnaire sur un emploi non-vacant ;
- La sanction d'exclusion temporaire de fonctions prononcée à l'égard d'un policier ayant méconnu son devoir de réserve en donnant des interviews largement diffusées dans la presse nationale, sans qu'il puisse se prévaloir du statut de lanceur d'alerte ;
- L'aménagement du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels du Sdis de Seine-et-Marne durant les Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 ;
- Le refus de protection fonctionnelle opposé à un capitaine de l'armée de l'air, convoqué à une audition libre dans le cadre d'une enquête préliminaire pour être entendu sur des faits de harcèlement sexuel et moral ;
- Le refus de délivrance d'un certificat de travail et de l'attestation destinée à Pôle emploi à une fonctionnaire territoriale ;
- La date à compter de laquelle court la prescription en matière disciplinaire.

Quels sont les délais moyens de traitement de litiges ?

Le délai de jugement est variable d'une affaire à l'autre. Les moyens que le tribunal est en capacité de mobiliser pour un contentieux, compte tenu des autres contentieux urgents que la loi lui impartit de juger dans des délais restreints, jouent bien évidemment un rôle. Mais d'autres facteurs ont également un fort impact sur le délai de jugement : la difficulté posée par le litige qui exigera une instruction plus approfondie, la nécessité de recourir à une expertise notamment en matière médicale pour apprécier les aptitudes aux fonctions ou les préjudices subis lors d'un accident de service par exemple, mais aussi la diligence du requérant et de l'administration à produire leurs écritures respectives dans le cadre de la procédure contradictoire que le juge doit respecter. Au final, actuellement, le délai de traitement des affaires liées à la fonction publique est en moyenne d'environ deux ans et demi au tribunal administratif de Melun.

Les requérants dont la situation le justifie ont toutefois la possibilité de saisir parallèlement, dans l'attente du jugement de leur recours, le juge des référés qui a pour vocation d'apporter une réponse rapide et provisoire à un litige lorsque le requérant justifie se trouver dans une situation d'urgence. //

Quels sont les principaux motifs de référés ?

Les agents publics privilégient en règle générale et à juste titre le référé suspension, qui permet au juge de suspendre provisoirement l'exécution d'une décision administrative, le temps que la requête au fond soit jugée ; au référé liberté, qui permet au juge des référés d'ordonner des mesures plus contraignantes à l'égard de l'administration, mais qui est encadré par des conditions beaucoup plus strictes tenant à une situation d'urgence immédiate du requérant et à l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne publique à une liberté fondamentale.

On retrouve globalement en matière de référés, les mêmes thématiques que relevées supra : ainsi les requêtes en référés concernent principalement la discipline, les maladies ou infirmités et les cessations de fonctions. //

AGENDA de l'automne

Rencontres

18 septembre Club RH "Promotion interne: Cap sur 2026 !"
Centre départemental de gestion, 10 Points de vue, Lieusaint

26 septembre 63e Congrès des Maires et Présidents d'EPCI de Seine-et-Marne
Espace Pierre Bachelet, 824 avenue du Lys, Dammarie-les-Lys

27 novembre Forum "Emploi et QVCT : Accompagner les parcours et prévenir la désinsertion"
Centre départemental de gestion, 10 Points de vue, Lieusaint

2 décembre Matinée de la prévention : "L'alcool au travail"
Centre départemental de gestion, 10 Points de vue, Lieusaint

18 décembre 3e session du Cycle sur les handicaps psychique, cognitif et mental
Centre départemental de gestion, 10 Points de vue, Lieusaint

Instances et réunions

Centre départemental de gestion, 10 Points de vue, Lieusaint

22 septembre
17 novembre
15 décembre
Réunions du Conseil d'administration du CDG 77

16 septembre
21 octobre
18 novembre
16 décembre
Séances du Comité social territorial

1er octobre
5 novembre
3 décembre
Formations plénières du Conseil médical

16 septembre
16 décembre
Réunion des CAP et CCP

Webinaires et formations

17 septembre
15 octobre
18 novembre
Webinaire de présentation de la PPR (avec Cap Emploi)
À distance

23 octobre Atelier réglementation retraite CNRACL
Centre départemental de gestion, 10 Points de vue, Lieusaint

18 novembre Atelier de formation sur le rôle et les missions du référent handicap
Centre départemental de gestion, 10 Points de vue, Lieusaint

Retrouvez tous ces événements & les inscriptions

sur le site cdg77.fr, rubrique "Agenda"

Retrouvez toute l'information & la documentation

du Centre départemental de gestion

www

LinkedIn

YouTube

Centre de gestion de Seine-et-Marne
Fonction Publique Territoriale

Magazine d'information du Centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale de Seine-et-Marne

10, Points de vue - CS 40 056 - 77 564 Lieusaint Cedex

Téléphone : 01 64 14 17 00

Adresse électronique : communication@cdg77.fr

Site internet : www.cdg77.fr

Directrice de publication : Anne THIBAULT

Rédacteur en chef : Jordan DEBEURY

Crédits Photos : Communication du Centre départemental de gestion, gopixa.

Impression : Créa Pub

Création graphique et réalisation : C'Bo graphisme / Catherine Bonard

Tirage : 1 200 exemplaires
Magazine trimestriel à titre gratuit