

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la fonction publique

**Circulaire du
relative au renforcement de la politique de prévention des absences pour raison de santé
dans la fonction publique**

NOR : XXXX

La ministre de la fonction publique

à

*Mesdames et messieurs les ministres,
Mesdames et messieurs les secrétaires généraux – direction des ressources humaines
Mesdames et messieurs les préfets
Mesdames et messieurs les directeurs des agences régionales de santé*

Résumé : Les impératifs de continuité et d'efficacité du service public impliquent de développer dans la fonction publique une politique de renforcement de la prévention des absences pour raison de santé. Il appartient, en premier lieu, aux employeurs publics d'agir sur les déterminants organisationnels et managériaux de ces absences et d'intégrer cette question dans le cadre de la politique d'amélioration des conditions de travail.

En outre, il convient de rappeler que toute absence au travail d'un agent public doit donner lieu à la transmission dans les délais réglementaires d'une justification. Les employeurs publics sont invités à définir une politique de contrôle du bien-fondé des arrêts de travail au plus près des réalités du service. A l'appui de cette politique de prévention, les indicateurs relatifs aux absences pour raison de santé seront harmonisés entre les trois versants de la fonction publique et avec le secteur privé. Ces indicateurs seront intégrés aux bilans sociaux et donneront lieu à échange avec les partenaires sociaux dans le cadre des comités techniques compétents.

Mots-clés : conditions de travail, prévention des absences, absences pour raison de santé

Les employeurs publics sont responsables de la continuité et de l'efficacité du service public. À cet égard, ils définissent et mettent en œuvre une politique des ressources humaines garantissant ces objectifs, comprenant notamment une politique de prévention des absences pour raison de santé, adaptée aux réalités du service.

Ainsi, il appartient en premier lieu aux employeurs publics de s'interroger sur les déterminants, notamment organisationnels et managériaux, des absences. Il leur incombe ainsi de définir et de mettre en œuvre une politique de prévention des absences dans le but

d'améliorer les conditions de travail, vecteur le plus efficace pour lutter contre les absences au travail et contribuer ainsi à améliorer la continuité et l'efficacité du service public (1.).

En outre, s'il apparaît que l'ensemble des agents publics n'ont pas une connaissance des règles de droit et de procédure qui s'attachent aux absences pour raison de santé, il appartient aux employeurs publics de s'assurer que ces règles sont non seulement portées à la connaissance de tous mais aussi appliquées, dans le respect strict de l'égalité de traitement entre les agents publics (2.).

1. Développer une politique ambitieuse de prévention des absences au travail

En matière de prévention des absences pour raisons de santé, comme l'ont montré des études¹, les facteurs d'absence tiennent aux caractéristiques de la population concernée (sexe, âge, catégorie, secteur d'activité) et aux conditions de travail, et non aux dispositifs de retenues sur salaires appliqués aux agents ou aux salariés.

Lutter efficacement contre les absences dans un objectif d'amélioration de la continuité et de l'efficacité du service public nécessite de s'interroger sur l'organisation du travail. Il s'agit, d'une part, de mieux prendre la mesure du phénomène des absences sur la base de bilans qualitatifs et quantitatifs et, d'autre part, sur la base de ces bilans et dans le cadre d'une concertation avec les représentants du personnel, de mettre en place une politique de prévention agissant sur les déterminants organisationnels et managériaux des absences.

Les absences au travail peuvent être le révélateur de difficultés liées à l'organisation elle-même. Elles ont un impact non négligeable sur le service public ainsi que sur le collectif de travail qui bien souvent assure, grâce aux ressources humaines disponibles, la continuité du service public, entraînant une dégradation des conditions de travail et une augmentation prévisible des arrêts de travail. Cette spirale doit être rompue par la mise en place d'une politique visant à traiter les déterminants organisationnels et managériaux des absences.

En termes d'organisation du travail, la politique de prévention des absences doit s'appuyer sur les démarches d'amélioration des conditions de travail et de qualité de vie au travail. À cet effet, l'accord relatif à la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique du XX octobre 2013 engage les employeurs publics en faveur d'une meilleure prise en compte des risques psychosociaux sur la base des principes généraux en matière de prévention.

Par ailleurs, la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique a signé avec l'Agence Nationale d'Amélioration des Conditions de Travail (ANACT) une convention de partenariat le 6 juillet 2016 pour l'amélioration des conditions de travail, la prévention des risques psychosociaux et la promotion de la qualité de vie au travail dans la fonction publique.. Les employeurs publics sont invités à se saisir de cette convention cadre et à définir, en lien avec l'ANACT, des actions d'amélioration des conditions de travail dont l'impact attendu sur les absences est un des effets positifs recherchés.

¹ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), *L'effet du délai de carence sur le recours aux arrêts maladie des salariés du secteur privé*, Dossiers santé et solidarité, janvier 2015, n°58/

DIRECTION DE L'ANALYSE, DIRECTION DE L'ANIMATION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES ET DES STATISTIQUES, DARES Analyses, Février 2013, N° 009 publication de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, *Les absences au travail des salariés pour raisons de santé : un rôle important des conditions de travail*

De la même manière, les employeurs publics sont invités à poursuivre les efforts engagés, en lien avec le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail compétent, en matière de prévention des risques professionnels tels que les actions menées en matière de prévention des troubles musculo-squelettiques qui a fait l'objet d'un guide mis en ligne sur le site internet de la fonction publique.

Les pratiques managériales doivent également être interrogées comme déterminant possible d'absences au travail. Chaque agent public en situation d'encadrement, quel que soit son niveau hiérarchique, est en effet un acteur de la qualité de vie au travail : il doit, à ce titre, être accompagné pour améliorer ses pratiques managériales du point de vue de leur impact sur les conditions de travail de ses collaborateurs. Il est également essentiel que l'encadrant soit formé à la détection des signes pouvant montrer qu'un collaborateur est en difficulté, afin de l'orienter dans de bonnes conditions vers une prise en charge adaptée de ses difficultés. Ces deux leviers managériaux doivent être pris en compte dans le cadre des plans de formation établis par les employeurs publics.

Enfin, dans le cadre de la concertation en matière de santé et sécurité au travail dans la fonction publique, j'ai souhaité que soit engagée, d'une part, le recueil des bonnes pratiques mises en place par les employeurs publics en matière de maintien et de retour en emploi et, d'autre part, une réflexion sur l'entretien de maintien et de retour en emploi qui peut apparaître comme une bonne pratique visant à prévenir les absences et la désinsertion professionnelle. Ces travaux seront notamment menés en lien avec ceux de l'Institut national du Cancer dans le cadre du plan Cancer 2014-2019.

2. Toute absence doit être justifiée et cette justification peut être contrôlée

2.1. Toute absence doit être justifiée

Qu'elle soit de courte ou de longue durée, toute absence d'un agent public motivée par une raison de santé doit donner lieu à l'octroi d'un congé maladie, de quelque nature qu'il soit (congé maladie ordinaire, congé longue maladie, congé longue durée ou congé grave maladie) et par la production par l'agent public d'un certificat médical attestant que son état de santé ne lui permet pas d'exercer temporairement ses fonctions.

L'agent public doit transmettre à son autorité hiérarchique le certificat médical d'arrêt de travail dans un délai de quarante-huit heures. Depuis 2014 (décret n° 2014-1133 du 3 octobre 2014 relatif au contrôle des arrêts de maladie des fonctionnaires), en l'absence de respect de cette procédure et dès le deuxième envoi tardif, la rémunération de l'agent est réduite de moitié entre la date de prescription de l'arrêt de travail et la date effective d'envoi du certificat médical.

Le défaut de justification par l'agent public d'une absence conduit à la retenue de la rémunération correspondante à la durée de l'absence injustifiée en application de la règle du service fait, et cela sans préjudice d'une éventuelle procédure disciplinaire.

S'il est besoin de le rappeler, il ne doit pas exister en matière de maladie d'autorisation spéciale d'absence.

2.2. Le contrôle du bien-fondé médical des arrêts de travail des agents publics

Les congés maladie d'une durée supérieure à six mois font l'objet, dans la fonction publique, d'un contrôle *a priori* de leur bien-fondé médical. L'absence de ce type de contrôle pour les arrêts de travail d'une durée inférieure à 6 mois, n'exempte cependant pas l'employeur public de s'assurer de leur justification.

Il appartient, en effet, à l'autorité hiérarchique de s'assurer que l'agent public placé en congé maladie remplit les conditions pour bénéficier de ce congé et plus précisément les conditions liées à son état de santé. Elle peut, à cet effet, ordonner une contre-visite médicale assurée par un médecin agréé, l'administration comme le fonctionnaire ayant toujours la possibilité de contester les conclusions du médecin agréé devant le comité médical compétent.

L'absence ou le refus de l'agent public de se soumettre à cette contre-visite justifie, le cas échéant après une mise en demeure à laquelle l'agent public n'a pas obtempéré, l'interruption du versement du traitement. Par ailleurs et sans préjudice des voies de contestation précitées, si le médecin agréé considère que l'arrêt de travail n'est plus médicalement justifié, l'agent public doit reprendre le service. Si l'agent ne reprend pas le service, il peut – outre l'application de la réglementation sur le service fait-, après mise en demeure par son administration, être radié des cadres pour abandon de poste.

Pour les besoins de la contre-visite, les employeurs publics peuvent rappeler aux médecins agréés l'existence des référentiels de pratique médicale mentionnés à l'article L. 161-39 du code de la sécurité sociale et élaborés par l'union nationale des caisses d'assurance maladie et les caisses nationales chargées de la gestion d'un régime obligatoire d'assurance maladie. Ces référentiels formulent des préconisations de durée des arrêts de travail selon la pathologie.

Il est également important que l'employeur public s'assure qu'un agent public placé en congé maladie se consacre exclusivement au rétablissement de sa santé. En effet, l'agent public en congé longue maladie et longue durée doit cesser toute activité rémunérée, à l'exception des activités ordonnées et contrôlées médicalement au titre de la réadaptation. Ce contrôle administratif du congé maladie s'attache notamment à s'assurer que l'agent public titulaire d'une autorisation de cumul d'activités n'exerce pas cette activité autorisée durant un congé maladie.

3. Mieux connaître le phénomène d'absence au travail et en faire un élément du bilan social et de sa discussion dans les comités techniques pour lutter contre ses déterminants au travers d'une politique de prévention des absences

Afin de mieux connaître les absences et de disposer d'éléments chiffrés permettant d'évaluer l'efficacité des dispositifs de contrôle mis en place par les employeurs publics, le Gouvernement a décidé de modifier les arrêtés fixant les indicateurs de suivi des d'absences pour raison de santé dans les bilans sociaux. Ces indicateurs seront harmonisés au sein de chacun des versants de la fonction publique dans une logique de tranche (nombres de jours) préconisée par le rapport d'inspection de décembre 2015² et proche de ceux pratiqués par l'assurance maladie pour le secteur privé afin d'assurer une meilleure comparaison au sein de la fonction publique et entre la fonction publique et le secteur privé.

² Rapport de l'inspection générale de l'administration (n° 15121-15077-01), de l'inspection générale des affaires sociales (n° 2015-115R) et de l'inspection générale des finances (n° 2015.M070-02) sur l'évaluation du dispositif expérimental confiant à six caisses primaires d'assurance maladie le contrôle des arrêts maladie des fonctionnaires – Décembre 2015

Les employeurs publics sont invités, par ailleurs, à se saisir, chacun à leur niveau, de ces indicateurs pour définir, en concertation avec les représentants du personnel, les axes prioritaires d'une politique de prévention des absences ainsi que son suivi et son évaluation. C'est, en effet, sur la base d'une connaissance améliorée du phénomène d'absence au travail, que les employeurs publics seront en mesure de mettre en place une politique de prévention des absences adaptée aux réalités des services.

Annexe – Liste des textes applicables

Trois versants de la fonction publique

- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires
- Circulaire du Premier ministre du 20 mars 2014 relative à la mise en œuvre du plan national d'action pour la prévention des risques psychosociaux dans les trois fonctions publiques
-

Fonction publique de l'État

- Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat
- Décret n° 86-442 du 14 mars 1986 modifié relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires
- Circulaire n° FP 4 n° 1711 du 30 janvier 1989 relative à la protection sociale des fonctionnaires et stagiaires de l'Etat contre les risques maladie et accidents de service
- Circulaire du 20 avril 2015 relative au délai de transmission des arrêts de maladie des fonctionnaires dans la fonction publique de l'État
- Circulaire du ministère de la fonction publique du 20 mai 2014 relative à la mise en œuvre de l'accord cadre relatif à la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique de l'Etat

Fonction publique territoriale

- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale
- Décret n° 87-602 du 30 juillet 1987 modifié pris pour l'application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif à l'organisation des comités médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux
- Circulaire du 13 mars 2006 relative à la protection sociale des fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps complet ou à temps non complet contre les risques maladie et accidents de service
- Circulaire du 25 juillet 2014 relative à la mise en œuvre, dans la fonction publique territoriale, de l'accord-cadre du 22 octobre 2013 concernant la prévention des risques psychosociaux

Fonction publique hospitalière

- Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière
- Décret n° 88-386 du 19 avril 1988 modifié relatif aux conditions d'aptitude physique et aux congés de maladie des agents de la fonction publique hospitalière
- Guide relatif à la protection sociale des fonctionnaires hospitaliers contre les risques maladies et accident de service
- Instruction n° DGOS/RH3/DGCS/4B/2014/321 du 20 novembre 2014 relative à la mise en œuvre dans la fonction publique hospitalière de l'accord-cadre

du 22 octobre 2013 relatif à la prévention des risques psychosociaux dans les trois fonctions publiques

Guides

- Guide pratique - Démarche de prévention des troubles musculo-squelettiques (TMS)
<http://www.fonction-publique.gouv.fr/guide-pratique-demarche-de-prevention-des-troubles-musculo-squelettiques-tms>
- Guide méthodologique d'aide à l'identification, l'évaluation et la prévention des RPS dans la fonction publique
<http://www.fonction-publique.gouv.fr/guide-methodologique-daide-a-lidentification-evaluation-et-la-prevention-des-rps-dans-la-fonction>

