

Circulaire du 31 mars 2017
relative au renforcement de la politique de prévention et de contrôle des absences pour
raison de santé dans la fonction publique

NOR : RDFF1710014C

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 généraux 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 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 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.).

Enfin, l'amélioration de la connaissance des phénomènes d'absences au travail est un préalable nécessaire à la mise en place d'une politique de prévention de ces absences (3.).

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-cadre relatif à la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique du 22 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.

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 et les autres acteurs de la prévention (médecins de prévention, assistants et conseillers de prévention, inspecteurs en santé et sécurité au travail, etc.), en matière de prévention des risques

¹ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), Dossiers santé et solidarité, Janvier 2015, n° 58, *L'effet du délai de carence sur le recours aux arrêts maladie des salariés du secteur privé*
Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), DARES Analyses, Février 2013, n° 009, *Les absences au travail des salariés pour raisons de santé : un rôle important des conditions de travail*

professionnels grâce notamment à la mobilisation des outils législatifs et réglementaires mais aussi méthodologiques à leur disposition (exemples : guide pratique de *prévention des troubles musculo-squelettiques*, guide méthodologique *d'aide à l'identification, l'évaluation et la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique* ou encore recommandations de la Commission Centrale Hygiène, Sécurité et Conditions de Travail *relatives à la réalisation, dans tous les services, d'un document unique d'évaluation des risques professionnels de qualité et opérationnel*).

De plus, dans les deux années à venir, la mise en œuvre du plan d'actions pluriannuel pour une meilleure prise en compte de la santé et de la sécurité au travail dans la fonction publique (circulaire MFP du 28 mars 2017) doit permettre d'améliorer les conditions de travail en s'attachant notamment à renforcer la médecine de prévention ou encore à améliorer la prévention des risques professionnels et la prise en compte de la pénibilité.

Enfin, les employeurs publics et les agents publics en situation d'encadrement, quel que soit leur niveau hiérarchique, sont des acteurs de la qualité de vie au travail : ils doivent, à ce titre, être accompagnés pour améliorer leurs pratiques managériales du point de vue de leur impact sur les conditions de travail des collaborateurs. Il est également essentiel que les encadrants soient formés 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.

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 à la production par l'agent public d'un certificat médical attestant que son état de santé ne lui permet pas d'exercer temporairement ses fonctions.

L'agent 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 cas de manquement à cette obligation, l'employeur public informe l'agent de la réduction de la rémunération à laquelle il s'expose en cas de nouvel envoi tardif dans une période de vingt-quatre mois à compter de la date de prescription du premier arrêt de travail envoyé tardivement. Si, dans cette période, l'agent transmet de nouveau tardivement un avis d'arrêt de travail, l'employeur public est fondé à réduire de moitié sa rémunération entre la date de prescription de l'arrêt et la date effective de son envoi.

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

2.2. Le contrôle 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*. L'absence de ce type de contrôle pour les arrêts de travail d'une durée inférieure à 6 mois n'interdit cependant pas à l'employeur public d'effectuer un contrôle.

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 de ce médecin 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 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, il est rappelé 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, lorsque l'agent public est placé en congé longue maladie et longue durée, il doit cesser toute activité rémunérée, à l'exception des activités ordonnées et contrôlées médicalement au titre de la réadaptation. Cette règle d'interdiction d'activité rémunérée admet quelques exceptions – au demeurant très limitées² – pour le congé maladie ordinaire. Elle ne dispense, toutefois, pas l'employeur public d'effectuer un contrôle administratif des autorisations de cumul d'activités de l'agent public placé en congé maladie, en s'assurant que l'activité exercée au titre du cumul s'avère compatible avec l'état de santé qui a justifié le placement en congé de 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 2015³ 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 Avis n° 15T2675 du 12 novembre 2015 de la CDFP.

³ 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.

Je vous serais obligée de bien vouloir assurer largement la diffusion de la présente circulaire au sein de vos services et en outre, pour les préfets, auprès des collectivités territoriales de votre département et de leurs établissements publics et, pour les directeurs généraux des agences régionales de santé, aux établissements publics de santé.



Annick GIRARDIN

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.
- Circulaire du ministère de la fonction publique du 28 mars 2017 relative au plan d'actions pluriannuel pour une meilleure prise en compte de la santé et de la sécurité au travail dans la fonction publique.

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)
Voir le portail de la Fonction Publique - [Accueil › Publications › Outils de la GRH › Guide pratique : Démarche de prévention des troubles musculo-squelettiques \(TMS\)](#)
- Guide méthodologique d'aide à l'identification, l'évaluation et la prévention des RPS dans la fonction publique
Voir le portail de la Fonction Publique – [Accueil › Publications › Outils de la GRH › Guide méthodologique d'aide à l'identification, l'évaluation et la prévention des RPS dans la fonction publique](#)
- Recommandations de la commission centrale hygiène, sécurité et conditions de travail (CCHSCT) du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État relatives à la réalisation, dans tous les services, d'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) de qualité et opérationnel
Voir le portail de la Fonction Publique – [Accueil › Carrière et parcours professionnels › Santé et sécurité au travail › La prévention des risques professionnels › Le Document unique d'évaluation des risques professionnels \(DUERP\)](#)