

Les fonctionnaires abusent-ils des arrêts maladie ?

Le 13 Novembre 2024 7 min

Le ministre de la Fonction publique veut ajouter des jours de carence pour les agents en arrêt maladie. Sous-entendant qu'ils en abusent, Guillaume Kasbarian ignore leurs spécificités... et l'inefficacité de cette mesure.

Par [Audrey Fisné-Koch](#)

Guillaume Kasbarian n'aura pas attendu très longtemps après sa nomination au ministère de la Fonction publique, fin septembre, pour se mettre à dos les fonctionnaires. « *J'assume de ne pas cacher la dérive de l'absentéisme que nous pouvons observer dans les chiffres, a-t-il dit. Aujourd'hui, on a une augmentation significative de la moyenne de jours d'absence par agent [de la fonction publique].* »

Le ministre a ainsi proposé au Parlement d'allonger le délai de carence en cas d'arrêt maladie des fonctionnaires, pour le faire passer d'un jour actuellement, à trois, comme c'est le cas dans le privé. En théorie du moins, car les jours de carence sont, pour deux tiers des salariés du privé, pris en charge par leur employeur.

Pour étayer ses propos, Guillaume Kasbarian s'appuie sur plusieurs statistiques : le nombre de jours d'absence pour raison de santé par agent est passé à 14,5 en 2022. Ce qui représente, en termes d'indemnités journalières versées par l'Etat pour les arrêts maladie, 15 milliards d'euros pour la fonction publique uniquement. Or, « *il y a quelques années, la moyenne se situait à 8 jours* », souligne le ministre. Et pour un salarié du privé, la moyenne est de 11,7 jours, si l'on se base sur [la revue de dépenses](#) réalisée cet été par l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) et l'Inspection générale des finances (IGF).

Faut-il en déduire, comme le laisse supposer Guillaume Kasbarian, que les fonctionnaires abusent des arrêts maladie ?

Des profils propres à la fonction publique

Avant de répondre à cette question, un rappel préalable, qui peut paraître logique, est nécessaire : un [arrêt maladie est prescrit par un médecin](#). « *Si ce dernier n'a pas envie d'en prescrire, qu'il ne le juge pas nécessaire, il ne le fait pas*, note l'économiste Nicolas Da Silva. Or, dans le débat public, [il est toujours question du "patient fraudeur"](#). » Qu'il soit salarié du privé ou, en l'occurrence, agent de la fonction publique. « *La manière de poser le problème n'est donc pas vraiment conforme à la réalité* », ajoute le chercheur.

Si l'on revient aux chiffres sur lesquels s'appuie Guillaume Kasbarian, il est important de les relativiser. « *Pour comparer le public et le privé, il faudrait que les caractéristiques des travailleurs soient les mêmes* », poursuit Nicolas Da Silva. Mais cela est loin d'être le cas, comme l'atteste le rapport de l'Igas et de l'IGF.

Dans le public, les agents sont en effet plus âgés que les salariés du privé. Ce sont plus souvent des femmes ou encore des personnes plus régulièrement atteintes de maladies chroniques. Le statut, la catégorie socioprofessionnelle, le niveau de diplôme ou la composition familiale du foyer jouent également un rôle sur la propension à être absent. « *Toutes choses égales par ailleurs, les agents titulaires ont, par exemple, un taux d'absence supérieur de 2 points de pourcentage à celui des agents contractuels.* », peut-on ainsi lire dans le document.

« [Toutes] ces caractéristiques exposent davantage la fonction publique à l'absentéisme que dans le secteur privé. »

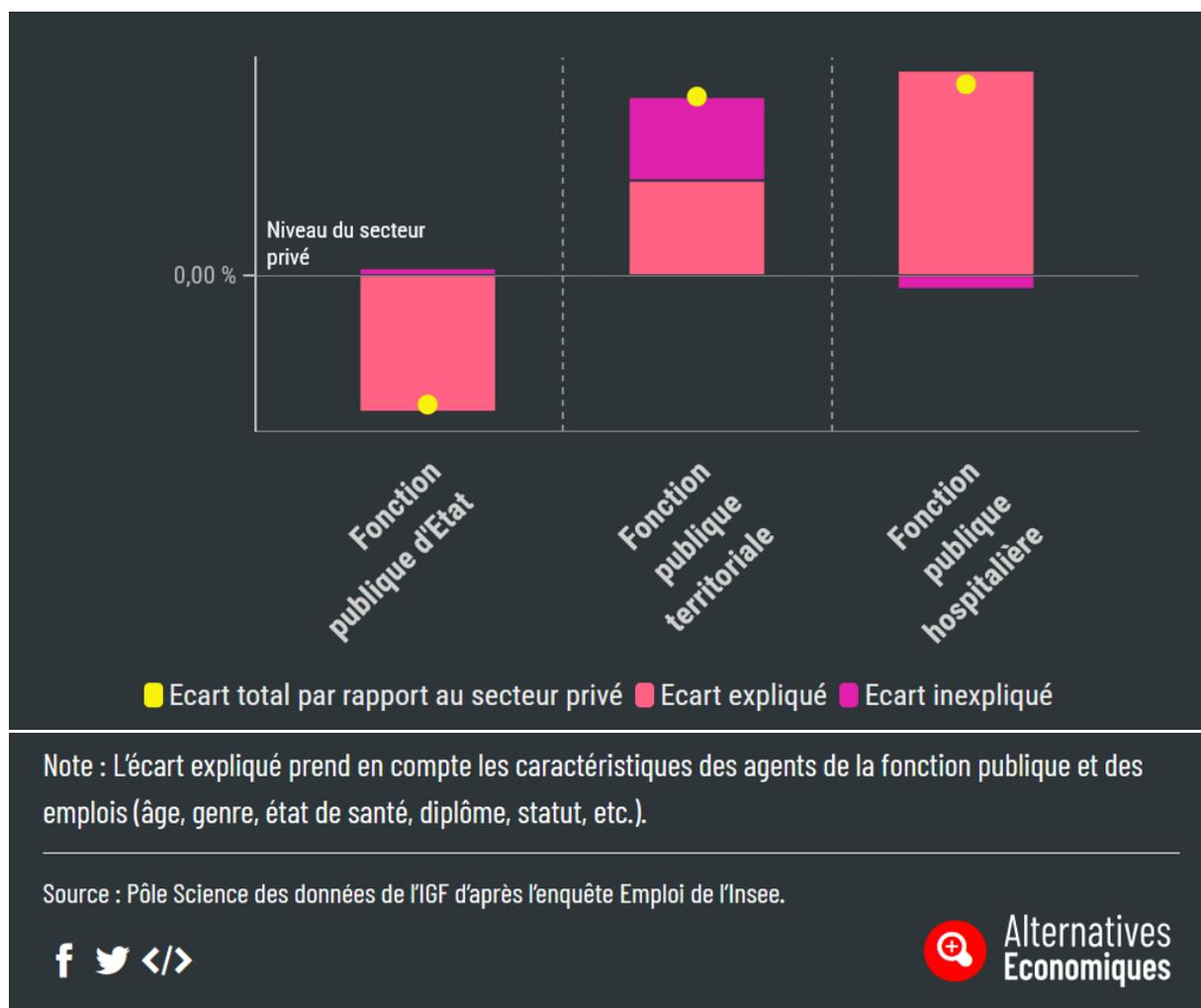
Dit plus clairement : « S'il y a des différences entre le nombre d'arrêts maladie des agents et des salariés, c'est d'abord parce que les gens qui travaillent dans le public sont plus exposés à la maladie », reprend Nicolas Da Silva.

Après avoir pris en compte ces caractéristiques, l'écart entre les absences pour raison de santé dans le privé et dans le public disparaît presque entièrement, si ce n'est pour la fonction publique territoriale (FPT).

« Les caractéristiques des agents et des emplois expliquent 95 % des écarts de taux d'absence avec le secteur privé pour la fonction publique d'Etat et la fonction publique hospitalière, et 53 % pour la fonction publique territoriale », détaillent l'Igas et l'IGF.

Arrêts maladie : entre le privé et le public, des écarts moindres

Décomposition de l'écart total entre les taux d'absence pour raison de santé observés dans les différents versants de la fonction publique relativement au secteur privé



Pour ce qui est de la fonction publique territoriale, là encore, le chiffre doit être considéré avec précaution : celle-ci représente [34 % des agents](#), pas la totalité de la fonction publique. L'écart du nombre d'absences, si on le compare avec le privé, est également moins important si l'on prend en considération les caractéristiques des fonctionnaires (âge, genre, état de santé, diplôme, etc.).

Enfin, ce n'est pas parce qu'une différence n'est pas expliquée par le modèle statistique qu'elle est illégitime, c'est-à-dire représenterait un abus ou une fraude. Même l'Igas et l'IGF le précisent :

« L'écart inexpliqué signifie que la différence [...] des absences [entre FPT et privé] n'est pas expliquée par les variables pouvant être contrôlées par le biais de l'enquête Emploi [sur laquelle se basent les données de l'étude, NDRL]. Une part de cet écart pourrait être justifiée par d'autres caractéristiques non retracées dans l'enquête. »

A commencer, par exemple, par la pandémie de coronavirus. « *Le rapport écrit qu'il n'y a pas de données sur le rôle du Covid sur les arrêts maladie des agents des trois versants de la fonction publique, alors qu'il en existe pour le régime général* », précise Nicolas Da Silva.

Une mesure contre-productive

Qu'à cela ne tienne, le gouvernement est décidé à allonger les délais de carence. Peu importe que le rapport de l'Igas et de l'IGF n'indique aucun abus chez les fonctionnaires en arrêt maladie. Ou que la mesure pénalise tous les agents, et en premier lieu les femmes, seniors et personnes à la santé plus fragile.

Peu importe, aussi, si la mesure s'avère finalement contre-productive, comme ont pu le montrer [plusieurs chercheurs en s'appuyant sur des expériences passées](#).

[Cazenave-Lacroutz et Godzinski](#) se sont, par exemple, intéressés à l'instauration en 2012 d'un jour de carence dans la fonction publique. Ils ont constaté une diminution des absences de moins d'une semaine et une augmentation des absences de plus d'une semaine.

Dans une autre étude, [l'économiste Catherine Pollak](#) compare des salariés qui bénéficient d'une couverture du délai de carence par leur employeur et ceux qui n'en ont pas. Elle arrive à la conclusion que les employés couverts s'arrêtent moins, et moins longtemps.

Ainsi, comme le résume Thomas Breda et de Léa Toulemon, dans leur [revue de littérature sur le sujet](#) pour l'institut des politiques publiques (IPP) :

« L'introduction d'un délai de carence n'augmente pas le nombre total de jours d'arrêts maladie pris dans l'année, mais il affecte la distribution des arrêts. Avec un délai de carence, les salariés prennent moins d'arrêts courts et plus d'arrêts longs. »

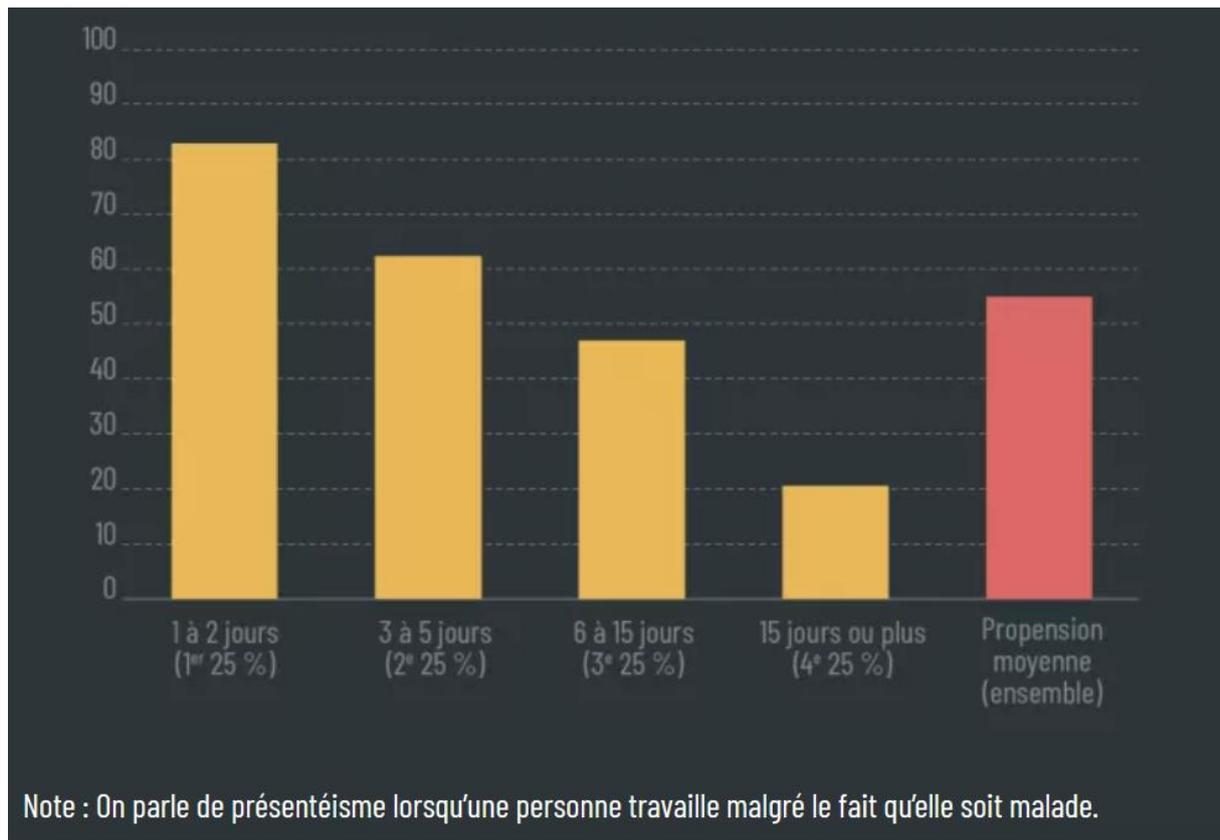
Or, les arrêts longs représentent des dépenses plus importantes pour la Sécurité sociale. Cela n'est pas non plus sans conséquences sanitaires, poursuivent les chercheurs de l'IPP :

« Il est possible que l'évitement des arrêts courts influe sur l'état de santé des salariés, dont les pathologies s'aggravent et se transmettent à d'autres qui à leur tour feront peut-être le choix de continuer de travailler pour éviter une perte de revenus. »

Les études sur le sujet montrent en effet que l'allongement des délais de carence favorise le présentéisme, un phénomène déjà en progression en France.

[Le présentéisme largement répandu parmi les salariés français](#)

Propension au présentéisme selon le nombre de jours de maladie cumulés dans l'année (en %)



Source : Dares-DGAFP-Drees, enquête Conditions de travail et risques psychosociaux de 2016.

Et ce mal, en plus d'être nocif pour la santé des individus, agit aussi sur la productivité. « *La performance au travail des salariés qui viennent malades baisse inévitablement, comme celle de leur organisation* », [détaille le sociologue Jean-François Amadieu](#), qui a étudié le présentéisme.

Cet argument ne pèse toutefois pas lourd face à un gouvernement qui ne songe qu'à racler les fonds de tiroir [pour faire des économies](#) : en passant à trois jours le délai de carence des fonctionnaires en arrêt maladie, et à 90 % les remboursements de ceux-ci (au lieu de 100 % actuellement), l'exécutif espère économiser 1,2 milliard d'euros. Mais il ne mesure pas le coût des effets pervers de sa réforme, dont l'intention politique est en revanche très claire : stigmatiser les fonctionnaires, une nouvelle fois.

[Audrey Fisné-Koch](#)