

11

**QUESTIONS ECRITES PARLEMENTAIRES
SUR LE DISPOSITIF DU JOUR DE CARENCE
DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

PROPOSITION

QUESTION N° 1 :

La demande de retrait de l'article 48 du projet de loi de finances pour 2018

(...) attire l'attention de Monsieur le Ministre de l'Action et des Comptes publics sur la réinstauration du jour de carence dans la Fonction publique prévue par l'article 48 du projet de loi de finances pour 2018.

Le dispositif, initialement mis en place le 1^{er} janvier 2012, a été abrogé le 1^{er} janvier 2014 par le précédent gouvernement. L'instauration du délai de carence pour les agents publics, supposée garantir une baisse de l'absentéisme n'a pas eu les effets escomptés, et cela en dépit d'une guerre des chiffres sur le sujet, et s'est avérée injuste, inappropriée et stigmatisante pour les quelque 5,4 millions d'agents publics au service de l'intérêt général.

En effet, la situation ne peut être équitable si l'on considère que la majeure partie des salariés du secteur privé, couverts par des conventions collectives protectrices, ne subit pas l'impact financier du jour de carence, et qu'à la différence des employeurs privés, les employeurs publics ne participent que de manière très dérisoire au financement de la couverture complémentaire de leurs personnels. Là où un salarié reçoit en moyenne 244 euros par an de son employeur pour l'accès à sa couverture santé, l'agent public ne perçoit que quelques euros.

De plus, la mise en place d'un jour de carence dans la Fonction publique, solution qui a déjà prouvé ses limites par le passé, ne permet pas de répondre de manière appropriée à la complexité du sujet de l'absentéisme dont les causes apparaissent multiples, bien au-delà du seul affichage politique des arrêts dits de complaisance : mal-être au travail, usure professionnelle des métiers techniques à forte pénibilité, astreintes de service, insuffisance des dispositifs de prévention des risques professionnels... autant de situations très marquées dans les trois versants de la Fonction publique.

Pour toutes ces raisons, (...) lui demande le retrait de la disposition de l'article 48 du projet de loi de finances pour 2018 qui risque de creuser les inégalités entre le secteur public et le secteur privé sans apporter les solutions nécessaires et appropriées au problème de l'absentéisme qui touche aussi bien les agents publics que les salariés.

QUESTION N° 2 :

Le creusement des inégalités entre le secteur public et le secteur privé

(...) attire l'attention de Monsieur le Ministre de l'Action et des Comptes publics sur la réinstauration du jour de carence dans la Fonction publique prévue par l'article 48 du projet de loi de finances pour 2018, et spécifiquement sur l'objectif du gouvernement de rétablir une situation équitable avec le secteur privé.

L'exposé des motifs de l'article 48 précise que la mesure s'inscrit dans une logique d'équité permettant de rapprocher la situation des personnels du secteur public de celle des salariés du secteur privé, pour lesquels trois jours de carence sont prévus par le code de la sécurité sociale.

En effet, dans le secteur privé, le délai de carence s'élève à trois jours. Néanmoins, la réalité est beaucoup plus nuancée. Plus de deux tiers des salariés du privé bénéficient d'une prise en charge des jours de carence en application d'une convention de branche ou d'entreprise. L'impact financier du délai de carence est donc neutre sur la fiche de paie pour la très grande majorité des salariés.

De plus, en matière de protection sociale, la couverture complémentaire des agents est très peu aidée financièrement par les employeurs publics, à la différence des salariés du secteur privé qui reçoivent en moyenne 244 euros par an de leur employeur. Depuis le 1^{er} janvier 2016, les entreprises privées doivent proposer à leurs salariés d'adhérer à une complémentaire santé et financer au minimum la moitié des cotisations.

La réinstauration du jour de carence porte donc le risque de creuser les divergences entre les salariés et les agents publics alors qu'une prise en compte plus globale du sujet permettrait de créer les conditions propices pour plus de convergence vers une protection sociale équitable pour tous, indépendamment du statut de chacun.

Aussi, (...) l'alerte sur cette double iniquité et souhaiterait savoir comment le gouvernement envisage d'équilibrer la situation défavorable aux agents publics pour éviter de creuser davantage les inégalités entre salariés du secteur privé et agents publics quant à leur protection sociale.

QUESTION N° 3 :

Demain, quels dispositifs de prévoyance pour les agents publics à l'instar du secteur privé ?

(...) attire l'attention de Monsieur le Ministre de l'Action et des Comptes publics sur la réinstauration du jour de carence dans la Fonction publique prévue par l'article 48 du projet de loi de finances pour 2018 et la prise en charge par la majorité des employeurs privés du délai de carence dans le cadre d'un arrêt maladie.

Plus de deux salariés sur trois du secteur privé et la très grande majorité des salariés des grandes entreprises ne sont pas impactés par les trois jours de carence prévus par le code de la sécurité sociale. Les deux tiers d'entre eux bénéficient d'une prise en charge de la perte de revenu induite par le délai de carence en application d'une convention de branche ou d'entreprise.

Ainsi, sur ce sujet, la Fonction publique, qui ne subit pas de jour de carence, est protégée de façon assez équitable avec le secteur privé puisque la majeure partie des salariés bénéficie d'une neutralisation de l'impact du délai de carence par l'effet protecteur des conventions collectives.

En revanche, si le jour de carence dans la Fonction publique est instauré, la situation deviendra inéquitable. En l'absence de système de protection comparable, les agents publics seront privés de rémunération pour leur premier jour d'arrêt maladie, et l'impact risque d'être non négligeable.

En effet, selon une étude de l'Institut de recherche et documentation en économie de la santé réalisée en avril 2015, le possible renoncement aux arrêts courts des salariés mal couverts est susceptible de générer un coût retardé plus important, selon une problématique analogue à celle du renoncement aux soins.

En cas de réinstauration du jour de carence dans la Fonction publique, (...) lui demande donc de quelle manière il envisage d'assurer un objectif d'équité privé / public et ainsi de proposer une protection aux agents publics pour pallier les effets du délai de carence comme ce qui existe déjà pour la majorité des salariés du secteur privé.

QUESTION N° 4 :

Quelle cohérence entre l'objectif affiché par le gouvernement de lutter contre le micro-absentéisme et demander dans le même temps aux opérateurs complémentaires de garantir aux agents publics une protection suffisante pour neutraliser l'impact financier du délai de carence ?

(...) attire l'attention de Monsieur le Ministre de l'Action et des Comptes publics sur la contradiction entre la volonté affichée du gouvernement de rétablir une journée de carence dans la Fonction publique pour lutter contre le micro-absentéisme, source de désorganisation des services publics, et la demande explicite de certains ministères employeurs aux opérateurs complémentaires référencés de garantir aux agents publics une protection suffisante pour neutraliser l'impact financier du délai de carence.

En effet, en 2016 et 2017, certains ministères ont demandé explicitement aux organismes complémentaires, en cours de référencement ministériel pour la couverture en santé et prévoyance des agents publics, de proposer des garanties protectrices pour pallier l'impact financier du jour de carence dans la perspective de la réinstauration du dispositif au 1^{er} janvier 2018.

L'appel public à concurrence du Ministère de la Justice de décembre 2016 pour le renouvellement de la convention de référencement d'un organisme chargé d'assurer la protection sociale complémentaire couvrant les risques santé et prévoyance des personnels de droit public, actifs et retraités, est très explicite sur ce point.

Cela pose d'autant plus clairement les contradictions de la politique gouvernementale menée sur le sujet.

(...) lui demande donc quelle cohérence existe entre la politique de réduction des arrêts de courte durée dans la Fonction publique et la demande explicite de certains ministères aux organismes complémentaires référencés de proposer des dispositifs de couverture financière du jour de carence pour les agents publics.

QUESTION N° 5 :

Une demande d'éclaircissement sur une réforme incertaine envisagée en deux temps

(...) attire l'attention de Monsieur le Ministre de l'Action et des Comptes publics sur la réinstauration du jour de carence dans la Fonction publique, un enjeu clairement affiché par les gouvernements qui se succèdent.

La disposition effective de 2012 à 2014 est de nouveau envisagée pour une mise en application dès le 1^{er} janvier 2018, dans le cadre de l'article 48 du projet de loi de finances pour 2018, conformément aux annonces du programme électoral de l'actuel Président de la République.

La réinstauration du jour de carence sera d'effet immédiat dès le 1^{er} janvier 2018 alors que le gouvernement envisagerait des mesures d'accompagnement de la disposition, qui restent encore incertaines et ne pourront, à l'inverse, n'être que d'application non immédiate.

Cette prise en compte en deux temps de la réinstauration du jour de carence est difficilement compréhensible au vu des enjeux pour les quelque 5,4 millions d'agents publics qui oeuvrent pour l'intérêt général, a fortiori dans une période où d'autres dispositions frappent de plein fouet le pouvoir d'achat des agents publics comme le gel du point d'indice et la compensation incertaine de la hausse de la CSG.

(...) lui demande donc de préciser ses intentions sur les mesures envisagées pour accompagner la réinstauration du jour de carence dans la Fonction publique et pour quelles raisons ces mesures n'ont pas fait l'objet d'une réforme simultanée avec celle du jour de carence à effet immédiat.

QUESTION N° 6 :

Un risque fort d'aggravement des inégalités sociales et salariales

(...) attire l'attention de Monsieur le Ministre de l'Action et des Comptes publics sur la réinstauration du jour de carence dans la Fonction publique et le risque fort d'aggravement des inégalités sociales et salariales susceptible d'en découler.

Le risque d'impact financier de la mesure sur les plus petits salaires et les agents en situation précaire est loin d'être négligeable notamment pour la Fonction publique territoriale où quatre agents publics sur cinq sont de catégorie C, plus d'un agent territorial sur quatre est à temps partiel et un agent sur cinq non-titulaire.

Sur ce point, la couverture des arrêts maladie, qui évite aux travailleurs malades d'être pénalisés financièrement, est un facteur fondamental d'accès aux soins et de réduction des inégalités de santé et de revenus liés la maladie.

Les politiques d'aide dans ce domaine jouent donc un rôle à la fois sanitaire et économique important dans la mesure où il est alors permis aux personnes souffrantes de disposer de temps pour recevoir des soins et recouvrer un bon état de santé, tout en bénéficiant des ressources nécessaires pour satisfaire tout ou partie des besoins non médicaux essentiels.

Selon une étude de l'Institut de recherche et documentation en économie de la santé, réalisée en avril 2015, le possible renoncement aux arrêts courts des salariés mal couverts est susceptible de générer un coût retardé plus important, selon une problématique analogue à celle du renoncement aux soins.

Aussi, (...) lui demande de préciser les mesures d'accompagnement du dispositif qu'il entend mettre en œuvre pour soutenir les agents publics qui risquent d'être les plus touchés par l'impact financier du délai de carence et dans quels délais ces mesures deviendront effectives.

QUESTION N° 7 :

Un impact sur l'absentéisme contestable

(...) attire l'attention de Monsieur le Ministre de l'Action et des Comptes publics sur la réinstauration du jour de carence dans la Fonction publique prévue par l'article 48 du projet de loi de finances pour 2018 et son impact non démontré sur les arrêts maladie des agents publics.

La Cour des comptes, dans un rapport sur les finances publiques locales publié en octobre 2016, rappelle que les comparaisons des absences entre les composantes de la Fonction publique et le secteur privé sont difficiles à réaliser en raison des difficultés relatives aux définitions retenues, aux dates de référence et à l'exhaustivité des données collectées.

Aussi, les chiffres assez disparates sur la question de la stabilité ou du recul de l'absentéisme entre 2012 et 2014, au moment où le jour de carence était en vigueur dans la Fonction publique, ne permettent pas de tirer des enseignements certains.

La Cour des comptes pousse le raisonnement plus loin en mettant en exergue l'importance de mettre en regard le nombre moyen de jours d'absence pour maladie ordinaire des agents territoriaux avec certains facteurs démographiques, comme l'âge moyen des agents et l'impact d'usure professionnelle associé, ou encore le nombre d'agents de catégorie C.

Au-delà des chiffres qui ne permettent pas de démontrer une quelconque explosion de l'absentéisme, les données sont en revanche nombreuses quant à la dégradation de la vie professionnelle.

Aussi, (...) lui demande dans quelle mesure il envisage de prendre en considération les données qualitatives sur le sujet de l'absentéisme, plus adaptées pour mener des politiques publiques efficaces de lutte contre l'absentéisme au travail.

QUESTION N° 8 :

Un débat global sur le sujet de l'absentéisme au travail

(...) attire l'attention de Monsieur le Ministre de l'Action et des Comptes publics sur la réinstauration du jour de carence dans la Fonction publique prévue par l'article 48 du projet de loi de finances pour 2018 et l'absence de réel débat avec les principaux acteurs concernés par le sujet.

Cette disposition, abordée sous le seul prisme budgétaire avec un affichage d'économies annuelles à hauteur de 270 millions d'euros au cours du quinquennat, paraît être une mesure plus électoraliste et démagogique qu'un réel sujet de fond envisagé dans sa globalité pour répondre aux besoins des agents publics et aux contraintes inhérentes aux services publics.

Elle ne permet pas de répondre de manière appropriée à la complexité du sujet de l'absentéisme dont les causes sont pourtant multiples, bien au-delà du seul affichage politique des arrêts dits de complaisance : mal-être au travail, usure professionnelle des métiers techniques à forte pénibilité, astreintes de service, insuffisance des dispositifs de prévention des risques professionnels... autant de situations très marquées dans les trois versants de la Fonction publique.

Pour toutes ces raisons, (...) lui demande d'engager un vrai travail de réflexion sur le sujet de l'absentéisme au travail qui dépasse le clivage entre le secteur privé et le secteur public et qui risque d'impacter dès le 1^{er} janvier 2018 les quelque 5,4 millions d'agents publics dont l'engagement professionnel permet de faire vivre le service public dans des conditions pourtant de plus en plus difficiles.

QUESTION N° 9 :

Le sujet majeur de prévoyance du risque d'arrêt de travail dans la Fonction Publique Territoriale

(...) attire l'attention de Monsieur le Ministre de l'Action et des Comptes publics sur la réinstauration du jour de carence dans la Fonction publique prévue par l'article 48 du projet de loi de finances pour 2018 et plus largement la protection sociale des agents publics.

La disposition budgétaire ramène en effet à une prise en compte indispensable des enjeux de protection sociale des agents par les employeurs publics.

Elle permet une plus grande tranquillité dans leur quotidien professionnel en les sécurisant aussi bien face à leurs besoins de santé que face à d'éventuels accidents de la vie. En cela, elle favorise le maintien en activité dans de bonnes conditions. Des agents bien protégés étant plus enclins à mieux se soigner.

Concernant la prévoyance du risque d'arrêt de travail, c'est un sujet majeur notamment dans la Fonction publique territoriale où le passage à demi-traitement à l'issue des trois premiers mois d'arrêt de travail peut faire basculer sous le seuil de pauvreté les agents les plus exposés au risque de précarité.

Le rapport annuel de 2016 de la Direction générale de l'administration et de la Fonction publique sur l'état de la Fonction publique illustre la réalité des agents territoriaux : quatre agents publics sur cinq sont de catégorie C, plus d'un agent territorial sur quatre est à temps partiel et un agent sur cinq est non-titulaire.

(...) lui demande donc, au moment où le retour du jour de carence dans la Fonction publique est en débat, quelles propositions concrètes il entend porter sur le sujet de la prévoyance du risque d'arrêt de travail des agents publics et notamment des territoriaux.

QUESTION N° 10 :

Une politique volontariste d'amélioration des conditions de travail

(...) attire l'attention de Monsieur le Ministre de l'Action et des Comptes publics sur la réinstauration du jour de carence dans la Fonction publique prévue par l'article 48 du projet de loi de finances pour 2018 et, plus généralement, sur les causes de l'absentéisme au travail.

Au-delà du seul affichage politique des arrêts dits de complaisance, les raisons de l'absentéisme au travail sont multiples : mal-être au travail, usure professionnelle des métiers techniques à forte pénibilité, astreintes de service, insuffisance des dispositifs de prévention des risques professionnels... situations très marquées dans les trois versants de la Fonction publique.

La responsabilité des employeurs publics est d'autant plus grande au vu de leurs manquements en matière de prévention des risques professionnels et de prise en compte de la pénibilité au travail. Selon l'étude de la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques de 2016 sur les conditions de travail, les politiques de prévention des risques professionnels sont peu actives dans la Fonction publique.

Les employeurs publics apparaissent comme les mauvais élèves de la prévention. Dans la Fonction publique territoriale, 39% des établissements n'ont réalisé aucune mesure de prévention au cours des douze derniers mois, et lorsqu'elles ont été réalisées, il s'agit le plus souvent d'actions reconduites. Dans la Fonction publique territoriale, près de la moitié des employeurs territoriaux n'a réalisé aucune action de prévention au cours des 12 derniers mois.

De manière globale, il est constaté que les dispositifs de prévention sont très insuffisamment développés en raison d'une prise de conscience limitée des administrations mais aussi plus concrètement, à titre d'exemple, de la difficulté de recruter des médecins de prévention. Sur ce point, le rapport rappelle qu'au cours de la mission tous les interlocuteurs de la Fonction publique territoriale ont souligné la difficulté de recruter des médecins de prévention en raison de la pénurie liée à la démographie de ces professionnels, aux quotas mis en place quant à la spécialité en santé au travail et au peu d'attractivité du secteur. Cela explique d'ailleurs le fort pourcentage de médecins contractuels.

La lutte contre l'absentéisme n'a de sens que si le lien est fait entre absences pour raisons de santé et exposition à des risques professionnels ou psychosociaux et s'il est envisagé une approche plus globale du sujet.

Aussi, (...) lui demande quelles mesures volontaristes il entend porter dans un objectif d'amélioration des conditions de travail des agents publics, levier essentiel de lutte contre l'absentéisme au travail.

QUESTION N° 11 :

Un double impact sur les charges de gestion des employeurs publics et sur les cotisations des adhérents

(...) attire l'attention de Monsieur le Ministre de l'Action et des Comptes publics sur le double impact de la réinstauration du jour de carence sur les charges de gestion des employeurs publics et sur les cotisations des adhérents dans l'hypothèse d'une couverture par les organismes complémentaires.

La demande de prise en charge du jour de carence aux organismes complémentaires est d'ores et déjà engagée par les pouvoirs publics.

L'appel public à concurrence du Ministère de la Justice de décembre 2016 pour le renouvellement de la convention de référencement d'un organisme chargé d'assurer la protection sociale complémentaire couvrant les risques santé et prévoyance des personnels de droit public, actifs et retraités, demande expressément de couvrir l'impact financier du jour de carence dans la perspective de la réinstauration du dispositif de carence au 1er janvier 2018.

Pourtant, la demande de prise en charge du jour de carence aux organismes complémentaires conduirait à une augmentation significative du risque incapacité et, de fait, à une augmentation notable de la cotisation pour l'adhérent. En effet, l'organisme de prévoyance serait dans cette hypothèse contraint de relever ses cotisations, payées par l'ensemble des assurés, pour équilibrer le risque.

Il semble difficilement compréhensible d'envisager le report d'une partie du salaire des agents publics sur les organismes de prévoyance et, au final, sur l'ensemble des cotisants.

La mesure induirait également un accroissement significatif des charges de gestion. Plus que l'impact financier, l'impact gestionnaire serait majeur, tant pour les services des employeurs publics (Etat, ministères, collectivités territoriales, établissements publics de santé...) que pour les services des organismes complémentaires. En effet, le transfert des "attestations pour perte de traitement" devrait être effectué par les services des employeurs publics à ceux des organismes complémentaires pour chacune des retenues pour jour de carence occasionnant ainsi une lourde charge administrative, loin d'être neutre en termes de moyens.

Le montant de 270 millions d'économies annuelles envisagé par le gouvernement en serait d'autant plus réduit.

Non seulement le micro-absentéisme de certains ne serait pas dissuadé, en contradiction avec l'argument gouvernemental de l'exposé des motifs de l'article 48 du projet de loi de finances pour 2018, mais de surcroît il serait mis à la charge de la majorité des assurés au comportement présumé "vertueux".

Aussi, (...) lui demande dans quelle mesure est envisagée par les pouvoirs publics la demande de couverture du jour de carence aux organismes complémentaires, et donc celle du report sur ces organismes d'une partie du salaire des agents publics.