Les agents publics sont-ils vraiment plus absents que les salariés du privé ?

Par **Bastien Scordia** - 29 avril 2025 - 8 min de lecture

Selon les derniers chiffres disponibles, les absences pour raison de santé ont davantage baissé dans la fonction publique que dans le secteur privé. Les données concernant ces absences restent néanmoins à consolider. Deuxième volet d'un dossier consacré à l'absentéisme et paru dans le magazine Acteurs publics en mars dernier.

Adobe stock

C’est une publication de référence qui avait mis du plomb dans l’aile de la communication du gouvernement Barnier sur l’absentéisme dans la fonction publique. Publié en novembre dernier, le « Rapport annuel sur l’état de la fonction publique » 2024 faisait mention d’une réduction de l’écart en matière d’absentéisme entre secteurs public et privé. Selon ce rapport de la direction générale de l’administration et de la fonction publique (DGAFP), les absences pour raison de santé étaient ainsi en baisse dans la fonction publique en 2023, la dernière année pour laquelle des données sur le sujet sont disponibles.

Les agents publics se sont absentés 12 jours en moyenne cette année-là. Certes, ce chiffre reste toujours supérieur à celui enregistré chez les salariés du privé, pour lesquels sont recensés 10,3 jours d’absence pour raison de santé en moyenne en 2023. Mais, explique la DGAFP, la baisse s’est révélée plus marquée dans le public que dans le privé. *« Ces durées d’absence sont en baisse dans les deux secteurs mais de façon plus notable dans le secteur public »,* peut-on lire dans le rapport.

Baisse notable dans les 3 versants

Dans le détail, la durée moyenne des absences pour raison de santé a baissé de 2,5 jours en 2023 dans la fonction publique, contre -1,4 jour dans le secteur privé. Elle diminue aussi d’ailleurs dans chacun des trois versants de la fonction publique. Hors enseignants, ces absences se situaient à 8,5 jours en moyenne en 2023, soit 1,8 jour de moins qu’en 2022. S’agissant spécifiquement des enseignants, ils ont été absents 9,3 jours en moyenne en 2023. Un chiffre en baisse de 2,3 jours par rapport à l’année précédente.

Dans les collectivités et les établissements de santé, l'absentéisme est resté plus élevé du fait notamment d'effets de structure : davantage de femmes, des agents plus âgés, des métiers à plus forte pénibilité. Il y a tout de même baissé. Le nombre de jours d'absence pour raison de santé s'est ainsi élevé à 14,7 dans la fonction publique territoriale en 2023 contre 17,1 en 2022. La baisse est encore plus marquée dans l'hospitalière, puisque la durée des absences y a diminué de 4,1 jours en 2023, pour atteindre la moyenne de 14 jours sur l'année.

Autant de données qui étaient alors venues remettre en question l'argument d'un « fléau » de l'absentéisme, avancé l'automne dernier par le gouvernement Barnier pour justifier sa volonté d'augmenter de 1 à 3 le nombre de jours de carence dans la fonction publique et d'abaisser de 100 à 90 % l'indemnisation des agents publics durant leurs arrêts maladie de courte durée, c'est-à-dire moins de trois mois. Finalement, seule la baisse du « taux de remplacement » a été retenue par le gouvernement Bayrou. La mesure est entrée en vigueur le 1er mars.

Niveaux proches de ceux d'avant-brise

Jusqu'à la publication de la dernière édition du rapport annuel de la DGAFP, en effet, l'exécutif – en l'occurrence le gouvernement Barnier et son ministre de la Fonction publique, Guillaume Kasbarian – s'appuyait uniquement sur les données de 2022 pour justifier ces différentes mesures de réduction de l'indemnisation des arrêts maladie. Ces données, des chiffres issus de la « revue des dépenses » de juillet 2024 sur l'absentéisme de l'inspection générale des Finances (IGF) et de l'inspection générale des Affaires sociales (Igas), montraient de fait un nombre plus fort d'absences pour raison de santé.

Certes, expliquaient les 2 inspections, les absences pour raison de santé sont restées stables sur la période 2014-2019. Le niveau moyen d'absences était alors similaire à celui du secteur privé, avec 8 jours en moyenne d'absence par an. Cet absentéisme a néanmoins augmenté *« de manière généralisée »* à partir de 2020, en raison notamment de la crise du Covid-19 et des nombreux arrêts maladie qui ont été accordés en conséquence dans le cadre de cette épidémie. Surtout, l'IGF et l'Igas pointaient des *« niveaux historiquement hauts »* en 2022 et même un *« décrochage »* de la fonction publique par rapport au privé.

Les inspections tempéraient néanmoins leur constat en ajoutant que la dynamique semblait s'*« être inversée »* en 2023. Ce qu'a récemment confirmé la DGAFP dans son rapport annuel en relativisant le poids de l'absentéisme dans la fonction publique, battant au passage en brèche les nombreuses idées reçues sur le sujet. *« Les derniers chiffres fournis confirment qu'il n'y a pas de problème d'absentéisme dans le secteur public »*, juge ainsi Christian Grolier, le secrétaire général de FO Fonctionnaires. *« On commence à revenir à des niveaux assez proches de ce que l'on connaissait avant la crise »*, confirme Vladimir Passeron, le chef

du département de l'emploi et des revenus d'activité à l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

L'Insee comme seule source

Si les chiffres contenus dans le rapport de la DGAFP font toujours autorité, c'est qu'ils sont issus des résultats d'une enquête de l'Insee qui est aujourd'hui considérée comme la seule constituant une source historique et transverse sur la question de l'absentéisme dans la fonction publique. Cette enquête, dénommée « Emploi », est réalisée par l'institut sur une base déclarative. Ce sont ainsi environ 90 000 personnes, issues du privé comme du public, qui sont interrogées chaque trimestre pour décrire leur situation vis-à-vis de l'emploi et du marché du travail, au cours d'une semaine dite de référence. Le questionnaire qui leur est soumis comprend des questions sur les absences pour raison de santé.

Cette enquête de l'Insee présente néanmoins des « *limites inhérentes à toute enquête statistique* », pointaient l'IGF et l'Igas dans leur « revue de dépenses », tout en concédant « *l'obtention de résultats significatifs à l'échelle des versants* ». Pour les inspections, sa taille limiterait ainsi « *la robustesse statistique des résultats qui seraient obtenus à des mailles de population plus fines et en ciblant par exemple certaines catégories de métiers, certains employeurs ou des caractéristiques d'agents spécifiques* ».

« *Certes, notre enquête repose sur une base déclarative, mais elle est assez objectivable et ne présente pas de biais méthodologiques sur le nombre d'absences, à la différence peut-être de la question du temps de travail, qui peut être exagérée dans certains cas par les répondants* », se défend Vladimir Passeron, de l'Insee.

Le rapport de l'IGF et de l'Igas n'était pas non plus dépourvu de critiques à l'égard du traitement que la DGAFP fait des données de l'Insee dans son rapport annuel sur l'état de la fonction publique : « *Si ce rapport croise les données d'absence avec l'âge et le sexe* [lire l'encadré], *il ne contrôle pas statistiquement ces facteurs dans les analyses menées. De la même manière, d'autres facteurs ne font l'objet ni d'un croisement ni d'un contrôle (statut d'emploi, catégorie, type de métier, prévalence des horaires atypiques entre autres)* ». Autant de critiques elles aussi rejetées en bloc par la direction générale.

Des SIRH à mutualiser

La « DRH de l'État » défend ainsi un « *traitement affiné* » des données issues de l'enquête « Emploi » de l'Insee. « *Nous les retraitons et les exploitons, ce qui donne déjà un bon tendanciel en matière d'absentéism*e, y explique-t-on. *Nous savons déjà exactement où placer les curseurs, et dans le temps, et par rapport au privé.* » La DGAFP concède malgré tout

un *« manque de données »* sur la causalité de ces arrêts. Le nombre d'employeurs publics n'aide pas, loin de là.

Comme beaucoup d'autres avant elles, les inspections faisaient état d'un morcelage prégnant des outils de suivi et gestion des absences et de pratiques de pilotage *« hétérogènes »* de la part des employeurs. Et ce malgré la mise en œuvre de projets de modernisation et d'urbanisation de leurs systèmes d'information des ressources humaines (SIRH). Des systèmes que l'IGF et l'Igas appelaient donc à entretenir et à renforcer.

Pour les inspections, deux facteurs devraient en tout cas rapidement permettre un meilleur suivi de l'absentéisme dans la fonction publique. D'une part, la montée en puissance de la déclaration sociale nominative (DSN) et d'autre part, la concrétisation des rapports sociaux uniques (RSU), que tous les employeurs publics doivent désormais produire selon les dispositions de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019. Ces rapports contiennent ainsi notamment des indicateurs relatifs au nombre d'absences et à leurs causes.

Cependant, la structuration de ces outils étant encore en cours, seule l'enquête « Emploi » de l'Insee constitue à l'heure actuelle une réelle source sur l'absentéisme dans la fonction publique, expliquaient l'IGF et l'Igas dans leur « revue de dépenses » en préconisant malgré tout une exploitation *« plus régulière »* de ses données par la DGAFP. Encore faut-il que cela soit faisable, et réellement bénéfique. *« Nous sommes déjà très satisfaits des indicateurs dont nous disposons sur la base des résultats de l'enquête de l'Insee »*, explique-t-on au sein de cette direction, en invoquant aussi un enjeu de *« réalisme »* : *« On ne pourra pas faire une grande révolution avec une analyse service par service des causes de l'absentéisme. C'est inatteignable et le manque actuel de mutualisation des SIRH n'aide pas. Et si l'on souhaite franchir cette barrière, cela aura un coût non négligeable. »*