

Protection sociale complémentaire des agents publics (Fonction publique d'État et territoriale)

**Delphine CHAUMEL, Laurent GRATIEUX et Franck LE MORVAN (IGAS)
Vincent LIDSKY et Irina SCHAPIRA (IGF) – Corinne DESFORGES (IGA)**

Par lettre de mission du 21 décembre 2018, les ministres compétents ont demandé aux inspections générales des affaires sociales (IGAS), des finances (IGF) et de l'administration (IGA), un diagnostic et des recommandations sur la protection sociale complémentaire dans les trois fonctions publiques. Ce premier rapport porte sur la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale ; il examine notamment le dispositif de référencement des organismes complémentaires propre à la fonction publique d'État, modifié en 2017-2018.

Des organismes complémentaires référencés tous les 7 ans, après appel à concurrence

Le dispositif actuel de participation de l'État et des collectivités territoriales à la protection sociale complémentaire de leurs agents a pris la suite de subventions aux mutuelles de fonctionnaires, en visant à préserver les transferts de solidarité en faveur des familles et des retraités.

- **L'État** peut financer, dans la limite de ces transferts, des organismes complémentaires couvrant à la fois la santé et la prévoyance, référencés tous les 7 ans après appel public à concurrence ; en pratique, la protection sociale complémentaire est peu mutualisée entre les ministères et faiblement intégrée à leur gestion des ressources humaines et au dialogue social ; la dépense annuelle de 28 M€ est très inégalement répartie (de 121 € à 3 € par agent actif).
- **Les collectivités territoriales**, de leur côté, peuvent prendre en charge, éventuellement selon des critères sociaux, tout ou partie de la cotisation des agents adhérant aux organismes complémentaires qui ont un label national (faiblement encadré) ou une convention avec l'employeur. Objet de négociation sociale et élément d'attractivité, cette participation ressort en moyenne nettement supérieure à celle de l'État.

La deuxième vague de référencement des organismes complémentaires pour les agents de l'État (2017-2018) s'est caractérisée par une concurrence accrue, qui a fortement fragilisé le dispositif. L'équilibre économique des offres des organismes déjà référencés a été mis à mal, cependant que des organismes nouvellement référencés ont concentré leur 'recrutement' sur de jeunes actifs. Le choix fait par la moitié des ministères de référencer plusieurs organismes a réduit la mutualisation des risques, déjà fragile du fait du caractère facultatif de l'adhésion. Alors que 7 actifs sur 10 adhéraient à une offre référencée en 2017, ce chiffre s'est effondré en 2019, avec une diminution conséquente des transferts de solidarité compensables.

Des recommandations afin d'améliorer la protection complémentaire dans la fonction publique d'État

La mission a identifié deux ensembles de mesures d'amélioration, concernant principalement l'État.

Le premier, qui peut être mis en œuvre rapidement, pour partie après négociation avec les organismes complémentaires référencés, consiste à mieux informer les agents, à augmenter la participation de l'État, à l'individualiser et à la moduler selon des critères sociaux ; la couverture en prévoyance pourrait aussi être renforcée, notamment par une participation financière spécifique.

Trois scénarios pourront ensuite être envisagés, au terme du deuxième référencement : référencer un seul organisme complémentaire par ministère, avec éventuellement une adhésion obligatoire (après négociation sociale) ; labelliser au plan national un nombre limité d'organismes complémentaires en garantissant l'absence de sélection des risques ; généraliser les transferts de solidarité en couverture santé à tous les contrats dits « responsables et solidaires ».