



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET  
DE LA SANTÉ

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES  
COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

# Protection sociale complémentaire des agents publics (FPE/FPT)

Juillet 2019



IGF  
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

1

Un dispositif complexe et faiblement imbriqué avec la gestion des ressources humaines

1.1

La PSC des agents publics a été réformée dans un cadre négocié avec la Commission européenne

1.2

Largement externalisée, peu mutualisée, la PSC est abordée par les DRH ministérielles de façon isolée

1.3

Dans la FPT, la PSC est davantage conçue comme un élément d'attractivité

2

Un niveau de participation financière des ministères à la PSC hétérogène et en baisse depuis 2005

2.1

Globalement en baisse, les transferts de solidarité sont sous-compensés par les ministères

2.2

Le niveau de participation financière à la PSC est très hétérogène selon les ministères

2.3

Amorcée depuis 2005, la diminution de l'enveloppe allouée à la PSC s'est accentuée depuis 2017

3

Un niveau de couverture satisfaisant en santé mais qui pourrait être mieux encadré en prévoyance

3.1

La mission n'a pas identifié de problématique d'accès aux soins spécifique aux agents publics

3.2

Sous-estimée, la couverture en prévoyance est peu encadrée et répond imparfaitement aux besoins

4

Un deuxième référencement marqué par une ouverture à la concurrence qui a fragilisé le dispositif

4.1

La volonté d'améliorer le rapport garanties/prix s'est parfois traduite par une ouverture en trompe l'œil

4.2

L'absence de bascule vers les garanties référencées interdit à quatre ministères de soutenir financièrement la PSC

**Un dispositif complexe et faiblement imbriqué avec la gestion des ressources humaines**

**Un niveau de participation financière des ministères à la PSC hétérogène et en baisse depuis 2005**

**Un niveau de couverture satisfaisant en santé mais qui pourrait être mieux encadré en prévoyance**

**Un deuxième référencement marqué par une ouverture à la concurrence qui a fragilisé le dispositif**

# La PSC des agents publics a été réformée dans un cadre négocié avec la Commission européenne

Un dispositif complexe et faiblement imbriqué avec la gestion des ressources humaines

## Jusqu'en 2006, des mutuelles subventionnées par l'État

### Environ 80 M€ étaient alloués à la PSC en 2005

- Subventions et aides en nature versées aux seules mutuelles constituées entre fonctionnaires, uniquement dans la FPE

### Un dispositif doublement remis en cause par le Conseil d'État et la Commission européenne

- Contraire au principe d'égalité car réservé aux seules mutuelles de fonctionnaires
- Constitutif d'une aide d'État jugée incompatible avec le droit européen car fournissant un avantage sélectif par rapport à d'autres acteurs sur le marché

### Un nouveau dispositif négocié avec la Commission européenne pour préserver au maximum l'existant

- Choix de se situer dans le cadre d'une aide au consommateur individuel
- Un dispositif validé au regard de son objet social et des modalités de sélection des organismes assureurs
- Une difficulté originelle : principe de solidarité vs couverture facultative

## Aujourd'hui, deux dispositifs distincts pour la FPE et la FPT

### Un seul dispositif : le référencement

- Mise en concurrence sur la base d'un cahier des charges couplant santé et prévoyance
- Obligations de solidarité imposées aux organismes complémentaires (OC) pour les prestations en santé :
  - écart maximal de un à trois entre les montants minimal et maximal de cotisations au-delà de 30 ans
  - pas de questionnaire médical
  - gratuité au-delà du 3<sup>ème</sup> enfant
- Participation financière plafonnée au niveau des transferts de solidarité

FPE

### Trois options, moins de contraintes

- Convention de participation, labellisation ou combinaison des deux dispositifs selon les risques
- Participation financière décorrélée du niveau des transferts de solidarité et pouvant être versée individuellement
- Un cahier des charges en labellisation très minimaliste

FPT

# Largement externalisée, peu mutualisée, la PSC est abordée par les DRH ministérielles de façon isolée

Un dispositif complexe et faiblement imbriqué avec la gestion des ressources humaines

## 1/ Les DRH ont un faible degré de connaissance d'un dispositif dont la mise en œuvre est largement externalisée

- Technicité du dispositif et absence de compétences actuarielles dans les bureaux de l'action sociale en charge de la PSC
- Absence de mémoire sur le dispositif liée à sa durée (7 ans) et au *turn-over* dans les bureaux concernés
- Recours généralisé à des prestataires pour le lancement du référencement et son suivi qui renforce les asymétries d'information entre les DRH et les OC

## 2/ Malgré un effort de coordination de la DGAFP, les ministères interviennent sur la PSC en ordre dispersé

- La circulaire DGAFP/DSS du 27 juin 2016, qui reprend une partie des recommandations du rapport IGF/IGAS/IGA de 2015, visait à mieux encadrer le référencement
- Chaque ministère a mené son propre référencement selon des critères spécifiques, sans que la mission ait pu établir un lien entre les caractéristiques de l'employeur et le cahier des charges de la PSC

## 3/ La PSC, à laquelle les organisations syndicales sont peu associées, est faiblement imbriquée avec la GRH

- La mission a rencontré les délégations de huit organisations syndicales nationales qui, dans leur ensemble, estiment avoir peu de prise sur les décisions des employeurs publics relatives à la PSC et souhaitent majoritairement l'instauration d'un seuil de participation minimale
- Les DRH prennent peu appui sur les OC référencés dans le cadre de la PSC pour développer des actions qui pourraient contribuer à améliorer la santé des agents et leur qualité de vie au travail

# Dans la FPT, la PSC est davantage conçue comme un élément d'attractivité

Un dispositif complexe et faiblement imbriqué avec la gestion des ressources humaines

**Il n'existe pas de données consolidées et fiables sur la PSC dans la FPT**

**Des données éparées et non représentatives qui indiquent une montée en charge de la PSC**

- 70 % des collectivités territoriales participeraient financièrement à la PSC au titre de la prévoyance en 2017, 56 % au titre de la santé (+ 28 points par rapport à 2010 pour les deux risques)<sup>1</sup>
- ... mais 26 % des agents couverts en 2015<sup>2</sup> ?

**Des montants de participation qui seraient en moyenne nettement plus élevés que dans la FPE**

- une propension à participer liée à la taille de la collectivité ?
- en moyenne, en 2017, 137 € par an et par agent au titre de la prévoyance, 205 € au titre de la santé<sup>1</sup>
- un montant moyen de participation qui serait plus élevé pour les agents de catégorie C<sup>2</sup>

**L'approche de la PSC y semble plus ambitieuse que dans la FPE**

**La PSC est mise en avant par les collectivités dans leur stratégie de recrutement**

- un complément de rémunération assumé et rendu visible
- un facteur d'attractivité, en particulier vis-à-vis des contractuels
- un outil de redistribution à travers la modulation du niveau de participation

**Les organisations syndicales sont davantage associées à l'élaboration de la PSC qui repose plus souvent sur une étude des besoins**

- vrai pour les collectivités qui font le choix d'une convention de participation
- syndicats associés à l'analyse préalable des besoins qui peut passer par un questionnaire aux agents
- OC sélectionné assimilé parfois à un partenaire, en particulier dans le champ prévoyance où les enjeux dans la FPT sont particulièrement importants

<sup>1</sup> Enquête réalisée par l'Ifop pour la Mairie nationale territoriale en octobre 2017

<sup>2</sup> Synthèse des bilans sociaux 2015 (DGCL)

**Un dispositif complexe et faiblement imbriqué avec la gestion des ressources humaines**

**Un niveau de participation financière des ministères à la PSC hétérogène et en baisse depuis 2005**

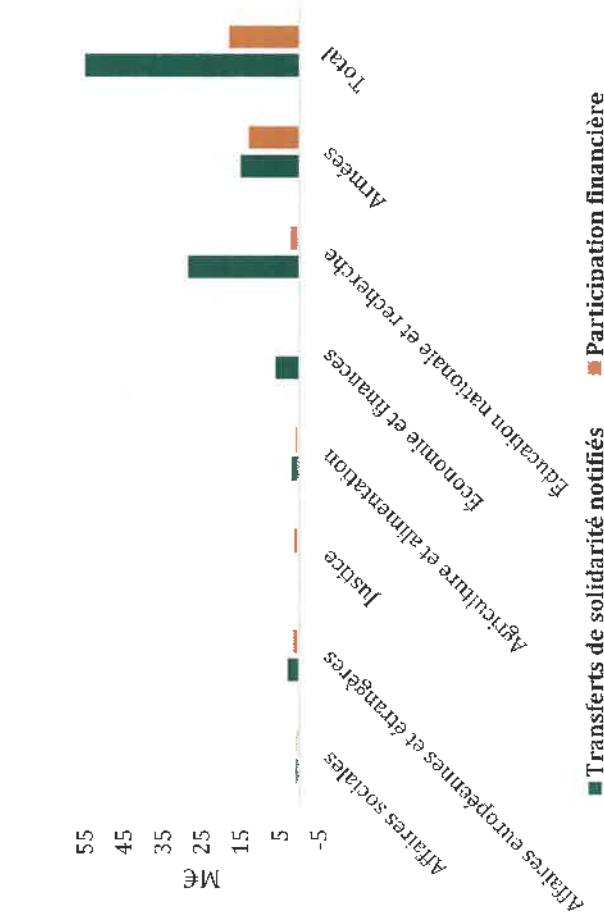
**Un niveau de couverture satisfaisant en santé mais qui pourrait être mieux encadré en prévoyance**

**Un deuxième référencement marqué par une ouverture à la concurrence qui a fragilisé le dispositif**

# Globalement en baisse, les transferts de solidarité sont sous-compensés par les ministères

Un niveau de participation financière des ministères à la PSC hétérogène et en baisse depuis 2005

## Les transferts de solidarité, qui ont baissé de 48 M€ par rapport à 2015, sont compensés à un tiers en 2017 par l'État



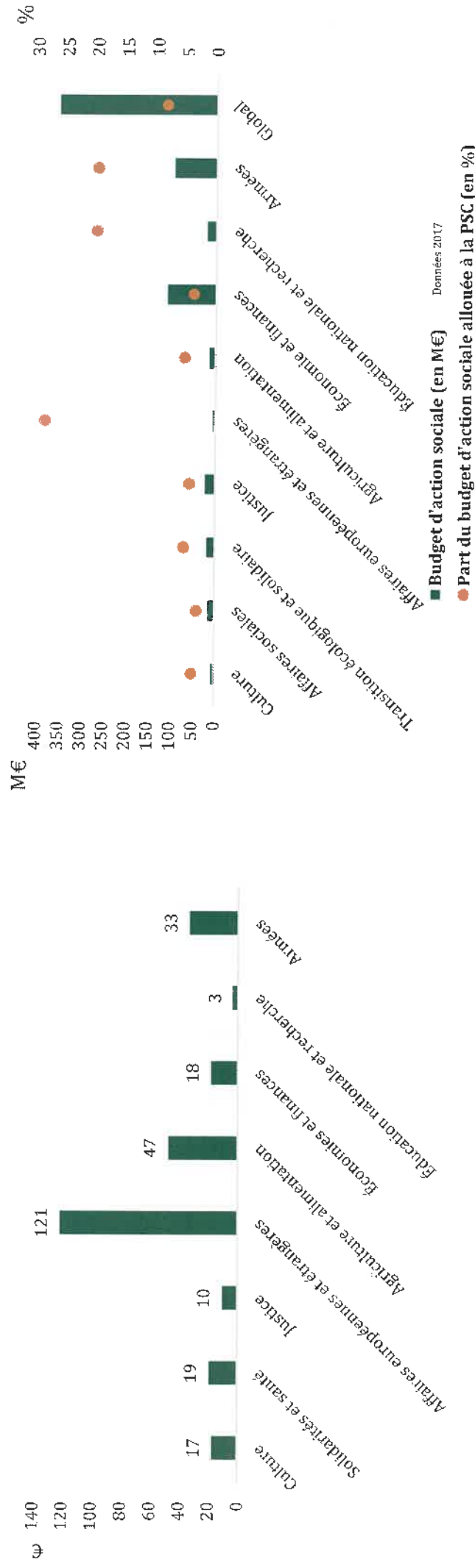
- 1 • Difficulté d'expliquer le sens de l'évolution des transferts de solidarité (notamment du fait de leur sensibilité aux évolutions tarifaires), au demeurant marginaux dans plusieurs ministères
- 2 • Une baisse essentiellement due à l'Éducation nationale (compte tenu de son poids démographique)
- 3 • Deux ministères seulement qui compensent plus de la moitié des transferts
- 4 • Au global, 33 % des transferts de solidarité compensés par l'État en 2017



# Le niveau de participation financière à la PSC reste très hétérogène selon les ministères

Un niveau de participation financière des ministères à la PSC hétérogène et en baisse depuis 2005

**Une participation moyenne en 2017 de 12 € par an et par agent Environ 8 % du budget d'action sociale est alloué à la PSC**

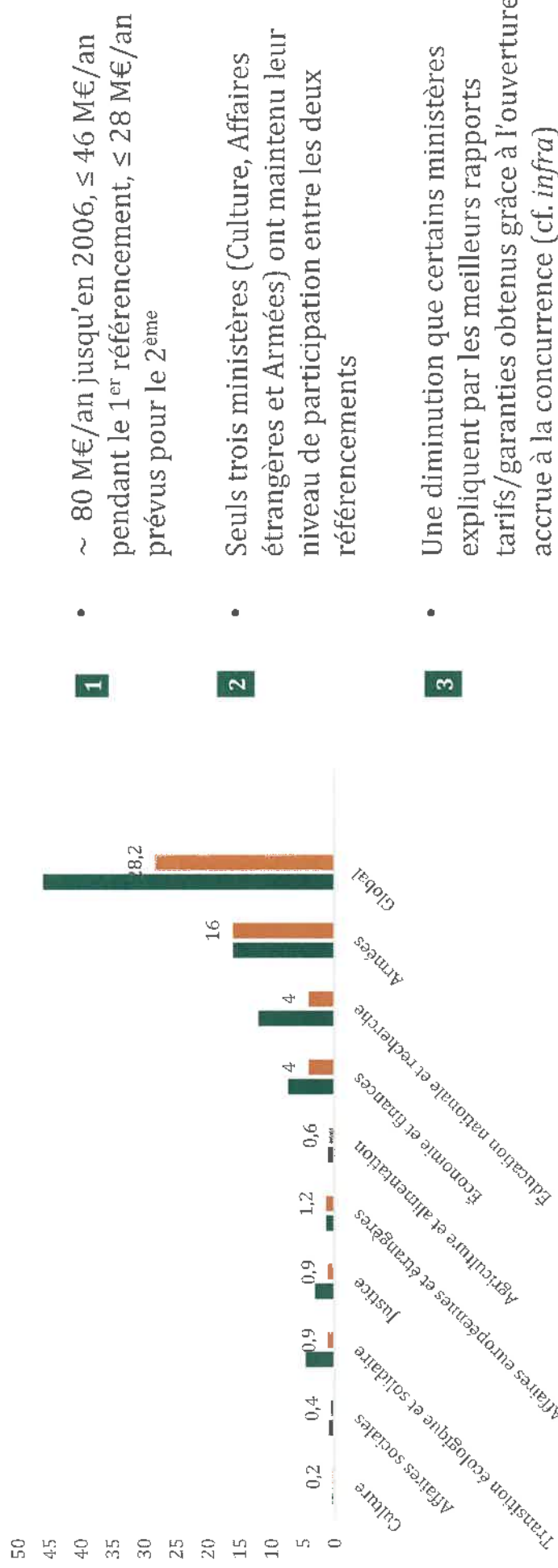


Le niveau de participation financière à la PSC dépend (i) des priorités affichées par le ministère et (ii) d'arbitrages au sein de l'enveloppe allouée à l'action sociale qui peuvent évoluer chaque année.

# Amorcée depuis 2005, la diminution de l'enveloppe allouée à la PSC s'est accentuée depuis 2017

Un niveau de participation financière des ministères à la PSC hétérogène et en baisse depuis 2005

## L'enveloppe prévisionnelle allouée à la PSC a diminué de 39 % entre le premier et le deuxième référencement



- 1 • ~ 80 M€/an jusqu'en 2006, ≤ 46 M€/an pendant le 1<sup>er</sup> référencement, ≤ 28 M€/an prévus pour le 2<sup>ème</sup>
- 2 • Seuls trois ministères (Culture, Affaires étrangères et Armées) ont maintenu leur niveau de participation entre les deux référencements
- 3 • Une diminution que certains ministères expliquent par les meilleurs rapports tarifs/garanties obtenus grâce à l'ouverture accrue à la concurrence (cf. *infra*)

NB : il s'agit sauf exceptions (MEF-moyenne entre 2009 et 2016- et MTES -montant 2009) des montants prévisionnels inscrits dans les cahiers des charges.

La mission n'a pas identifié de problématique d'accès aux soins spécifique aux agents publics

**Un dispositif complexe et faiblement imbriqué avec la gestion des ressources humaines**

**Un niveau de participation financière des ministères à la PSC hétérogène et en baisse depuis 2005**

**Un niveau de couverture satisfaisant en santé mais qui pourrait être mieux encadré en prévoyance**

**Un deuxième référencement marqué par une ouverture à la concurrence qui a fragilisé le dispositif**

# La mission n'a pas identifié de problématique d'accès aux soins spécifique aux agents publics

Un niveau de couverture satisfaisant en santé mais qui pourrait être mieux encadré en prévoyance

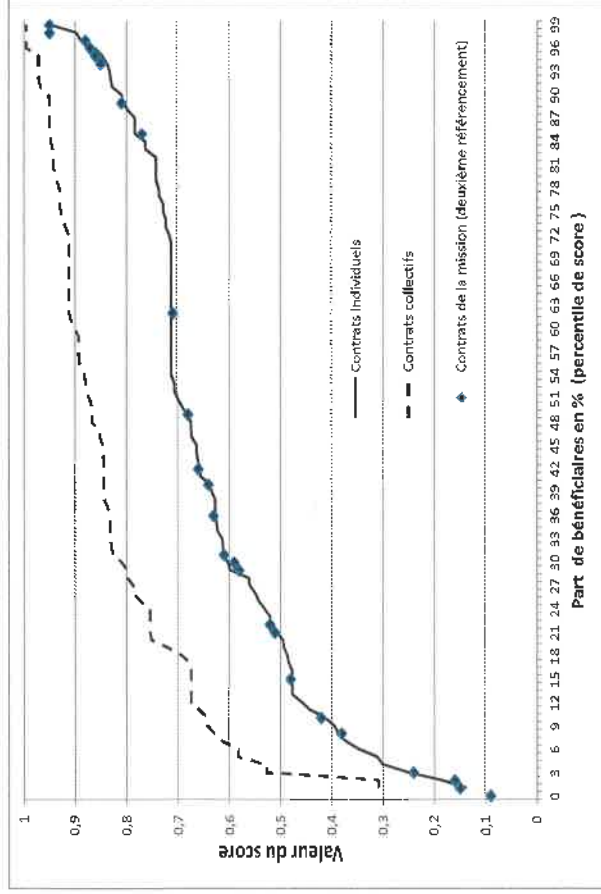
Pour les 3 versants FP

Des garanties référencées couvrant tout le spectre des contrats individuels sur le marché, mais de qualité globalement inférieure aux contrats collectifs

Pour les 3 versants FP

Des agents publics qui ne se démarquent pas des salariés du privé en termes d'avis sur leur complémentaire santé ou sur l'accès aux soins

Positionnement des garanties telles que décrites dans les appels d'offre des ministères



Source : Drees, enquête sur les contrats les plus souscrits 2016 ; extrapolation des garanties des contrats modaux à l'ensemble des contrats. Lecture : En 2016, les 10 % des bénéficiaires de contrats individuels les moins bien couverts (10ème percentile) disposent d'un contrat dont le score est inférieur à 0,41. Champ : Ensemble des bénéficiaires de contrats individuels et collectifs. Les contrats ciblant les fonctionnaires (carrés noir) sont ceux fournis par la mission.

98 % des agents publics couverts par une complémentaire santé en 2014

- part stable par rapport à 2012
- + 1 point par rapport au secteur privé
- 93 % pour les agents en CDD (89 % dans le privé)

Une opinion globalement positive sur leur couverture santé, même si légèrement inférieure au privé

Des taux de renoncement aux soins comparables entre le public et le privé

0,41 = contrat de bas de gamme - garanties

# Sous-estimée, la couverture en prévoyance est peu encadrée et répond imparfaitement aux besoins

Un niveau de couverture satisfaisant en santé mais qui pourrait être mieux encadré en prévoyance

## 1/ La prévoyance devrait faire l'objet d'une attention prioritaire au regard des spécificités méconnues de la FP

- Le statut de la FP, bien que protecteur, peut aboutir à une mise en demi-traitement de l'agent au bout d'un délai variable selon la nature du congé maladie (hors causes professionnelles)
- La suspension ou la réduction de certaines primes dans ces situations peut aggraver la perte de revenus

## 2/ Les informations sur la sinistralité communiquées aux OC candidats ont été insuffisantes

- Les situations d'incapacité temporaire se prolongeant et d'incapacité définitive sont relativement rares mais représentent, du point de vue des assureurs, des « sinistres » dont le coût peut être très élevé
- Or les données fournies lors des appels d'offres ministériels pour le 2<sup>ème</sup> référencement sont généralement trop imprécises et incomplètes : les DRH ne font pas le lien entre le suivi des situations individuelles et la construction d'offres de prévoyance adaptées

## 3/ Les ministères n'ont pas cherché à encadrer les conditions d'attribution des prestations de prévoyance

- En prévoyance, la définition des conditions d'attribution des prestations revêt une grande importance pour assurer la concordance entre les avis et décisions des instances médicales, les décisions prises en conséquence par les employeurs publics et l'attribution des prestations par les OC
- Or plusieurs dispositions des règlements et contrats référencés génèrent des incertitudes sur le versement ou le maintien du versement des prestations lorsque l'agent se trouve dans une situation d'incapacité de longue durée ou d'invalidité

## 4/ Certaines garanties offertes paraissent mal adaptées aux besoins

- La garantie invalidité, limitée à une rente temporaire s'interrompant à l'âge légal de la retraite, n'est proposée qu'en option
- À l'inverse, la garantie « incapacité permanente et absolue » est incluse dans toutes les offres référencées alors qu'elle ne répond pas correctement au besoin de maintien des ressources

La mission n'a pas identifié de problématique d'accès aux soins spécifique aux agents publics

**Un dispositif complexe et faiblement imbriqué avec la gestion des ressources humaines**

**Un niveau de participation financière des ministères à la PSC hétérogène et en baisse depuis 2005**

**Un niveau de couverture satisfaisant en santé mais qui pourrait être mieux encadré en prévoyance**

**Un deuxième référencement marqué par une ouverture à la concurrence qui a fragilisé le dispositif**

# La volonté d'améliorer le rapport garanties/prix s'est parfois traduite par une ouverture en trompe l'œil

Un deuxième référencement marqué par une ouverture à la concurrence qui a fragilisé le dispositif

## Une amélioration du rapport garanties/prix non démontrée

- Des ministères conseillés par des actuaaires familiaiers des niveaux de tarifs/garanties pratiqués dans le cadre de contrats collectifs à adhésion obligatoire
- Des cahiers des charges jugés trop rigides par les OC qui ont fait des offres qui ne correspondaient pas à leur modèle économique et qu'ils savaient parfois non viables, pour rester ou entrer sur le marché
- Au moins trois ministères ont affirmé avoir obtenu grâce à l'ouverture à la concurrence de meilleurs rapports garanties/prix...sans pouvoir le démontrer
- Des analyses de la DREES et de l'IRDES montrent néanmoins une amélioration des garanties proposées par deux ministères (sans prendre en compte la possibilité, ouverte dans le cadre du seul 1<sup>er</sup> référencement, d'avoir accès à un réseau de soins mutualiste)

## Une ouverture à la concurrence mal maîtrisée

### 16 organismes référencés en 2019 contre 10 en 2015

- des « entrants » (cf. Intériale) et des « tenants »
- de nouveaux acteurs n'appartenant pas à la famille des mutuelles

### Un angle mort : la bascule des adhérents entre garanties anciennement/nouvellement référencées

- en raison du caractère facultatif du dispositif, pas de clauses prévoyant ces conditions de bascule
- les anciennes garanties peuvent donc continuer à s'appliquer
- méconnaissance par les ministères du stock des adhérents retraités, difficiles à faire basculer

### Un multiréferencement qui présente plus d'inconvénients que d'avantages

- exercice du choix plus complexe pour les agents
- comportements d'antiselection de la part des « entrants » pour capter les « meilleurs risques »
- augmentation des frais d'acquisition
- segmentation du périmètre de mutualisation des risques

# L'absence de bascule vers les garanties référencées interdit à quatre ministères de soutenir financièrement la PSC

Un deuxième référencement marqué par une ouverture à la concurrence qui a fragilisé le dispositif

## Sur la base de données partielles, une minorité des adhérents auraient basculé sur les garanties référencées

- À la fin du 1<sup>er</sup> référencement, environ sept agents actifs sur dix adhéraient à un contrat référencé
- En 2019, moins de 20 000 adhérents (essentiellement actifs) à un contrat référencé à l'Éducation nationale et aux Armées
- Seuls les MEF et le MEAE ont réussi la bascule de l'ensemble des adhérents vers les garanties nouvellement référencées, parce qu'ils ont conservé le même opérateur et ont négocié avec lui la fermeture de l'ancienne offre
- Les « entrants » ont capté à ce stade un nombre marginal d'adhérents dans les ministères concernés
- Des OC référencés privilégient la diffusion de garanties non référencées et des OC sans offre référencée affirment que l'aide de l'État n'est pas discriminante

## Au moins quatre ministères ne pourront pas participer financièrement à la PSC en 2019

- Des transferts de solidarité qui devraient être réduits à néant à la Culture, à l'Éducation nationale, aux Affaires sociales et aux Armées
- Un montant de 21 M€ au global qui devait être alloué à la PSC mais qui ne pourra pas être dépensé dans ce cadre
- Des ministères encore peu conscients à date de cette situation, ces référencements ayant été initiés en 2018-19



# Contacts

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

[vincent.lidsky@igf.finances.gouv.fr](mailto:vincent.lidsky@igf.finances.gouv.fr)  
[irina.schapira@igf.finances.gouv.fr](mailto:irina.schapira@igf.finances.gouv.fr)

[delphine.chaumel@igas.social.gouv.fr](mailto:delphine.chaumel@igas.social.gouv.fr)  
[laurent.gratieux@igas.social.gouv.fr](mailto:laurent.gratieux@igas.social.gouv.fr)  
[franck.lemorvan@igas.social.gouv.fr](mailto:franck.lemorvan@igas.social.gouv.fr)



[corinne.desforges@iga.interieur.gouv.fr](mailto:corinne.desforges@iga.interieur.gouv.fr)