

## La réforme de la protection sociale complémentaire des fonctionnaires : une réforme structurante pour l'ensemble du secteur de l'assurance de personnes

Longtemps attendue, la réforme de la protection sociale des fonctionnaires a été remise à l'ordre du jour en 2019 avec la loi sur la transformation publique. Décalée de quelques mois du fait du Covid-19, elle a été confirmée fin 2020 par Amélie de Montchalin, ministre de la Transformation de la Fonction Publique, et l'ordonnance a été adoptée par le conseil des Ministres le 17 février 2021.

**Cette note est la troisième note de la série que lancée par OpusLine pour comprendre les enjeux de cette réforme et se préparer aux défis et opportunités qui vont naître de ce nouvel environnement réglementaire !**

### Où se situe la solidarité dans cette réforme ?

L'ordonnance apporte des informations générales sur les dispositions à mettre en place par les employeurs publics. Mais d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2026, de nombreux points sont encore à éclaircir. Des décrets sont déjà prévus, à la suite de négociations en 2021, sur les garanties minimales obligatoires, les montants de référence, les dispenses d'affiliation et les modalités de financement dans la période transitoire. La prévoyance, un élément fondamental de la couverture des fonctionnaires, n'est que partiellement évoquée, n'indiquant pas si la couverture sera obligatoire, couplée avec la couverture santé et s'il y aura une participation financière, ce dernier point ayant été défini uniquement pour la fonction publique territoriale.

La question, centrale, des solidarités risque d'être la source de débats importants entre les parties prenantes. Historiquement, la fonction publique se fonde sur un système très solidaire, réaffirmé dans le décret du 19 septembre 2007 relatif à la participation de l'Etat. Les agents du public peuvent bénéficier aujourd'hui de quatre types de solidarités :

- La solidarité géographique
- La solidarité entre les niveaux de revenu
- La solidarité familiale
- La solidarité intergénérationnelle

### Qu'est-ce qu'une solidarité ?

La circulaire du 27 juin 2016 concernant le référencement des organismes de protection sociale complémentaire de la fonction publique de l'Etat indique que « *la solidarité se matérialise par une compensation de cotisation entre, d'une part, les adhérents ou souscripteurs concentrant le moins de risques et, d'autre part, les adhérents ou souscripteurs concentrant le plus de risques.* »

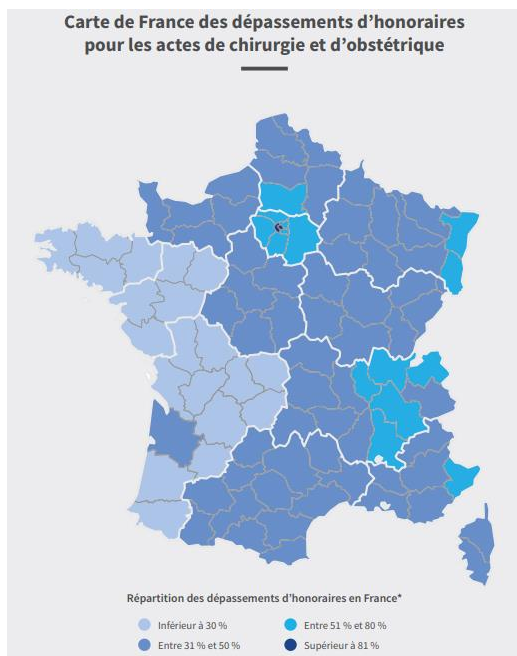
Lors de la réforme de 2007, la participation des employeurs publics à la complémentaire santé a été soumise à l'existence de transferts de solidarités intergénérationnelles et familiales, cependant les règles édictées alors, sont très en dessous de la solidarité historique réellement constatée dans la fonction publique d'Etat.

Dans les contrats actuels, on observe que le transfert de solidarité se situe entre 8 et 12 %. (Rapport IGAS, IGF, IGA 2019). Pour la fonction de l'Etat les transferts de solidarités notifiés par les organismes référencés sont de 55M€ en 2017. Il convient néanmoins de noter que ces transferts de solidarité sont en baisse depuis quelques années, avec une évolution de -46% par rapport à 2015, et très hétérogènes selon les populations concernées.

Les 4 types de solidarités ne posent pas le même niveau de questionnement pour la mise en place de la réforme de la protection sociale des fonctionnaires.

### La solidarité géographique

Il est courant dans la fonction publique que le tarif soit défini au niveau national. Ainsi les écarts de coûts des soins entre les régions ne sont pas pris en compte et génèrent, de facto, une solidarité entre les régions.



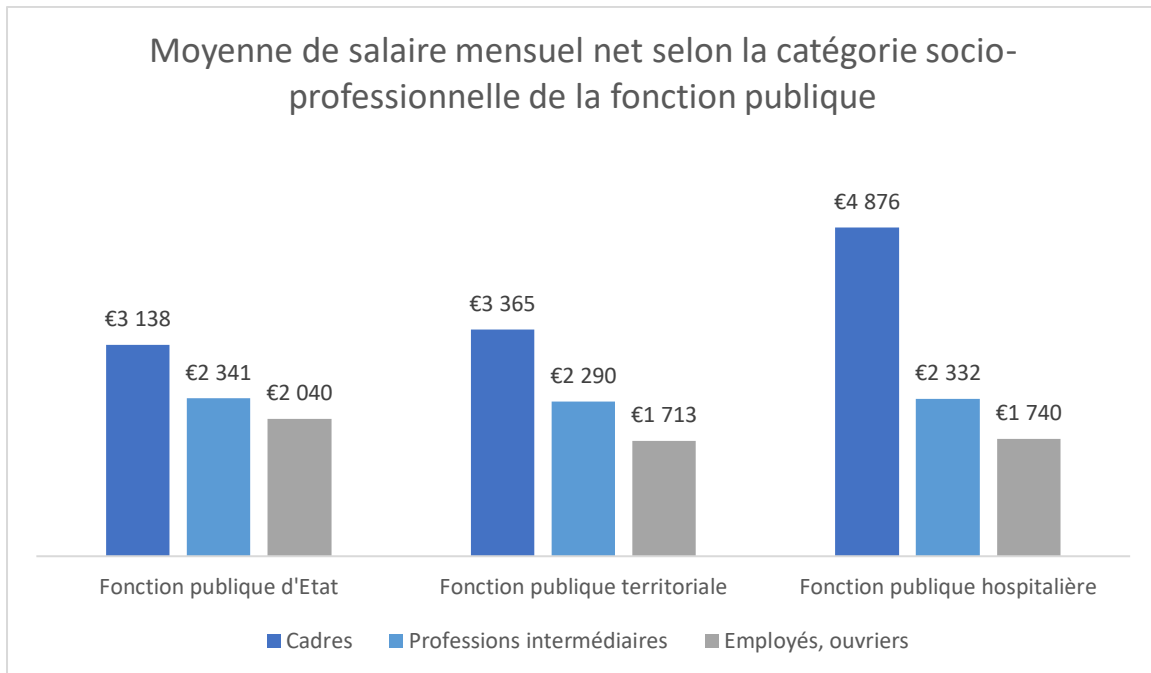
Source : Henner, 2017

Cette solidarité a une portée différente selon les versants de la fonction publique. Réelle pour les agents de l'Etat, présents sur l'ensemble du territoire, elle est limitée pour les territoriaux et hospitaliers dont les employeurs n'ont qu'une présence locale.

### La solidarité entre les revenus

La solidarité entre les revenus est assurée par l'intégration du niveau de rémunération dans la détermination du niveau de cotisation. En effet, la cotisation est souvent exprimée en pourcentage du traitement indiciaire de l'agent, du moins pour les agents de la fonction publique d'Etat, ce pourcentage étant fixe. Ce mécanisme instaure ainsi une solidarité entre les hauts et les bas revenus. Dans les contrats collectifs du secteur privé, en revanche, la cotisation santé est généralement exprimée en Euros, sans prise en compte du niveau de salaire du bénéficiaire.

Les dispositions des décrets relatives à cette solidarité devront tenir compte d'une réalité de structuration des revenus différente selon les versants de la fonction publique. Dans la fonction publique d'Etat, les salaires moyens des 3 catégories d'agents sont assez proches, tandis que ceux de la fonction publique hospitalière font apparaître une dispersion importante.

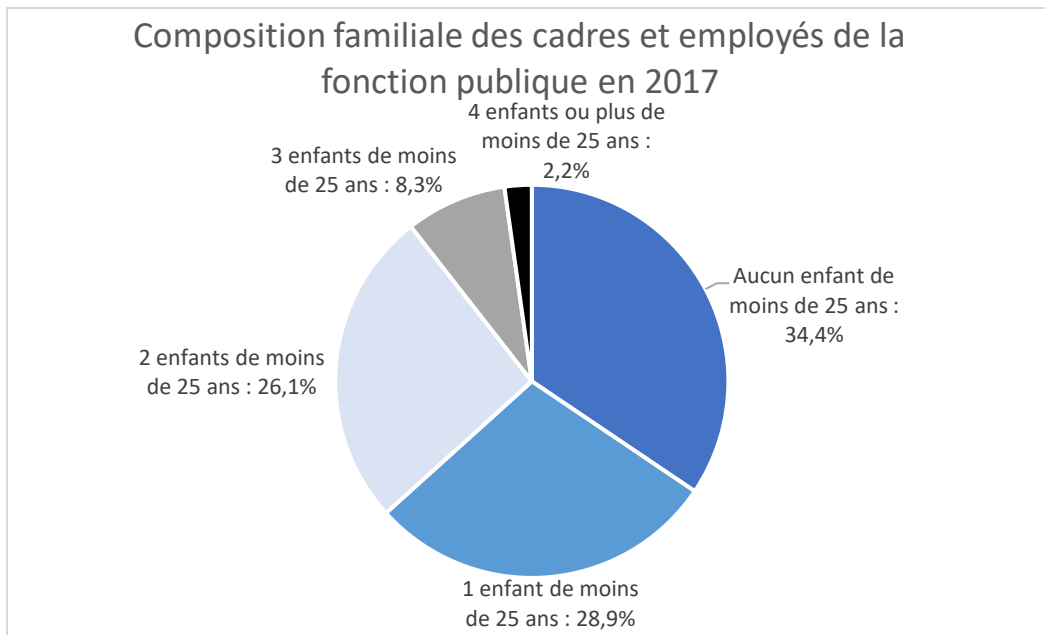


Source INSEE données de 2017

### La solidarité familiale

L'article 18 du décret de 2007 indique que les tarifs en santé des familles nombreuses ne peuvent pas excéder les tarifs d'une famille de 3 enfants.

Cette solidarité se retrouve classiquement dans les contrats collectifs du secteur privé, même si son niveau et son expression varient selon les modalités de calcul des cotisations. Les décrets doivent néanmoins encore préciser si l'employeur public devra participer au financement de la couverture des ayants droit.

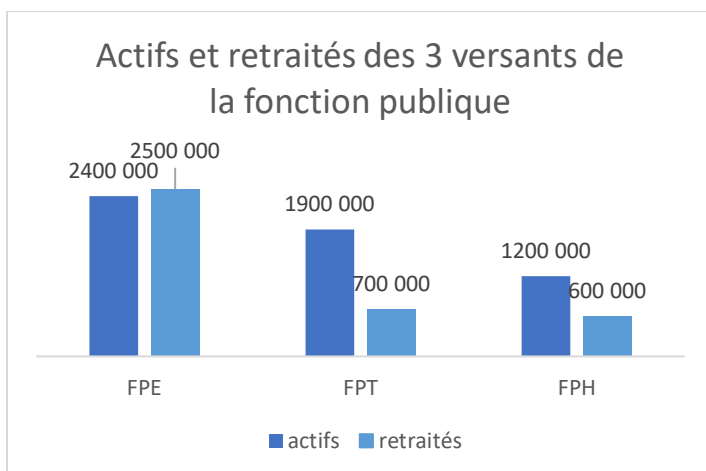


Source : INSEE Couples – Familles – Ménages en 2017, en fonction de la personne référente du foyer

### La solidarité intergénérationnelle

La solidarité intergénérationnelle est un des sujets qui risque de poser le plus de problèmes lors de la mise en place de la réforme car il s'agit d'un principe fondamental historique de la mutualité de la fonction publique. En effet, le système mis en place historiquement repose sur une cotisation majorée des actifs, servant à financer leur couverture future au moment de la retraite, période pendant laquelle la cotisation sera minorée. Ce système, issu de l'histoire et spécifique à la fonction publique d'Etat, repose sur une double condition :

- L'entrée des populations dans le régime en début de carrière et le maintien de ces populations tout au long de leur parcours professionnel
- L'existence d'un acteur unique pour la couverture des populations actives et retraitées, pour l'organisation de ces transferts de solidarité



Au-delà de cette tradition, la solidarité intergénérationnelle est définie dans le décret de 2007 :

- Le rapport entre la cotisation la plus élevée et celle la moins élevée parmi les souscripteurs ou adhérents de plus de 30 ans, à charge de famille, catégorie statutaire et option de garantie comparable, ne peut être supérieur à trois (article 16)
- L'âge n'est pas un critère limitant d'adhésion
- Les tarifs ne peuvent pas prendre en compte l'état de santé de l'adhérent ou souscripteur (article 20)
- Un égal accès aux garanties santé entre les bénéficiaires, actifs et retraités est garanti (article 21)
- En prévoyance, la tarification des cotisations ne peut être faite en rapport avec les informations médicales (article 16)

Déjà, avec la réforme de 2007, les acteurs traditionnels du secteur avaient craint que l'ouverture à la concurrence ne déstabilise l'équilibre et n'affaiblisse le système des solidarités intergénérationnelles, par la fragmentation induite par le multi-référencement.

Dans cette nouvelle réforme, la question de la solidarité intergénérationnelle va, encore, susciter de nombreux débats entre les parties prenantes, avec 2 questions qui sont à répondre :

- *Comment régler la question des retraités de la fonction publique d'Etat qui bénéficient d'une solidarité à laquelle ils ont contribué lorsqu'ils étaient actifs ?*
- *Comment seront gérés les futurs retraités ? Le système mis en place sera-t-il calqué sur la Loi Evin ?*

**OpusLine s'engage pour accompagner les organismes complémentaires, dès maintenant, pour :**

**1 – Comprendre**

- **Les cadres législatifs, organisationnel et opérationnel**
- **Les enjeux et des défis pour chaque acteur**

**2 – Définir sa stratégie de positionnement**

- **Analyse de marché**
- **Analyse de portefeuille**

**3- Identifier les impacts sur l'activité**

- **Offres**
- **Pratiques de distribution**
- **Processus et outils de gestion**
- **Relation client**
- **Pilotage**
- **Etc.**