



# ASSEMBLÉE NATIONALE

12ème législature

mutuelles

Question écrite n° 60888

## Texte de la question

M. Albert Facon \* appelle l'attention de M. le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État sur les inquiétudes que nourrissent les mutuelles de fonctionnaires fédérées au sein de la Mutualité fonction publique (MFP) au sujet de l'avenir de la protection sociale complémentaire des agents publics. Depuis près de soixante ans, les mutuelles de fonctionnaires se sont engagées dans l'organisation de garanties solidaires pour l'ensemble des agents publics en complément de leurs droits statutaires. Or, les garanties solidaires mises en place par les mutuelles de fonctionnaires sont aujourd'hui gravement menacées, tant par l'évolution future des risques et des caractéristiques démographiques de la fonction publique, que par la faiblesse de l'action sociale des employeurs publics en faveur de leurs agents. Depuis plus de deux ans, la MFP et les mutuelles de fonctionnaires démontrent que la participation des employeurs privés à la protection sociale complémentaire de leurs salariés est devenue bien plus importante que celle des employeurs publics. En effet, depuis 1989, la loi impose dans les entreprises de plus de cinquante salariés une négociation annuelle sur la prise en charge de la prévoyance complémentaire des salariés ; de même la loi permet la déductibilité fiscale des cotisations acquittées dans le cadre d'un accord collectif. Par contre, aucune obligation de négocier n'est prévue dans la fonction publique d'État, hospitalière ou territoriale. De même, les fonctionnaires ne peuvent déduire leurs cotisations mutualistes santé et prévoyance en raison du caractère facultatif de leurs couvertures complémentaires. Par conséquent, les fonctionnaires supportent seuls le financement de leur protection sociale complémentaire. Cette situation conduit un nombre croissant d'entre eux à se protéger en raison de l'augmentation du coût des couvertures. L'État demande aux entreprises de s'engager sur le terrain de la protection sociale complémentaire des salariés en négociant chaque année une participation financière des employeurs et encourage cet engagement au moyen de déductions fiscales qui représentent au total des sommes bien supérieures à celles consacrées à la politique sociale qu'il développe en direction de ses propres agents. Dans le même temps, l'État ne négocie pas, ne participe pas et remet en cause l'action sociale mise en oeuvre via les mutuelles de la fonction publique. Victimes d'une iniquité fiscale et d'une iniquité sociale, les agents des trois fonctions publiques ne peuvent plus organiser dans des conditions durablement satisfaisantes la couverture de leurs besoins sociaux. En conséquence, il lui demande quelles sont les mesures qu'il projette de mettre en oeuvre afin de remédier à cette situation. Une participation plus active des employeurs publics s'impose et il souhaite savoir si le Gouvernement envisage d'entamer des négociations.

## Texte de la réponse

D'après une étude du cabinet Bernard Brunhes Consultant, le niveau de protection sociale des salariés du secteur privé serait, sur certains aspects, plus protecteur que celui applicable aux agents du secteur public. Les mutuelles considèrent, en s'appuyant sur ce rapport, que leur régime est menacé, les fonctionnaires devant supporter seuls, contrairement aux salariés du secteur privé, le financement de leur protection sociale complémentaire. Il faut cependant préciser que cette étude ne porte que sur quelques grandes entreprises du secteur privé (une quarantaine au total). Par ailleurs, les mutuelles estiment que les aides qui leur sont accordées par l'État sont insuffisantes et que des incertitudes juridiques pèsent sur leur partenariat avec celui-ci,

eu égard à des contentieux européens. Face à ce constat, celles-ci souhaitent redéfinir un nouvel équilibre entre les responsabilités incombant à l'État employeur et leur place qui se traduirait par une augmentation de la participation de l'État dans la prise en charge de la protection sociale complémentaire des fonctionnaires. À cette fin, les mutuelles de fonctionnaires demandent que des négociations soient ouvertes sur le sujet, en liaison avec les organisations syndicales. En ce qui concerne le secteur public, aucune disposition dans le statut général des fonctionnaires ne prévoit que l'État participe à la protection sociale complémentaire de ses agents. L'article 20 du titre Ier de ce statut énumère limitativement les éléments de rémunération susceptibles d'être versés aux fonctionnaires. Les fonctionnaires bénéficient dans ce cadre d'éléments de rémunérations spécifiques, indemnité de résidence et supplément familial. L'État employeur participe toutefois à la protection complémentaire à travers les aides qu'il apporte aux mutuelles, telles que les subventions directes, les mises à disposition de personnels et de locaux. Le fondement juridique de ces aides se situe à l'article R. 523-2 de l'ancien code de la mutualité et dans un arrêté du 19 septembre 1962. L'article R. 523-2 précité prévoit que « l'État peut accorder aux mutuelles constituées entre les fonctionnaires, agents et employés de l'État et les établissements publics nationaux des subventions destinées notamment à développer leur action sociale et, dans les conditions fixées par arrêté du ministre chargé de la mutualité et du ministre chargé des finances, à participer à la couverture des risques sociaux assurés par ces mutuelles ». L'arrêté du 19 septembre 1962 prévoit notamment que les mutuelles des agents de l'État et des établissements nationaux peuvent recevoir une subvention dont le maximum est de 25 % des cotisations, sans pouvoir excéder le tiers des charges entraînées par le service des prestations. Ces crédits sont prélevés sur les chapitres 33-92 (action sociale) des différents ministères. D'après le rapport Brunhes Consultants, ces aides s'élèveraient à 5 % en moyenne du montant des cotisations. Ce chiffre qui tient compte des aides indirectes apportées par l'état au fonctionnement des mutuelles au travers notamment des mises à disposition de personnels et de locaux, doit faire l'objet d'une vérification. Le cadre de mise en oeuvre de la complémentaire santé des fonctionnaires nécessite d'être examiné sur le plan juridique. La Commission européenne a demandé en juillet 2005 à la France de revoir le dispositif juridique dans lequel exercent les mutuelles et les conditions dans lesquelles elles peuvent recevoir des subventions. Suite à un recours d'une mutuelle, et de façon indépendante à l'action de la Commission européenne, le Conseil d'État a en septembre 2005 remis en cause l'arrêté du 19 septembre 1962 qui permet aux ministères d'apporter des aides aux mutuelles de fonctionnaires. Dans ce cadre, afin d'avoir une connaissance précise de l'existant, le Gouvernement a souhaité tout d'abord disposer d'un état exhaustif des moyens que l'État consacre aux mutuelles de la fonction publique. À cet effet, une enquête a été effectuée auprès de chaque département ministériel. Une mission d'audit a été ensuite confiée conjointement à l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales pour examiner la situation de ces mutuelles et proposer des solutions. Enfin les propositions seront soumises à concertation des partenaires sociaux avant la fin de l'année, de façon à pouvoir mettre en oeuvre un nouveau cadre juridique courant 2006.

## Données clés

**Auteur :** [M. Albert Facon](#)

**Circonscription :** Pas-de-Calais (14<sup>e</sup> circonscription) - Socialiste

**Type de question :** Question écrite

**Numéro de la question :** 60888

**Rubrique :** Économie sociale

**Ministère interrogé :** fonction publique

**Ministère attributaire :** fonction publique

## Date(s) clé(s)

**Question publiée le :** 22 mars 2005, page 2895

**Réponse publiée le :** 15 novembre 2005, page 10606