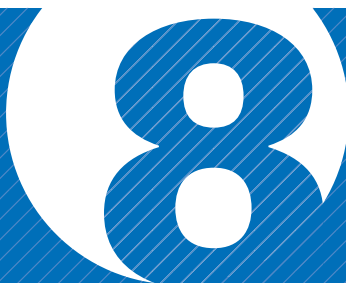


# LE RÉFÉRENCIEMENT



POINTS D'ANALYSE  
POUR **MIEUX**  
**COMPRENDRE...**  
ET EN ATTENDRE PLUS

PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE  
DES AGENTS PUBLICS DE L'ÉTAT

## Chiffres clés

---

**10** conventions de référencement

touchant la quasi-totalité des ministères

---

**2,7** Millions d'agents publics actifs  
et retraités

potentiellement bénéficiaires du dispositif de référencement

---

**8** mutuelles de fonctionnaires

adhérentes MFP référencées par les employeurs publics pour :

- **2 millions de mutualistes fonctionnaires actifs et retraités**

- **4 millions de bénéficiaires ayant-droit**

---

### Des taux de mutualisation

atteignant en moyenne et selon les ministères :

**98%** des retraités      **77%** des actifs.

---

# CONSTAT ET ANALYSE

La Mutualité Fonction Publique (MFP) et les Organisations Syndicales de la Fonction publique partagent de longue date la même ambition : défendre et renforcer les droits statutaires des agents publics et leur famille.

Elles ont, dans le strict respect de leurs prérogatives, inscrit naturellement la protection sociale complémentaire dans le champ de leur action commune.

Ainsi, elles ont contribué à la définition et l'obtention d'un nouveau cadre de négociation avec l'Etat et les employeurs publics, formalisé par la loi de modernisation de 2007. Les Organisations Syndicales ont vu, quant à elles, leur rôle et leur légitimité dans la négociation sur la protection sociale complémentaire renforcés avec la loi de 2010 sur la rénovation du dialogue social.

Dans le cadre de la fonction publique d'Etat, et en perspective de la prochaine procédure de référencement, la MFP et les Organisations Syndicales ont travaillé sur l'analyse de l'existant et formulé des préconisations en vue d'améliorer le dispositif actuel.

Ce document est une synthèse de cette réflexion qu'elles entendent porter à la connaissance de leurs partenaires et interlocuteurs et faire vivre dans une démarche concertée.

Référencement mode d'emploi pour **mieux comprendre...** mais surtout **pour mieux promouvoir et défendre** une protection sociale solidaire, responsable et ouverte à l'ensemble des agents publics de l'Etat, quel que soit leur âge ou leur grade.

*Le groupe de travail MFP / Organisations Syndicales*

## Le référencement

# 2008, LE NOUVEAU CADRE LÉGISLATIF

### DE L'ARRÊTÉ CHAZELLE DE 1962...



Ce texte réglementaire autorise les employeurs publics à verser des subventions de fonctionnement, prélevées sur des fonds d'action sociale, aux mutuelles de fonctionnaires pour un montant ne dépassant pas 25 % du produit total des cotisations. Dans la pratique, le montant de ces aides ministérielles atteignait à peine 5 %, toutes natures confondues (subventions, mises à disposition de personnels et de locaux...).

### ...À LA LOI DE MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE DE 2007

Au nom de la libre concurrence, les subventions de fonctionnement dont bénéficiaient les mutuelles de fonctionnaires ont été supprimées en 2006.

La loi de modernisation de la Fonction publique de 2007 marque une avancée sociale incontestable pour les agents publics car elle légalise la participation des employeurs publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents, sous réserve qu'il s'agisse de contrats ou règlements mettant en œuvre une solidarité effective entre actifs et retraités.



Ainsi, à compter du **1<sup>er</sup> janvier 2008**, le référencement est le nouveau dispositif de protection sociale complémentaire des agents de l'Etat, autorisé par la Commission européenne car conforme au droit de la concurrence qui interdit de privilégier un type d'organisme plutôt qu'un autre ni même de les distinguer selon leur nationalité.

**Ce dispositif de protection sociale concilie à la fois, concurrence, couverture facultative et solidarités effectives.**

## TEXTES REGLEMENTAIRES RELATIONS MINISTÈRES – MUTUELLES DE FONCTIONNAIRES

L'**arrêté Chazelle de 1962** est abrogé en 2006 sous l'injonction de Bruxelles au nom du principe de concurrence « libre et non faussée ».

**En 2007 : un nouveau corpus de textes réglementaires voit le jour**

- **La loi de modernisation de la Fonction publique n°2007-148 du 2 février 2007 ; son article 39** indique :

I. - Les personnes publiques mentionnées à l'article 2 peuvent contribuer au financement des garanties de protection sociale complémentaire auxquelles les agents qu'elles emploient souscrivent.

II. - La participation des personnes publiques est réservée aux contrats ou règlements garantissant la mise en œuvre de dispositifs de solidarité entre les bénéficiaires, actifs et retraités.

- **Le décret n°2007-1373 du 19 septembre 2007 et ses quatre arrêtés ministériels** du même jour.

**La loi n° n°2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social** renforce et légitime le rôle des organisations syndicales de fonctionnaires dans la négociation avec l'employeur public en matière de protection sociale complémentaire : « Les organisations syndicales de fonctionnaires ont également qualité pour participer, avec les autorités compétentes, à des négociations relatives (...) :

**« 4° A l'action sociale et à la protection sociale complémentaire (...) »**

++++  
++++  
++++

++++  
++++  
++++

# Le référencement

## UNE PROCÉDURE SPÉCIFIQUE



### Qu'est-ce que le référencement ?

Le dispositif de référencement organise les nouvelles règles de participation de l'Etat employeur au financement de la protection sociale complémentaire de ses agents.



### Quels sont les agents concernés ?

L'ensemble des fonctionnaires et des agents de droit public gérés par les ministères et leurs établissements publics, les retraités ainsi que leurs ayants droit.



### Comment se déroule la procédure ?

- Chaque ministère établit un cahier des charges et lance un appel public à concurrence au niveau européen mettant en concurrence tous les types d'organismes d'assurance complémentaire : mutuelles, sociétés d'assurance, institutions de prévoyance.
- Chacun des candidats répond aux exigences du cahier des charges par une offre santé / prévoyance garantissant la mise en œuvre de dispositifs de solidarité.





- Le ministère étudie les offres proposées et retient le ou les opérateurs complémentaires sur la base de critères de choix prédéfinis.
- Le ministère signe une convention de référencement avec le(s) opérateur(s) désigné(s) pour une durée de sept ans.

## LES DATES CLÉS

### Février 2007 :

#### **La construction d'un nouveau cadre légal**

La loi de modernisation de la fonction publique consacre la participation des employeurs publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents, sous réserve qu'il s'agisse de contrats ou règlements mettant en œuvre une solidarité effective entre actifs et retraités, entre célibataires et familles.

### Septembre 2007 :

**Le décret d'application et ses arrêtés pour la Fonction publique d'Etat** définissent la procédure de référencement depuis le lancement de l'appel à concurrence jusqu'à la signature de la convention de référencement.

### A partir de 2008 :

#### **Le lancement des procédures de référencement**

L'ensemble des ministères (sauf le ministère de l'Intérieur) lance sa procédure de référencement sur la base d'un appel à concurrence intégrant le respect de contraintes solidaires. Tous les appels à concurrence sont remportés par les mutuelles de fonctionnaires historiques à l'exception de l'ONF qui retient Groupama.

### Juillet 2010 :

**La loi sur la rénovation du dialogue social** confirme le rôle des Organisations syndicales de fonctionnaires dans la négociation avec les employeurs publics s'agissant de protection sociale complémentaire.

### A partir de 2015 :

**Le renouvellement des procédures de référencements...** avec des règles modifiées ?

## Le référencement

# POUR UNE HOMOGENÉITÉ RENFORCÉE DANS LES CAHIERS DES CHA

## DES DISPOSITIONS COMMUNES A MINIMA...



### 1. Des exigences de solidarité

- une solidarité intergénérationnelle de l'actif vers le retraité,
- une solidarité familiale (gratuité à compter du 4<sup>ème</sup> enfant),
- un encadrement des cotisations de 1 à 3 pour une même tranche d'âge,
- pas d'âge maximal à l'adhésion mais majoration possible pour adhésion tardive (plus de 2 ans après l'entrée dans la fonction publique),
- pas de questionnaire médical (sauf en prévoyance pour une adhésion postérieure à 5 ans à l'entrée dans la fonction publique).

### 2. Un couplage santé - prévoyance

#### En santé :

- Une offre identique actifs et retraités ;
- Le respect des modalités du contrat responsable et solidaire et *a minima* la prise en charge du panier CMU-C.

#### En prévoyance :

Seule la couverture des risques IJ/ décès-IPA et invalidité est exigée.





# CHARGES



## ...ET UNE RÉALITÉ TRÈS CONTRASTÉE

*Certains ministères ont imposé des prises en charge nettement supérieures aux exigences réglementaires, générant ainsi :*

- **Des droits sociaux différents d'un ministère à l'autre** tant en terme de risques couverts qu'en terme de niveaux de prise en charge : certains incluent la dépendance (obtenue à la demande des mutuelles auprès du Ministre de la FP), d'autres, les frais d'obsèques etc.
- **Des cahiers des charges mal adaptés** aux garanties statutaires (décès, incapacité et invalidité de travail).
- **Des cahiers des charges inflationnistes** intégrant pour certains la prise en charge d'une partie importante des dépassements d'honoraires.



### MFP / ORGANISATIONS SYNDICALES DEMANDENT ENSEMBLE :

- **Une couverture référencée santé prévoyance plus homogène d'un ministère à l'autre** en termes de risques couverts, intégrant la prise en charge globale des frais de santé, d'Incapacité temporaire de travail, d'Invalidité, de décès et de dépendance.
- **Une offre plus responsable** respectant les modalités du contrat responsable et solidaire.
- **Une offre plus solidaire** exigeant un taux de redistribution minimum et une prise en charge encadrée plancher /plafond.
- **Une offre plus « responsabilisante »** pour l'ensemble des acteurs du système de soins intégrant les réseaux de soins avec les professionnels et établissements de santé.
- **Une couverture complémentaire des risques longs adaptée aux besoins professionnels des agents**, en complément des garanties statutaires

## Le référencement

# POUR UNE SOLIDARITÉ PLUS LARGEMENT VAL

### UNE SOLIDARITÉ MUTUALISTE EFFECTIVE TRÈS LARGE...

Les mutuelles de fonctionnaires organisent depuis plus de 60 ans des solidarités très larges entre leurs membres bénéficiaires actifs et retraités, notamment en matière de solidarité indiciariaire.

Pour autant, le dispositif de référencement ne valorise pas ces solidarités qui ne donnent lieu à aucune compensation financière de l'employeur public.

### ...MAIS UNE APPRÉCIATION DE LA SOLIDARITÉ PAR LES EMPLOYEURS PUBLICS TROP RESTREINTE

*Le dispositif prévoit que les transferts solidaires reposent sur le montant de la solidarité intergénérationnelle et familiale effectivement constatée et cela, uniquement dans la mise en œuvre de la couverture santé.*

*Les transferts solidaires sont calculés par la somme des écarts constatés entre prestations santé versées et cotisations correspondantes appelées :*

- pour chacun des adhérents actifs et retraités (transferts intergénérationnels),
- pour chacun des ayants droit des adhérents (transferts familiaux).





# ALORISÉE



## MFP / ORGANISATIONS SYNDICALES **APPELLENT ENSEMBLE À :**

- **Etendre le champ des solidarités donnant lieu à compensation,** notamment sur trois domaines :
  - la prévoyance solidaire,
  - la solidarité indiciaire,
  - l'aide à la mutualisation des nouveaux agents entrant dans la Fonction publique.
  
- **Encourager la prise en compte des actions de solidarité en faveur des populations fragiles** pour qui l'accès à la complémentaire est de plus en plus difficile.
  
- **Redéfinir les critères de solidarité dans la société en évolution, notamment en faveur :**
  - des plus démunis,
  - des actifs,
  - des jeunes,
  - des plus âgés,
  - des personnes malades,
  - des personnes en situation fragile : handicapés, orphelins...

# Le référencement

## POUR UNE PARTICIPATION MINISTÉRIELLE EFFEC T



### DES ENGAGEMENTS FINANCIERS MINISTÉRIELS LIMITÉS...

Conformément à la loi, le ministère peut participer au financement de la protection sociale complémentaire de ses agents à hauteur de la solidarité effectivement développée par les mutuelles référencées.

Cet engagement financier annuel est, par ailleurs, plafonné au montant des transferts de solidarité réalisés sur l'exercice entre les bénéficiaires actifs et retraités

1/ Moyenne pondérée : c'est la moyenne arithmétique pondérée par le nombre d'agents concernés : les 6 € de l'Education nationale sont versés à près de 2 millions d'agents alors que les 120 € des Affaires Etrangères ne sont versés qu'à 12 000 agents.



# CTIVE ET CONSÉQUENTE

## ... AGGRAVÉS PAR UNE RÉALITÉ NUANCÉE

- Une participation financière des administrations particulièrement faible : 3 % des cotisations en moyenne et 1,5 % des cotisations en moyenne pondérée<sup>1</sup>, alors que cette participation est a minima de 50 % dans le privé ;
- Des niveaux de participation très hétérogènes d'un ministère à l'autre allant de 6 €/an /agent à l'Education nationale à 120 €/an/agent aux Affaires étrangères ;
- Des conditions de versement des participations ministérielles très différentes d'une administration à l'autre.  
*Ex : à l'écologie : acompte de 75 % versé au 1<sup>er</sup> trimestre de l'année N, soldé en N+1 ; aux affaires étrangères : acompte de 70 % en avril de l'année N, soldé au 30 septembre de la même année...*



### MFP / ORGANISATIONS SYNDICALES DEMANDENT ENSEMBLE :

- Une augmentation des participations financières ministérielles
- La compensation des transferts solidaires réalisés par les mutuelles référencées.
- Des modalités de versements identiques et plus favorables d'un employeur à l'autre.

## Le référencement

# POUR DES CRITÈRES DE CHOIX PLUS SOLIDES

### DES CRITÈRES DE CHOIX DÉFINIS...

Pour choisir les opérateurs, les employeurs publics examinent 5 critères de sélection, spécifiés dans le texte réglementaire :

- Les garanties professionnelles, financières et prudentielles des opérateurs,
- Le rapport qualité/prix des offres,
- Le degré effectif de solidarité,
- La maîtrise financière du dispositif,
- Les moyens destinés à assurer une couverture effective des plus âgés et des plus exposés au risque.

### ...MAIS UNE PONDÉRATION DISCRIMINATOIRE

*Si tous ces critères sont bien établis dans chacun des cahiers des charges ministériels, leur pondération n'est pas uniforme.*

*Ainsi, l'appréciation de la solidarité entre les adhérents (critère fondamental au « cœur » de l'esprit du texte) varie par exemple de 15 % à la Justice (le moins solidaire) à 40 % à l'Ecologie (le plus solidaire).*





# INDAIRES



## MFP / ORGANISATIONS SYNDICALES **DEMANDENT ENSEMBLE :**

- **Une uniformisation de la pondération des critères de choix** des employeurs publics pour des raisons de transparence et de non-discrimination.
- **Le renforcement du poids du critère solidaire dans le processus de choix des opérateurs.**

Elles rappellent que la participation des employeurs publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents est réservée aux contrats ou règlements mettant en œuvre une solidarité effective entre les adhérents actifs, retraités et leurs ayants-droits.

## Le référencement

# POUR DES ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES ÉQUILIBRÉS

### CÔTÉ MINISTÈRES...

- La publication de la convention de référencement au bulletin officiel ;
- L'information des agents concernés de la désignation de(des) organisme(s) référencé(s) (l'information des retraités est à la charge de l'Etat (DGAFP)) ;
- La mise en place des conventions de moyens.

### ...UNE RÉALITÉ PLUS CONTRASTÉE

- *Un fléchage des agents concernés par le dispositif très différent d'un ministère à l'autre ;*
- *Une absence de coordination dans la mise en œuvre des actions de communication menées par les mutuelles et des moyens accordés inégaux d'un ministère à l'autre ;*  
*Ex : droits d'accès ou non sur les lieux de travail ; site Internet de l'opérateur référencé accessible directement depuis le site du ministère ou non...*

### CÔTÉ OPÉRATEURS RÉFÉRENCÉS...

- Le respect du cahier des charges sur toute la durée du référencement, sous réserves de certaines adaptations et avec l'accord de l'employeur public (aggravation de la







# 3 LIBRÉS

sinistralité, variation du niveau de la participation, évolutions démographiques et modification réglementaire).

- La justification annuelle du montant des transferts solidaires effectifs ;
- En cas de non renouvellement de la convention à son terme, il s’engage à assurer la continuité des risques nés en cours de la convention.

## ...UNE RÉALITÉ PLUS CONTRAIGNANTE

*Un engagement sur 7 ans qui interroge : Comment concilier démocratie mutualiste et cahiers des charges définis par un tiers ?*



### MFP / ORGANISATIONS SYNDICALES DEMANDENT ENSEMBLE :

**Côté ministères :** Le respect des obligations réglementaires :

- en matière de communication et d’information de ses agents actifs et retraités ;
- en termes de moyens accordés : mutualisation sur les lieux de travail, mise à disposition de locaux et de personnels, accès à l’Intranet du ministère ...
- concernant le précompte : maintien du prélèvement direct des cotisations sur la feuille de paye.

**Côté opérateurs référencés :** Une adaptation possible des offres référencées avec l’accord des ministères **sur toute la période de référencement.**

## Le référencement

# POUR UN SUIVI ASSOCIANT TOUS LES ACTEURS

Les conventions de référencement prévoient la tenue d'un **comité de suivi** chargé de la bonne exécution de la procédure. Ce comité est composé des représentants des ministères et des opérateurs référencés.



### UNE ABSENCE DE DIALOGUE SOCIAL

*Le dispositif actuel écarte les Organisations syndicales du suivi du dossier alors que seules ces dernières ont le pouvoir de négociation (montant de la participation, montant des prises en charge...) auprès des employeurs publics.*



MFP / ORGANISATIONS SYNDICALES  
**DEMANDENT ENSEMBLE :**

Une association des Organisations syndicales, parties prenantes de la négociation, à l'ensemble des décisions prises par les employeurs publics :

- **en amont du référencement**, à la définition du cahier des charges et à l'ensemble des étapes du processus de choix des opérateurs candidats ;
- **post référencement**, aux réunions du comité de suivi du référencement.

**Et rappellent le droit de négociation accordé aux organisations syndicales de fonctionnaires** en matière de protection sociale complémentaire dans le cadre de la loi de rénovation du dialogue social de juillet 2010.

# GLOSSAIRE

- > **Employeurs publics** : ensemble des administrations centrales de l'Etat et des établissements publics (EPA).
- > **Opérateur référencé** : opérateur d'assurance complémentaire retenu par l'employeur public à l'issue de l'organisation d'une mise en concurrence, respectant les obligations de transparence et de non discrimination.
- > **Population référencée** : ensemble des fonctionnaires et des agents de droit public de l'Etat actifs et retraités géré par une administration centrale ou par ses établissements publics, ayant mis en place une procédure de référencement.
- > **Convention de référencement** : la désignation par l'employeur public d'un opérateur de référence donne lieu à la signature d'une convention pour une durée de 7 ans. Cette convention peut être prolongée d'un an maximum pour des motifs d'intérêt général.
- > **Convention de moyens** : convention complémentaire à celle du référencement. Ce document fixe la liste des moyens (facturés) accordés à l'opérateur référencé pour mener à bien sa mission.
- > **Précompte** : prélèvement direct des cotisations mutualistes sur la feuille de paye et/ou le bulletin de pension (l'employeur public calcule la cotisation en fonction du revenu de l'agent, prélève son montant et le reverse à l'opérateur).
- > **Cahier des charges ministériel** : ensemble des exigences requises par l'employeur public (caractéristiques de la couverture santé-prévoyance exigée ; montant de la participation financière accordée ; pondération des critères de choix ; liste des garanties professionnelles, financières et prudentielles ; caractéristiques actuarielles de la population à assurer...)

- > **Procédures de sélection** : l'employeur public examine les offres des « opérateurs candidats » reçues à l'issue de l'appel à concurrence et fonde son choix sur la base de 5 critères : les garanties professionnelles et prudentielles, le rapport qualité/prix, le degré effectif de solidarité, la maîtrise financière, les moyens accordés.
- > **Transferts solidaires** : mesure financière de la solidarité mise en œuvre au sein d'une population par comparaison entre les prestations versées et les cotisations correspondantes. Dans le référencement, le montant des transferts solidaires représente la somme des écarts entre prestations et cotisations pour :
  - chaque adhérent retraité bénéficiaire de l'offre référencée (solidarité intergénérationnelle)
  - chaque ayant-droit des adhérents bénéficiaires (solidarité familiale)La somme de ces deux montants constitue le total des transferts de solidarité. Ce calcul est effectué par l'opérateur référencé tous les ans.
- > **Participation de l'Etat** : l'employeur public détermine chaque année le montant de sa participation au financement de la complémentaire de ses agents. Cette participation annuelle est versée à l'organisme référencé et ne peut excéder le montant des transferts de solidarité réalisés par l'opérateur sur l'exercice.
- > **Conditions d'exigibilité à la participation** : Sont éligibles à la participation de l'employeur public les garanties solidaires de protection sociale complémentaire couvrant les risques santé et prévoyance auxquelles les agents, actifs et retraités, choisissent de souscrire.
- > **Comité de suivi du référencement** : instance de discussion entre employeur public et opérateur référencé, chargée de la bonne exécution de la procédure de référencement et notamment du suivi du calcul des transferts solidaires.



## Le référencement

### **Pour la MFP et les Organisations Syndicales, la solidarité de la protection sociale repose d'abord sur la prééminence de l'assurance maladie obligatoire.**

De plus, partageant naturellement et historiquement la vision d'une couverture sociale complémentaire :

- liant risques courts et risques longs (santé - prévoyance - dépendance et accompagnement social),
- assise sur les solidarités intergénérationnelle, familiale et inter catégorielle,
- librement choisie par les agents dans le prolongement de leurs droits statutaires,

les mutuelles de la fonction publique, réunies au sein de la MFP, et les organisations syndicales de fonctionnaires appellent ensemble à un certain nombre de propositions visant à améliorer les droits sociaux complémentaires des agents publics de l'Etat actifs et retraités.

Dans cette optique, mutualistes et syndicalistes de la fonction publique rappellent la nécessité d'inscrire la solidarité au cœur de la protection sociale des agents et, en conséquence, se positionnent en faveur de la reconduction du dispositif de référencement mis en place en 2008 dans la fonction publique

de l'Etat, seul dispositif en place qui organise, sur des critères solidaires, la participation des Employeurs publics au financement de la complémentaire de leurs agents.

Pour autant, dans le cadre d'une démarche concertée, elles demandent une adaptation de l'actuel dispositif réglementaire pour tendre vers :

- plus de cohérence et d'équité d'un ministère à l'autre,
- plus de solidarité,
- plus de responsabilité.

#### **Agenda social :**

Dans un contexte budgétaire contraint et difficile et à l'heure où se généralise la couverture complémentaire des salariés du privé, les Employeurs publics ne peuvent ignorer la réalité de la protection sociale complémentaire de plus de 3,5 millions d'agents de l'Etat actifs et retraités dont l'avenir va se jouer au cours de ces toutes prochaines années. Ceci nécessitera une négociation sociale globale et spécifique.

Retrouver l'ensemble des informations sur la MFP sur : [www.mfp.fr](http://www.mfp.fr)

#### LES MUTUELLES DE L'UNION MFP

