

AUDIT ECONOMIQUE ET FINANCIER DES MUTUELLES DE LA FONCTION PUBLIQUE

Principaux éléments de diagnostic dégagés par
l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales
sur la situation actuelle des mutuelles

Pour ce qui concerne notre sujet, voici les principaux éléments dégagés par l'IGAS et l'IGEF.

1. Saisie d'une demande d'audit économique et financier des mutuelles de la fonction publique, la mission a concentré ses investigations sur l'établissement d'un diagnostic général du secteur et limité son intervention aux aides concernant la fonction publique de l'État. En outre, elle s'est intéressée principalement à la protection des agents civils, les militaires relevant d'un statut particulier.

2. Les mutuelles de la fonction publique comptent 4,9 millions d'adhérents et, avec leurs ayants droit, couvrent 8 millions de personnes. Les seules mutuelles intervenant principalement auprès de la fonction publique de l'État couvrent 3,7 millions d'adhérents et 6 millions de bénéficiaires. Elles collectent chaque année environ 3 Md€ de cotisations.

La loi Morice leur a confié en 1947 la gestion du régime obligatoire de sécurité sociale des fonctionnaires.

Elles ont également développé des activités propres marquées par des principes fédérateurs, en particulier

- un principe démocratique : chaque adhérent dispose d'une voix ;
- un principe de solidarité : les garanties font l'objet d'un degré important de mutualisation intergénérationnelle, les risques ne sont pas sélectionnés selon l'état de santé, et surtout la tarification est fonction du revenu, ce qui garantit des transferts de charge entre catégories d'adhérents ;
- un principe de complémentarité par rapport au statut. La couverture d'une partie du risque long, proposée en inclusion avec la couverture santé, s'inscrit en relais du régime statutaire.

3. Une trentaine de mutuelles sont réunies au sein d'une union politique, la Mutualité Fonction publique (MFP), et une vingtaine mettent des moyens en commun au sein de MFP Services. Sept se sont en outre récemment rapprochées pour créer le Groupe Initiatives Mutuelles (GIM).

Le mouvement mutualiste de la fonction publique est cependant également très divers à maints égards :

- la taille : de 1,7 million d'adhérents à quelques milliers ;
- le champ de recrutement : fonction publique de l'État, territoriale, hospitalière, voire ouverture vers le secteur privé ;

- l'application des principes : orientation de certaines mutuelles vers une tarification forfaitaire, voire liée à l'âge ; remise en cause de l'inclusion du risque long par d'autres ;

- l'organisation : gestion du régime obligatoire et du régime complémentaire intégrée (MGEN, MFP Services) ou séparée (MG) ; mise en commun des moyens au sein de MFP Services ou conservation d'un outil propre.

4. Les relations financières des mutuelles avec l'État

- les mutuelles exercent certaines activités pour le compte de tiers tel que l'Etat (gestion de prestations d'action sociale interministérielle) ;

- les mutuelles reçoivent par ailleurs des aides, sous forme de subventions et de la mise à disposition gratuite de personnels et de locaux.

5. S'agissant des aides, les pratiques actuelles sont remises en cause à la fois au plan national et au plan communautaire

- au plan national, le Conseil d'État a déclaré illégal, le 26 septembre 2005, l'article R. 523-2 du code de la mutualité (ancien), qui fonde les subventions aux mutuelles constituées entre fonctionnaires de l'État ;

- au plan communautaire, la Commission européenne, par son courrier du 20 juillet 2005, demande aux autorités françaises de faire cesser toute aide réservée aux mutuelles de fonctionnaires.

6. Les aides sont un enjeu macro-économique limité. D'un montant d'environ 80 M€ en 2004, dont la moitié sous forme de subventions, elles représentent à peine 3 % des cotisations perçues par les mutuelles de fonctionnaires et ne participent donc que dans une faible mesure à l'équilibre global du secteur. Si, par ailleurs, on considère qu'elles s'adressent aux deux millions d'agents civils des ministères, elles sont de quelque 40 € par agent et par an. En prenant également en compte le million de fonctionnaires retraités, ce ratio tombe à moins de 30 € par personne.

7. Elles ont cependant une incidence importante sur l'équilibre de quelques mutuelles. Les aides sont en effet inégalement réparties selon les ministères et selon les mutuelles.

8. Une consolidation du secteur est sans doute nécessaire. Les mutuelles disposant de réseaux importants constitués pour l'essentiel d'agents mis gratuitement à disposition devront certainement reconsidérer les missions et le format de ces réseaux.

9. En effet, quelques mutuelles ne disposent pas de fonds propres suffisants pour poursuivre leur activité à échéance de 2 à 3 ans sans aides de l'État.

10. Par ailleurs, le secteur mutualiste de la fonction publique dans son ensemble connaît aujourd'hui des facteurs à la fois structurels (dégradation du risque, développement d'offres concurrentes) et conjoncturels nouveaux

11. Dans ce contexte, il convient donc de s'assurer que les mutuelles pourront continuer à contribuer à garantir l'accès le plus large des agents de la fonction publique à une couverture complémentaire.