

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la Transformation et de la
Fonction publiques

Circulaire du 29 JUIL. 2022

**relative à la mise en œuvre des négociations collectives en matière de protection sociale
complémentaire en santé dans la fonction publique de l'Etat**

NOR : [T#PF2221872C

Le ministre de la transformation et de la fonction publiques

Le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté
industrielle et numérique, chargé des comptes publics

à

Mesdames et Messieurs les ministres,

L'accord du 26 janvier 2022¹ et le décret du 22 avril 2022², qui le décline, pris en application des articles L. 827-1 à L. 827-3 du code général de la fonction publique issus de l'ordonnance du 17 février 2021³, créent un régime collectif à adhésion obligatoire de protection sociale complémentaire (PSC) en santé au bénéfice des agents de la fonction publique de l'Etat, financé à moitié par l'employeur.

Ce nouveau régime constitue un objet majeur de la politique d'attractivité de la fonction publique de l'Etat en offrant un haut niveau de protection de la santé aux agents, à leur ayants droits et aux retraités et en améliorant le pouvoir d'achat. Il s'agit pour l'Etat d'un engagement financier évalué à 800 M€ par an, les agents s'acquittant de leur côté de cotisations d'un montant équivalent. Le coût de la complémentaire santé sera ainsi significativement réduit pour les agents publics.

En outre, ce chantier représente un sujet essentiel de dialogue social.

Cette réforme doit désormais être mise en œuvre dans par chacun des employeurs ministériels, auxquels il appartient d'engager à son niveau une négociation destinée à décliner l'accord interministériel, avant d'ouvrir un processus d'appel d'offre pour la passation des nouveaux contrats de couverture complémentaire en santé.

¹ Accord interministériel du 26 janvier 2022 relatif à la protection sociale complémentaire en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la fonction publique de l'Etat

² Cf. décret n° 2022-633 du 22 avril 2022 relatif à la protection sociale complémentaire en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la fonction publique de l'Etat

³ Ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique

La présente circulaire a pour objet de préciser le cadre et les modalités de mise en œuvre des négociations ministérielles déclinant l'accord interministériel du 22 janvier 2022.

1. Le calendrier de la négociation

Le nouveau régime de participation obligatoire de l'employeur à la complémentaire santé des agents doit prendre la suite du dispositif des conventions dites de « référencement », pour les ministères qui en disposent.

La passation des marchés publics pour ces nouvelles complémentaires en santé doit par ailleurs être précédée de l'ouverture d'une négociation avec les organisations syndicales pour déterminer les composantes des futurs contrats collectifs.

Aussi est-il nécessaire d'élaborer un calendrier permettant de cadrer chacune de ces étapes.

Ainsi, un employeur dont la convention de référencement échoit le 31 décembre 2024 doit avoir mené la négociation et la procédure de marché public suffisamment en amont pour permettre, d'une part, une période d'organisation de l'adhésion des bénéficiaires, et d'autre part une entrée en vigueur des contrats collectifs au 1^{er} janvier 2025. A titre d'exemple :



Durées précisées à titre indicatif

Il convient de rappeler qu'en l'absence de négociation aboutissant à un accord valide, l'accord interministériel sera mis en œuvre directement par les employeurs.

2. Le périmètre de la négociation

La détermination du périmètre de la négociation constitue un paramètre important qui doit prendre en compte à la fois les enjeux du dialogue social, et ceux de l'équilibre démographique et financier du futur régime.

Elle pourra tenir compte notamment des enjeux de mutualisation du risque, sur le plan géographique comme démographique, tout en respectant le principe « un agent = un seul contrat collectif », qui est le corollaire logique du principe de l'adhésion obligatoire.

En vertu du droit de la négociation collective⁴, il vous est recommandé de conduire vos négociations au niveau du comité social d'administration ministériel (CSAM), avec les organisations syndicales qui y sont représentées.

Ce niveau semble en effet pertinent pour garantir la plus grande mutualisation du risque et offrir une couverture homogène par grand périmètre d'emploi. En outre, dans la mesure où la

⁴ Cf. article L. 221-3 du code général de la fonction publique

commission paritaire de pilotage et de suivi (CPPS) instaurée auprès de chaque employeur souscrivant les contrats collectifs est composée des représentants des organisations syndicales disposant d'un siège aux comités sociaux⁵, la gouvernance du régime ministériel en sera facilitée.

Toutefois, des considérations d'ordre social ou économique (importance des effectifs, caractéristiques particulières à certains employeurs, ...) peuvent conduire à placer la négociation à un niveau inférieur, si celui-ci paraît plus approprié.

S'agissant des établissements publics, deux situations peuvent se présenter :

- Soit l'arrêté portant création du CSAM lui donne compétence pour examiner des questions communes à tout ou partie des établissements publics⁶ ; dans ce cas le CSAM peut négocier un accord qui s'appliquera à ces établissements publics et leurs personnels bénéficieront du régime de PSC ministériel ;
- Soit l'arrêté portant création du CSAM ne lui donne pas une telle compétence pour examiner des questions communes.

Dans ce cas :

- Il est possible d'engager une négociation commune au ministère et à ses établissements publics, en y invitant l'ensemble des employeurs et des organisations représentatives des personnels de ces différentes entités⁷. Le projet d'accord pourra ensuite être signé par les membres des CSA de chacune d'elles et c'est au niveau de chacun de ces CSA que sera vérifiée la condition de majorité nécessaire à la validité des accords⁸. Dans une telle configuration, la composition de la CPPS devra être négociée et adaptée, notamment pour qu'y participent l'ensemble des organisations syndicales représentatives des différents CSA.

Cette option présente le triple avantage de préserver l'homogénéité de la couverture complémentaire en santé entre un ministère et ces établissements publics, d'offrir une meilleure surface de mutualisation des risques entre agents et de réduire les coûts de gestion liés à la mise en place du régime.

- A défaut, les établissements publics devront négocier seuls, souscrire leurs propres contrats collectifs et se doter chacun d'une CPPS. Ces accords seront bien entendus soumis au même formalisme d'approbation que les accords ministériels.

3. Les thématiques de la négociation ministérielle

Certains sujets, traités par l'accord interministériel, ne peuvent être à nouveau ouverts par les négociations ministérielles

Le principe de l'adhésion obligatoire est fixé par l'accord du 26 janvier 2022. Il constitue le fondement d'ensemble du dispositif et ne peut donc être remis en question.

Il n'est pas davantage possible de négocier la modification de dispositions inscrites dans le décret du 22 avril 2022, comme la création de nouveaux cas de dispense à l'adhésion obligatoire, la

⁵Cf. article 29 du décret n° 2022-633 du 22 avril 2022 relatif à la protection sociale complémentaire en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la fonction publique de l'Etat

⁶ Cf. article 53 du décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'Etat

⁷ Cf. article 82 du décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'Etat

⁸ Cf. article L. 223-1 du code général de la fonction publique

modification des cotisations des bénéficiaires, la création de mécanismes de solidarités ou encore l'augmentation du niveau de participation de l'employeur au-delà des 50% inscrits dans le décret.

Enfin, l'accord ministériel ne pourra pas comporter de clauses relatives au montage assurantiel – recours ou non à la co-assurance, nombre d'organismes gestionnaires impliqués, etc. – de sorte de conserver toute la souplesse nécessaire lors de la procédure de passation de marché, qui est en tout état de cause à conduire en lien étroit avec les organisations syndicales réunies au sein de la CPPS⁹.

Le panier de soins prévu par l'accord interministériel¹⁰ offre une couverture de qualité.

Afin d'assurer une cohérence globale du dispositif, et de ne pas créer de nouveaux freins à la mobilité, il vous est recommandé de ne pas inscrire le panier de soins dans le champ de votre négociation sauf si vous devez prendre en compte des spécificités liées à consommation de soins des agents bénéficiaires (par exemple, celle des agents affectés à l'étranger).

Les garanties optionnelles sont facultativement souscrites par le bénéficiaire du contrat. Dans le cadre de la première mise en œuvre du nouveau régime, il est préférable de ne pas en prévoir le co-financement par l'employeur et de réserver une éventuelle participation à négociations à conduire ultérieurement.

En tout état de cause, il convient de souligner que les avantages fiscaux et sociaux attachés aux contrats de PSC sont liés à leur caractère collectif et obligatoire. Ils ne pourront donc pas s'appliquer à la participation financière de l'employeur au financement d'une option. Cela implique de créer des contrats distincts entre couverture socle et couverture optionnelle et d'isoler nettement les deux participations de l'employeur, afin d'éviter la requalification de la couverture socle en contrat collectif à adhésion facultative. La jurisprudence est très claire sur ce point¹¹.

La fixation du taux de la cotisation additionnelle pour le fonds d'aide aux retraités¹² :

Un fonds d'aide à destination des retraités a été créé auprès de la CPPS pour prendre en charge une partie des cotisations des bénéficiaires retraités les plus modestes. Ce fonds est alimenté par une cotisation additionnelle versée par l'ensemble des bénéficiaires des contrats collectifs, dont le pourcentage minimal est de 2 % des cotisations hors taxe qu'ils acquittent. Ce taux peut être augmenté par l'accord conclu au niveau d'un employeur.

La création du fonds d'accompagnement social¹³ :

L'accord interministériel du 26 janvier 2022 prévoit qu'un accord conclu au niveau d'un employeur peut créer un fonds d'accompagnement social à destination des bénéficiaires des contrats collectifs. Ce fonds ne peut financer que des prestations attribuées en fonction de l'état de santé et des ressources des bénéficiaires, ces deux conditions étant cumulatives. Elles sont financées par la collecte d'une cotisation additionnelle dont le taux est au moins égal à 0,5 % des cotisations hors taxes acquittées par les bénéficiaires. Ce taux peut être augmenté par l'accord conclu au niveau d'un employeur.

⁹ Cf. article 28 du décret n° 202-633

¹⁰ Article 4 de l'accord interministériel du 26 janvier 2022 et article 10 du décret n° 2022-633

¹¹ Selon un arrêt rendu par la Cour de Cassation le 20 décembre 2018 (Chambre civile 2, 20 décembre 2018, 17-26958), la participation financière d'un employeur à des garanties facultatives proposées dans le cadre d'un contrat collectif à adhésion obligatoire fait perdre à l'ensemble de ce contrat la qualification de collectif obligatoire et entraîne la perte du régime social et fiscal favorable réservé aux contrats collectifs à adhésion obligatoire

¹² Article 7.1.5 de l'accord interministériel du 26 janvier 2022 et article 24 du décret n° 2022-633

¹³ Article 8 de l'accord interministériel du 26 janvier 2022 et article 27 du décret n° 2022-633

4. La coordination interministérielle du déploiement des accords

Le CGFP prévoit que les accords ministériels du type de ceux relatifs à la PSC doivent recueillir l'accord préalable des ministres chargés de la fonction publique et du budget¹⁴ avant leur signature.

Dans ce cadre, il convient d'engager la coordination interministérielle dès la préparation de la négociation, et de transmettre votre mandat de négociation à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et à la Direction du budget (DB. Ce cadrage préalable permettra d'accélérer cette phase de validation.

Le mandat de négociation comporte :

- Une présentation du contexte de la négociation et des positions d'entrée de négociation des organisations syndicales, si elles sont identifiées;
- Les objectifs de négociation poursuivis ;
- L'évaluation du coût des avancées proposées dans le cadre du mandat de négociation, accompagnée des simulations actuarielles réalisées par le cabinet qui aura été sélectionné.

Des ateliers interministériels seront régulièrement organisés afin de partager les sujets d'intérêt commun, et l'avancée des travaux ministériels.

Au terme de la négociation, le projet d'accord est transmis avant sa signature à la DGAFP et à la DB de sorte d'en assurer la sécurité juridique au regard de l'accord interministériel et des textes législatifs et réglementaires.

Après la phase de négociation collective destinée à décliner l'accord du 26 janvier 2022 s'ouvrira celle de la passation du marché de couverture complémentaire en santé. La CPPS devra y être étroitement associée conformément aux dispositions du décret du 22 avril 2022. Une attention particulière devra alors être portée à la structuration du marché et, notamment, à sa répartition éventuelle entre plusieurs organismes complémentaires et de gestionnaires, en fonction du nombre d'agents à affilier par périmètre d'emploi. Ce choix devra faire l'objet d'un échange avec la DGAFP et la DB.

Un comité de suivi de l'accord du 26 janvier 2022¹⁵ sera mis en place afin d'assurer la coordination interministérielle de la mise en place du régime à l'échelle de l'Etat, au sein duquel des représentants des employeurs ont vocation à siéger. Il suivra la mise en œuvre du régime par chacun des employeurs et veillera à l'équilibre global du régime, notamment sur le plan financier. A cet égard, il convient de souligner que l'article 7.1.4 de l'accord interministériel et l'article 23 du décret du 22 avril 2022 ont prévu un double mécanisme d'alerte et d'adaptation des cotisations quand le coût des dispositifs de solidarité devient trop important.

¹⁴ Cf. article L. 224-4 du code général de la fonction publique

¹⁵ Article 12 de l'accord interministériel du 26 janvier 2022

Nous vous invitons à désigner un référent pour la mise en œuvre de ce projet, dont les coordonnées seront communiquées d'ici la fin du mois de juillet à l'adresse suivante :

sec-5psr.dgaip@finances.gouv.fr

Pour le ministre de la transformation et de la
fonction publiques
et par délégation

Pour le ministre délégué auprès du ministre
de l'économie, des finances et de la
souveraineté industrielle et numérique, chargé
des comptes publics
et par délégation

La directrice générale de l'administration et
de la fonction publique


Nathalie COLIN

La directrice du budget


Mélanie JODER