

D irection des A ffaires J uridiques	Pôle droit public et droit constitutionnel – J. N'GANGA	
	Date de la saisine : 05/08/16 Date de la réponse : 14/09/16	Auteur de la saisine : DRH Ligne n° :
	Diffusion sharepoint : Mot(s)-clé(s) secteur : Ressources humaines Mot(s)-clé(s) juridique(s) : Aides sociale - mutuelle	Objet de la saisine : Modalités de participation de l'administration à la protection sociale des agents

La participation de l'employeur public au financement de la protection sociale complémentaire des agents est encadrée par des dispositions législatives et réglementaires.
Le dispositif de référencement réserve le bénéfice de la contribution financière de l'employeur public aux seuls organismes de référence.
Dans ce cadre un financement direct aux agents ne pourrait donc relever que d'une aide financière d'urgence, or le dispositif envisagé ne semble pas relever de cette catégorie.

Par courriel en date du 5 août 2016, vous avez sollicité l'avis de la DAJ sur les modalités de participation de l'Administration à la protection sociale complémentaire des agents.

Vous nous indiquez en effet que certaines personnes ont des difficultés à s'acquitter des cotisations à la mutuelle. Afin d'offrir une aide à ces agents, vous souhaitez aujourd'hui participer aux frais des primo-adhésions des agents à un régime complémentaire.

Vous envisagez ainsi d'instaurer une aide sociale exceptionnelle qui sera versée directement à l'adhérent, soumise à quotient familial et qui prendra la forme d'une prestation d'action sociale. Cette aide aurait pour avantage d'inciter les agents à adhérer à un dispositif de protection sociale complémentaire comportant un volet prévoyance¹.

Cette saisine appelle de la part de la DAJ les observations suivantes.

1. Le cadre juridique de la participation des employeurs publics à la protection sociale complémentaire des agents

L'article 39 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique a introduit dans la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires un article 22bis ainsi rédigé : « 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.**

III. - **Les modalités d'application du présent article sont fixées par décrets en Conseil d'Etat ».**

Les employeurs publics ont donc la possibilité de contribuer au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents dans le cadre fixé par la loi, qui prévoit notamment que cette

¹ La souscription à une prévoyance permet de compenser, au moins partiellement, les pertes de salaires en cas de congé maladie ordinaire et de congé longue maladie.

participation est réservée aux contrats ou règlements garantissant la mise en œuvre de dispositifs de solidarité entre les bénéficiaires, actifs et retraités, et le règlement.

Le décret n° 2007-1373 du 19 septembre 2007 relatif à la participation de l'Etat et de ses établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs personnels, consacre le dispositif de référencement et fixe les modalités de cette procédure.

Ce décret prévoit une procédure de mise en concurrence permettant de sélectionner le ou les organismes référencés pouvant bénéficier de la participation des employeurs publics.

L'article 12 du même décret précise que « *L'employeur public détermine chaque année le montant de la participation mentionnée à l'article 1er qu'il entend verser à l'organisme ou aux organismes de référence.*

La participation est attribuée à l'organisme de référence ou répartie entre les organismes de référence en fonction des transferts effectifs de solidarité, intergénérationnels et familiaux, opérés au titre des garanties proposées à la population intéressée, compte tenu du nombre d'agents affiliés ainsi que des minorations de cotisations acquittées par les souscripteurs et adhérents.

La participation attribuée à chaque organisme de référence ne peut excéder le montant des transferts de solidarité auxquels chacun d'entre eux a procédé.

Elle est directement versée aux organismes de référence ».

Ainsi, la seule modalité de participation prévue par le décret d'application de la loi se présente donc sous la forme d'une participation versée aux organismes référencés.

Le circulaire n° RDFS1609362 du 27 juin 2016 relative à la procédure de référencement des organismes de protection sociale complémentaire dans la fonction publique de l'Etat indique donc qu'« *Aucun autre dispositif de participation financière à l'acquisition d'une assurance complémentaire ne saurait être mis en œuvre. Ainsi, il est exclu, par exemple, que l'employeur public verse une aide directement à l'agent* ». La circulaire précitée précise toutefois que des aides financières exceptionnelles peuvent être allouées au titre de l'aide d'urgence de l'action sociale permettant d'éviter que les agents en difficulté financière n'en viennent à abandonner leur couverture complémentaire. Elle précise également que ces aides financières exceptionnelles doivent impérativement rester ponctuelles et limitées dans le temps.

2. Sur l'instauration de aide sociale envisagée au regard du cadre mentionnée précédemment

Vous souhaitez instaurer une prestation aide sociale qui sera versée directement aux agents, en fonction de leur quotient familial. Elle viserait à permettre d'encourager les primo-adhésions. Vous nous avez également précisé qu'elle serait réservée aux agents adhérant à l'organisme référencé.

Bien que le dispositif d'incitation que vous envisagez d'instaurer ne s'appliquerait qu'aux agents ayant souscrit un contrat avec une mutuelle référencée, il n'en demeure pas moins que vous prévoyez que la participation financière de l'employeur public soit versée directement à l'agent, ce qui ne paraît pas conforme au cadre mentionné précédemment.

En effet, d'une part l'article 22bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée prévoit que la participation des employeurs publics est réservée aux contrats ou règlements garantissant la mise en œuvre de dispositifs de solidarité entre les bénéficiaires, actifs et retraités, elle ne peut donc pas être attribuée aux agents sans précision sur le contrat qu'il vont souscrire, d'autre part la décret d'application a fixé le cadre du référencement et de la participation versée aux seuls organismes référencés.

Vous envisagez donc d'attribuer l'aide aux agents sous réserve qu'ils adhèrent à l'organisme référencé pour se rapprocher de ce cadre, cependant cette précaution ne règle pas toutes les questions.

Le dispositif envisagé reste contraire aux dispositions réglementaires qui prévoient un versement aux seuls organismes référencé et au contenu de la circulaire qui rappelle les limites, tant en matière de participation à la protection sociale complémentaire que de versement d'une aide sociale d'urgence.

En effet, si la disposition législative n'est pas explicite sur le bénéficiaire de la participation elle a renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de fixer les modalités de mise en œuvre de ce dispositif de participation. Or le décret n° 2007-1373 du 19 septembre 2007 a limité la mesure au dispositif du référencement et du versement aux organismes, ce qui est cohérent avec la disposition législative qui précise le contenu des contrats entrant dans ce champ.

La circulaire précise donc que le versement direct à un agent dans le champ de la protection sociale complémentaire ne peut relever que de l'aide sociale d'urgence qui revêt un caractère exceptionnel.

En effet, les employeurs publics ont la possibilité d'accorder une aide financière exceptionnelle à leurs agents se trouvant dans une situation d'urgence. Cette aide financière ne peut être allouée que ponctuellement et au regard d'une situation d'urgence. Or il n'est pas évident que le mécanisme que vous envisagez réponde à ces critères. En effet, le motif social de l'incitation à l'adhésion à une protection sociale complémentaire pour les foyers les plus défavorisées s'approche de cet objectif d'aide sociale, cependant il relève moins du caractère d'urgence et même si le versement serait unique pour chaque agent l'institutionnalisation de la mesure s'éloignerait également du cadre de l'aide financière d'urgence. De plus, le critère du quotient familial ne présente pas une situation ponctuelle, mais plutôt une situation pérenne tout comme l'est le besoin de financement d'une protection sociale complémentaire.

Enfin, si les agents ont des difficultés financières chroniques, il n'est pas évident qu'une aide ponctuelle suffise à les inciter à souscrire à une protection sociale complémentaire.

En conclusion, d'une part le circuit de financement comportant un versement direct aux agents ne paraît pas conforme au cadre juridique applicable à la participation des employeurs publics à la protection sociale complémentaire, d'autre part la prestation envisagée ne semble pas remplir les critères de l'aide sociale d'urgence.