



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ÉVALUATION DU MODÈLE ÉCONOMIQUE DE LA CAISSE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

Mission IGF – IGAS - 8 septembre 2025



IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

1. Contexte et méthodologie de la mission IGF-IGAS
2. Le modèle économique de la CFE est aujourd'hui fragilisé, du fait d'une sous-tarifcation structurelle et d'effets négatifs de la réforme de 2018
3. La situation financière de la CFE est dégradée et cette tendance devrait se poursuivre dans les années à venir
4. Une nouvelle réforme est nécessaire, tout en expertisant des scénarios de réorientation stratégique

1. Contexte et méthodologie

Contexte et méthodologie

La mission s'inscrit dans un contexte de dégradation du modèle économique et des résultats financiers de la CFE

Objectifs

- Analyser le modèle économique de la CFE et l'impact qu'a eu la réforme de 2018
- Apporter un éclairage sur son cadre d'intervention
- Analyser la situation financière de la CFE et la projeter sur plusieurs années
- Proposer des scénarios d'évolution de la CFE, ayant vocation à consolider son modèle économique

Méthodologie

- Entretiens avec les parties prenantes
- Analyse financière
- Analyse quantitative des données de dépenses de soins de la CFE
- Analyse juridique sur le cadre d'intervention

2. Le modèle économique de la CFE est aujourd'hui fragilisé, du fait d'une sous-tarifification structurelle et d'effets négatifs de la réforme de 2018

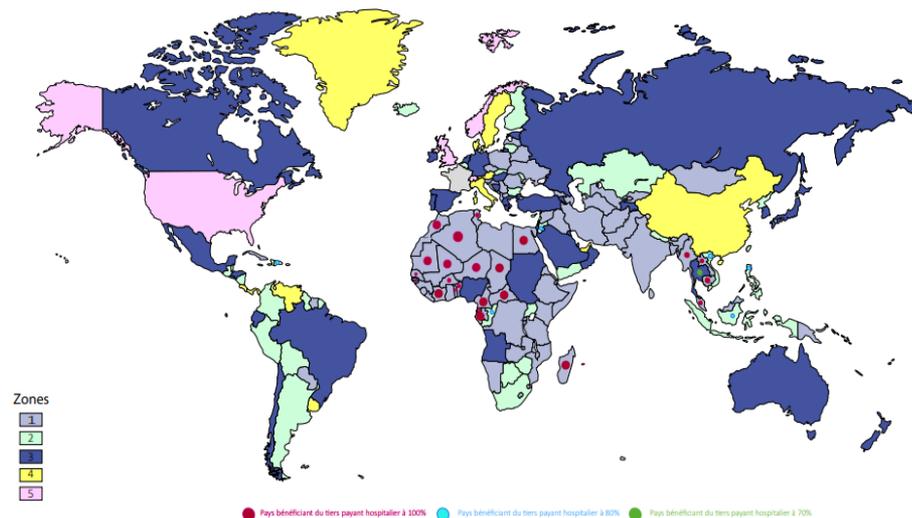
La CFE gère des assurances contre les risques maladie et accidents du travail et maladies professionnelles

L'offre de la CFE a été simplifiée et est plus lisible depuis la réforme de 2018

- La CFE propose des assurances contre deux risques :
 - Maladie-maternité, incluant l'invalidité en option
 - Accidents du travail et maladies professionnelles
- L'offre est segmentée :
 - En contrats individuels et contrats collectifs
 - En produits pour l'assurance santé

Le niveau de prise en charge des soins est organisé en cinq zones géographiques

Carte : Organisation de l'offre de la CFE par zone géographique



Source : CFE.

MondExpatsanté

JeunExpatsanté

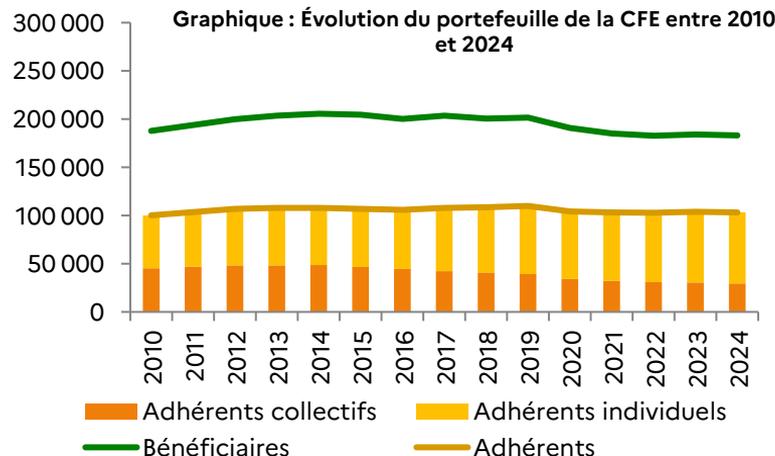
RetraitExpatsanté

FrancExpatsanté

L'évolution du portefeuille de la CFE suit les tendances de la mobilité internationale

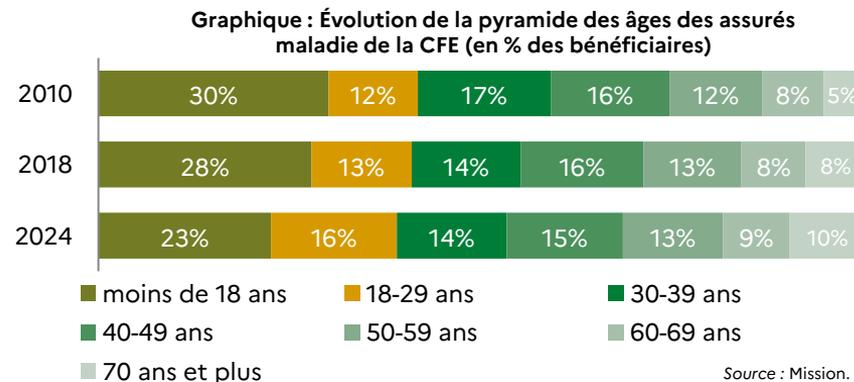
Une évolution inversée des contrats collectifs et individuels entre 2010 et 2024

- La part des contrats collectifs atteint 1/3 du portefeuille en 2024, contre 50 % en 2010
- Baisse plus forte des bénéficiaires que des adhérents



L'objectif de rajeunissement du portefeuille de la réforme 2018 n'est pas atteint

- La réforme de 2018 avec pour objectifs un doublement et un rajeunissement du portefeuille : tous deux non atteints
- Entre 2010 et 2024, la part des plus de 60 ans est passée de 13 % à 19 %



Source : Mission.

La CFE dispose d'avantages et d'inconvénients au sein d'un secteur concurrentiel

L'offre de la CFE repose sur des atouts et des handicaps

- Avantages de la CFE :
 - Carte Vitale pour les soins en France
 - Exclusivité de la collecte des cotisations vieillesse pour le compte de la CNAV : **avantage le plus décisif**
- Handicaps dans un secteur concurrentiel :
 - **L'absence de sélection médicale ou liée à l'âge**
 - La présence des contrats ex dans son portefeuille
 - Le dispositif de catégorie aidée

Les partenariats de *fronting* sont utiles à la CFE

- La réforme de 2018 a permis à la CFE de nouer des partenariats avec d'autres assureurs, pour des offres couplées régime de base et complémentaire
- Ce dispositif confère à la CFE une place unique dans ce secteur concurrentiel
- **Compétitivité-prix** : les offres couplées sont en ligne avec les prix de marché
- Amélioration de la qualité de service

Illustrations d'effets de l'absence de sélection médicale ou liée à l'âge :

- Les adhérents à la CFE sont plus âgés que les Français de l'étranger inscrits au registre du MEAE
- Les dépenses de santé des tranches d'âge les plus élevées sont dynamiques : +29 % pour la dépense moyenne entre 2019 et 2023
- Les assurés avec ALD concentrent les dépenses : 9 % du portefeuille et 46 % des dépenses
- **Surcroît de dépenses liées aux adhésions tardives à partir de 65 ans : 12 M€**

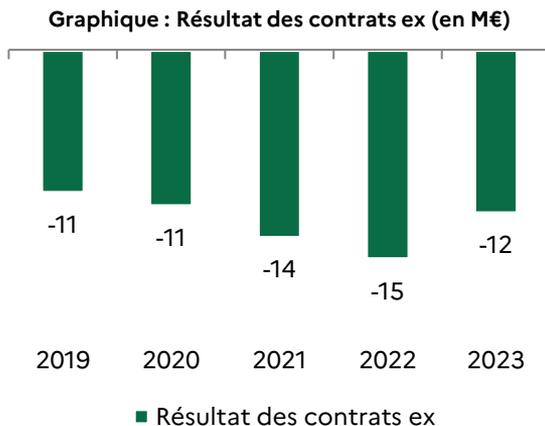
La CFE dispose d'un positionnement unique au sein d'un marché concurrentiel, avec une offre sans équivalent

Sous-tarification structurelle en santé et contrats « ex » : deux facteurs de fragilisation du modèle économique

Sous-tarification structurelle des produits en santé

- Seuls les contrats collectifs et les contrats AT/MP sont équilibrés et couvrent leurs frais de gestion
- Déséquilibre structurel des contrats individuels en santé, ne permettant pas de couvrir les frais de gestion (20 % des cotisations)
- Le niveau des tarifs fixés par le CA n'a pas conduit pas à résorber ce déséquilibre structurel au cours des années récentes, malgré des revalorisations décidées pour 2024 et 2025

Les contrats « ex » posent un problème d'équité entre assurés et pénalisent lourdement l'équilibre financier de la CFE



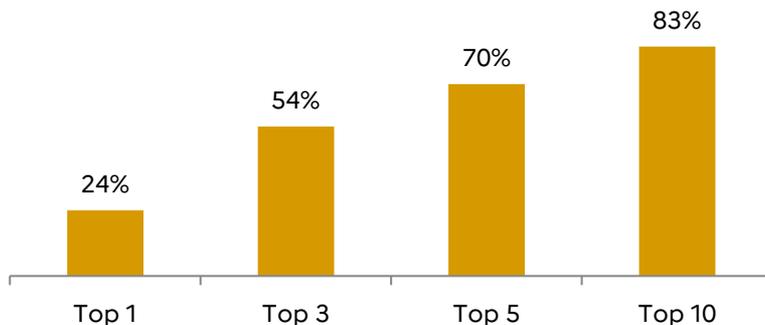
Les « contrats ex » résultent d'un principe de plafonnement des hausses de cotisation introduit par la loi du 24 décembre 2018 :

- Les potentiels « perdants » à la réforme ont vu la hausse de leur tarif de cotisation plafonnée à 50 % du montant pré-réforme
- Le plafonnement était en outre lissé sous forme de hausses maximales de 5 % par an sur dix ans
- Les revalorisations tarifaires ultérieures des contrats classiques ont empêché toute convergence des « contrats ex » vers la tarification classique
- **À partir de 2026 : aucune revalorisation possible**

Le dispositif de la catégorie aidée profite à une population limitée malgré un coût en forte hausse depuis 2016

Un dispositif concentré dans un nombre réduit de pays

Graphique : Part des principaux pays de résidence dans le total des bénéficiaires de la catégorie aidée

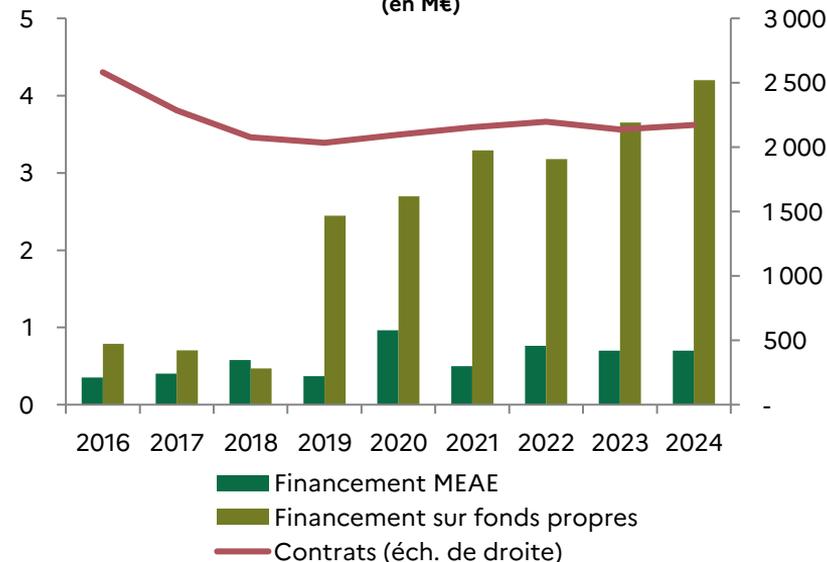


Note: Top 1=Liban, Top 3= Liban, Sénégal, Maroc, Top 5= Liban, Sénégal, Maroc, Tunisie, Thaïlande

Source : Mission.

Un coût multiplié par cinq depuis 2016 malgré des effectifs stables

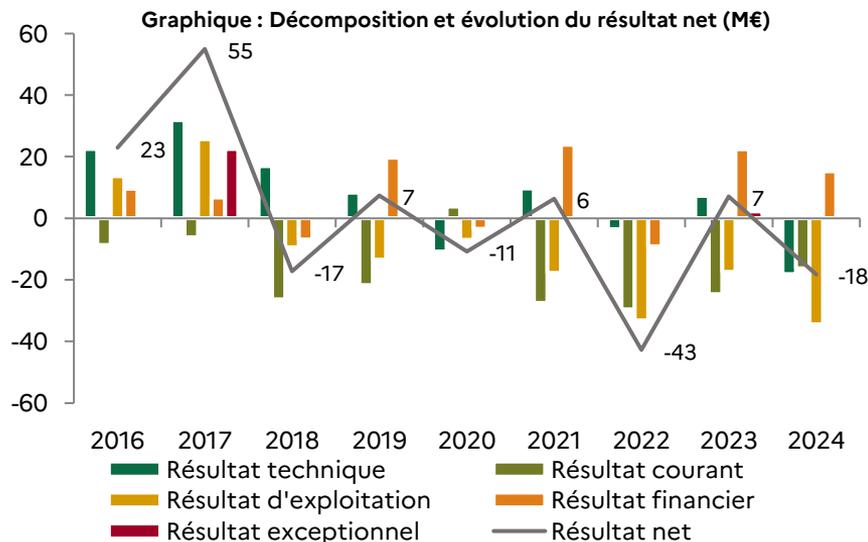
Graphique : Effectifs et financement de la catégorie aidée (en M€)



3. La situation financière de la CFE est dégradée et cette tendance devrait se poursuivre dans les années à venir

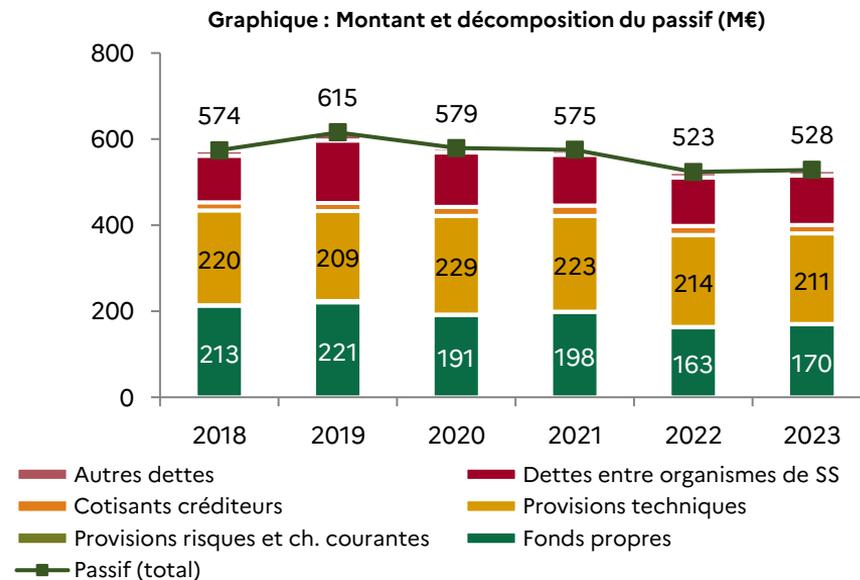
La CFE présente un déficit d'exploitation systématique depuis 2018

Le résultat net oscille entre excédents et déficits, en méconnaissance de la règle d'équilibre des recettes et des dépenses



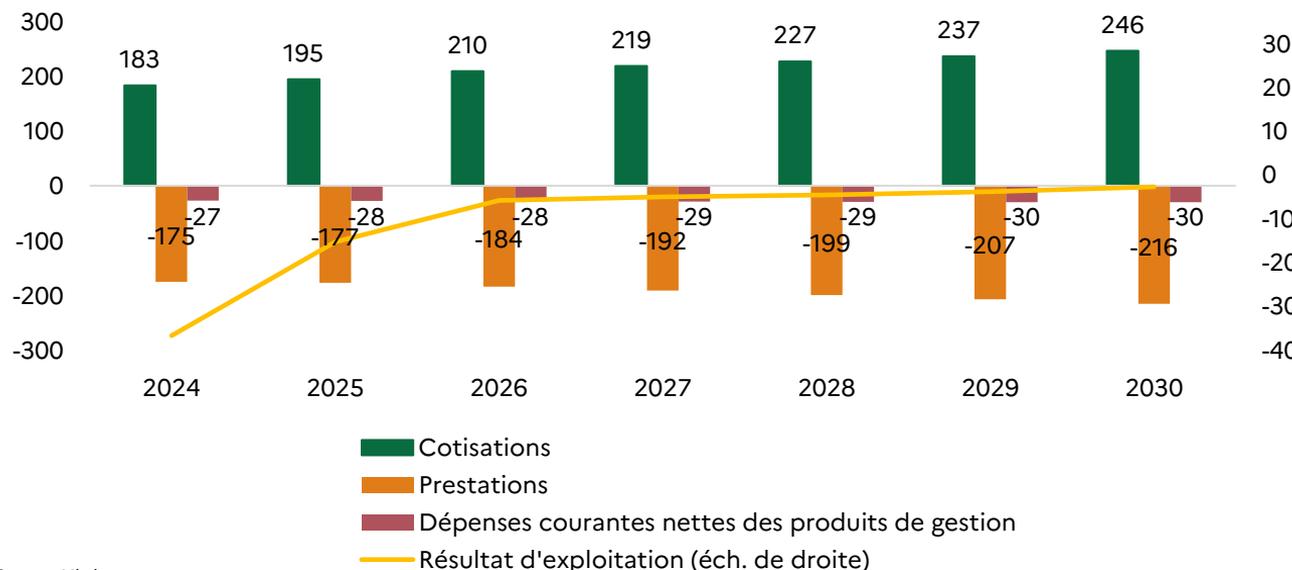
Source : Comptes annuels de la CFE.

Les fonds propres de la CFE ont baissé de 20 % entre 2018 et 2023



Dans le scénario « au fil de l'eau », l'exploitation reste durablement déficitaire

Graphique : Simulation du résultat d'exploitation de la CFE dans le scénario de réforme « au fil de l'eau » (en M€)



Source : Mission.

Les mesures tarifaires prises en 2024 et 2025 permettraient un redressement graduel du résultat d'exploitation entre 2025 et 2026.

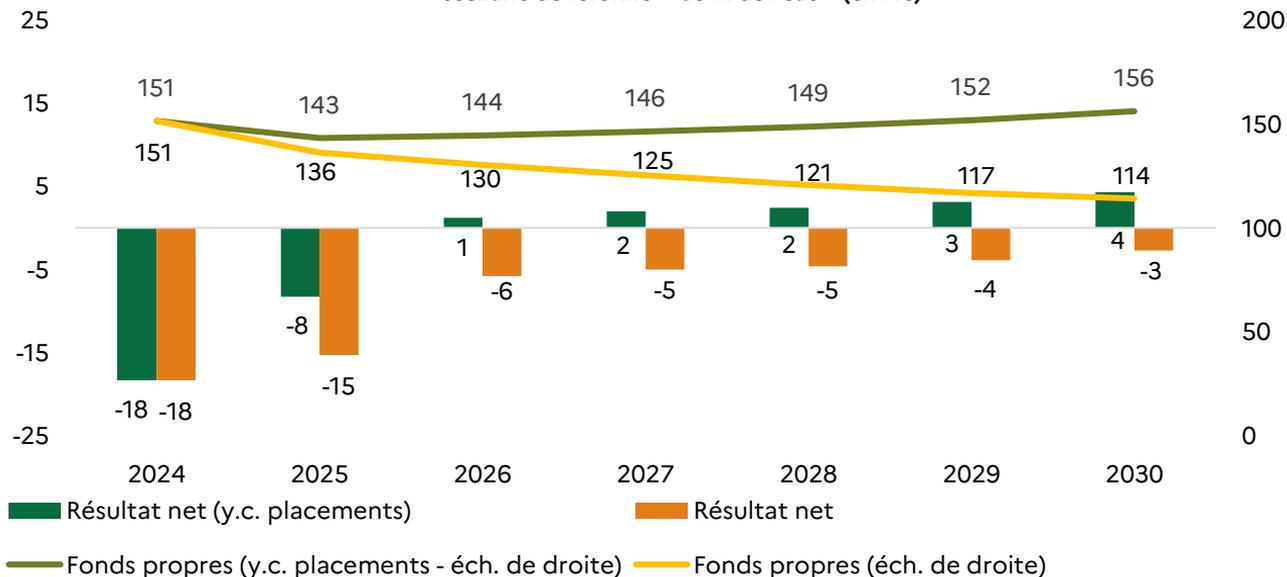
Pour autant, ce dernier resterait déficitaire en l'absence de mesures additionnelles.

En outre, la trajectoire « au fil de l'eau » fait l'hypothèse que le conseil d'administration voterait chaque année des hausses de tarifs proportionnelles à la hausse des prestations.

Une nouvelle réforme est nécessaire, afin de rétablir des excédents d'exploitation et restaurer un modèle économique soutenable

La préservation des fonds propres de la CFE serait tributaire du résultat financier, lui-même incertain et volatil

Graphique : Simulation du résultat net de la CFE dans le scénario de réforme « au fil de l'eau » (en M€)



Le résultat d'exploitation étant déficitaire, la rentabilité de la CFE dépend du résultat financier.

Sous l'hypothèse d'un résultat financier proche de sa valeur moyenne ces dernières années (7 M€), le résultat net serait légèrement positif à compter de 2026.

Une hypothèse prudente consisterait toutefois à retenir un résultat financier nul. Dans ce cas, le résultat net reste déficitaire et la consommation des fonds propres se poursuit.

Source : Mission.

4. Une nouvelle réforme est nécessaire, tout en expertisant des scénarios de réorientation stratégique

Une réforme paramétrique construite autour du triple objectif de rentabilité, d'équité et de performance

Objectif 1 : Rétablir la rentabilité financière

- Équilibrer l'activité assurantielle de la CFE après prise en compte des frais de gestion, en **revalorisant les cotisations de l'ensemble des produits individuels en assurance santé pour atteindre un ratio de prestations sur cotisations de 0,8 à l'échelle de chaque type de contrat** en trois ans, entre 2026 et 2028

- Introduire, par voie législative, un principe **d'extinction des contrats ex**, par une convergence tarifaire progressive entre 2026 et 2028 vers la cible de cotisation des nouveaux contrats

La gouvernance de la CFE doit être en cohérence avec l'objectif d'équilibre financier :

- **Renforcer la place des employeurs dans la gouvernance**, en accordant plus de sièges aux entreprises au sein du CA et inclure le MEAE parmi les tutelles

- Prévoir un **mécanisme de fixation d'office des cotisations** si les décisions prises par le conseil d'administration contreviennent à l'objectif d'équilibre

La réforme paramétrique maintient les principes fondamentaux de la CFE : absence de sélection médicale ou liée à l'âge, continuité avec la sécurité sociale française

Objectif 2 : Renforcer l'équité et la solidarité intergénérationnelle

Le dispositif de la catégorie aidée est mal ciblé, ce qui contribue à tirer son coût à la hausse. La mission propose de le réformer :

- Tenir compte du coût de la vie pour l'éligibilité au dispositif, en introduisant un **indicateur de parité de pouvoir d'achat**
 - Tenir compte de la **composition du foyer** dans le seuil d'éligibilité et le tarif de cotisation (solo/famille)
- Réexaminer la part de l'État** dans le financement du dispositif

Les adhésions opportunistes ne permettent pas aux solidarités entre assurés et entre générations de jouer pleinement leur rôle via la mutualisation :

- **Majorer fortement les cotisations** pour les adhérents en discontinuité par rapport au régime général français, à partir d'un seuil de 45 ans
- Mettre en place un **plafond annuel de prise en charge de dépenses de santé la première année, voire les deux premières années d'adhésion**, sauf pour les adhérents en continuité avec le régime général

Une réforme paramétrique construite autour du triple objectif de rentabilité, d'équité et de performance

Objectif 3 : Améliorer la performance

Le renforcement du service rendu au client est clé pour rester compétitif sur le marché des contrats collectifs et fidéliser le portefeuille de clients. La mission propose de :

- Développer une culture de service aux adhérents, et en particulier mettre en place des interlocuteurs et des contacts téléphoniques dédiés aux entreprises
- Renforcer la communication auprès des adhérents
- Mettre aux standards du marché les espaces « adhérent » du site internet de la CFE

P

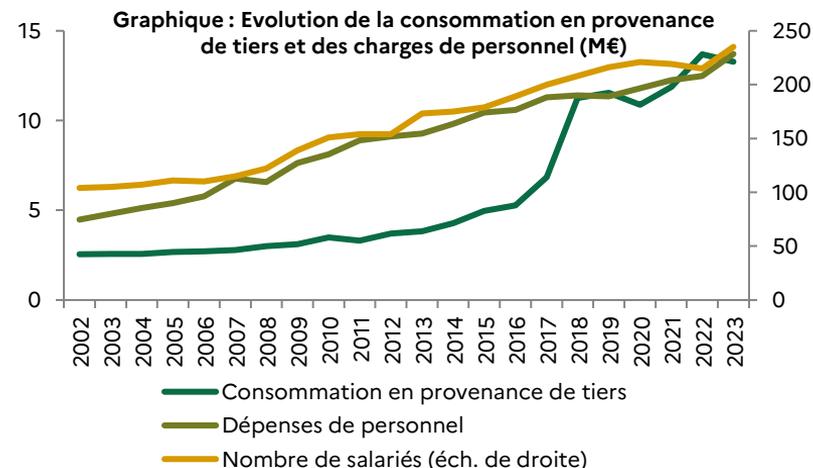
L'efficacité opérationnelle passe par la maîtrise des frais de gestion et, pour cela, la réduction des effectifs :

- Envisager une diminution des effectifs de la CFE, ou, à tout le moins, cesser de les augmenter en renforçant les fonctions clés par redéploiement
- Mettre en place un processus de pilotage des frais de gestion plus performant que celui en vigueur dans la COP (caractérisé par une sous-exécution et des reports de crédits massifs)

P

Les effectifs de la CFE se développent malgré une stratégie d'externalisation

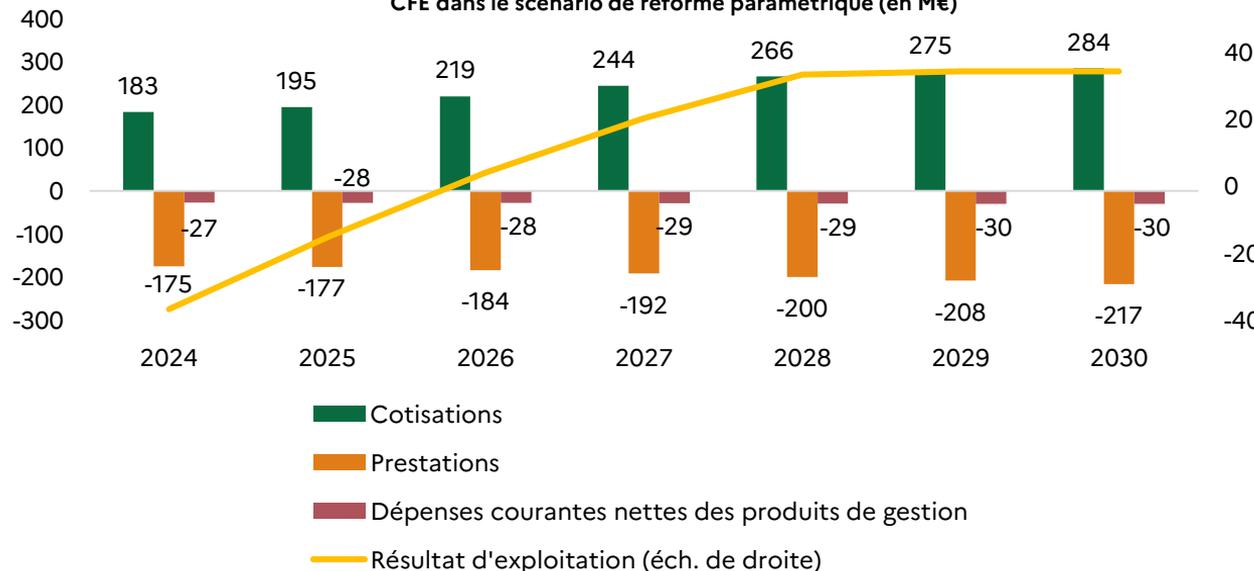
- Forte évolution des effectifs sur longue période
- Malgré un recours massif à l'externalisation : 69 % des actes liquidés par des partenaires en 2024



Source : CFE.

La réforme paramétrique de la CFE améliore la rentabilité de l'activité assurantielle, contribuant ainsi au redressement du résultat d'exploitation

Graphique : Simulation du résultat d'exploitation de la CFE dans le scénario de réforme paramétrique (en M€)

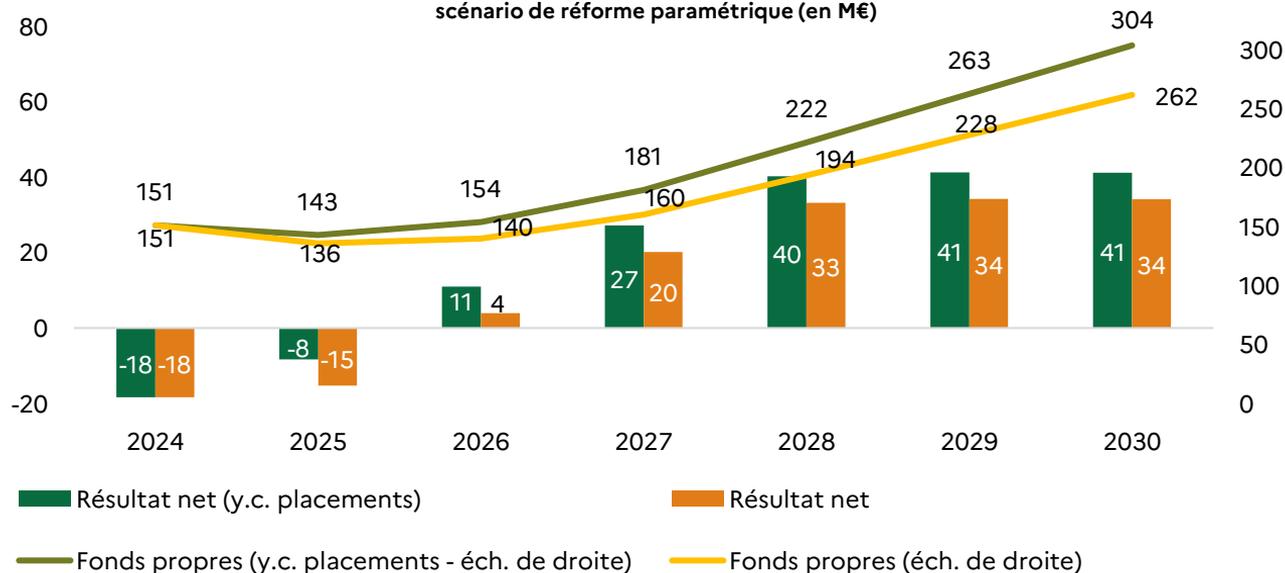


La réforme paramétrique permet une amélioration rapide du résultat d'exploitation, qui redevient positif dès 2026.

Il croît ensuite au fur et à mesure de la montée en charge de certains éléments de la réforme (contrats ex, notamment) pour atteindre 33 M€ en 2028 et se maintenir proche de ce niveau jusqu'en 2030.

La réforme paramétrique permet un retour durable à la rentabilité et la reconstitution rapide des fonds propres

Graphique : Simulation du résultat net de la CFE dans le scénario de réforme paramétrique (en M€)



Le redressement du résultat d'exploitation est suffisant pour assurer le retour de la CFE à la rentabilité, indépendamment de l'évolution du résultat financier.

Le résultat net redeviendrait positif en 2026, à 4 M€ (11 M€ sous hypothèse d'un résultat financier de 7 M€) et les fonds propres enrayeraient leur érosion.

Ces derniers se situeraient entre 194 et 222 M€ en 2028, en fonction du résultat financier.

Des risques stratégiques, s'ils se matérialisaient, pourraient mettre en péril l'aboutissement de la réforme

Risque juridique sur l'activité de la CFE dans l'UE-EEE

- L'activité dans l'UE-EEE représente 18% du portefeuille de bénéficiaires
- Les contrats y sont plus rentables que la moyenne
- Le risque de survenance d'un contentieux apparaît faible, mais l'issue de cette éventualité serait probablement négative

Risque de mise en œuvre interne à la CFE

- La CFE souffre de faiblesses opérationnelles qui se traduisent par des difficultés dans la conduite de projets
- En particulier, la CFE accuse un retard dans la numérisation des outils et procédures

Risque concurrentiel

- Dans un contexte de hausse des coûts de santé, le marché de l'assurance santé internationale est de plus en plus concurrentiel
- Alors qu'il devient difficile de proposer des prix bas, la compétitivité se joue sur la qualité du service client et la transformation numérique : la CFE accuse un retard sur ces deux dimensions

Risque d'attrition structurelle du portefeuille

- Les tendances de long terme de la mobilité internationale et le développement de systèmes locaux de protection sociale peuvent avoir une incidence sur le nombre d'assurés
- Les comportements des assurés face aux hausses de tarifs (élasticité-prix) sont mal évalués par les acteurs du marché

À ces risques s'ajoute un risque de gouvernance, si une mise en œuvre partielle de la réforme était décidée ou si des mesures dont les effets seraient contraires à ceux recherchés ici étaient envisagées.

Trois scénarios de réorientation stratégique devraient continuer d'être étudiés en parallèle de la mise en œuvre de la réforme

Scénario	Fermeture de la CFE	Intégration au sein du régime général	Transformation en mutuelle ou assurance
Objectifs	Prendre acte que la politique publique portée par la CFE n'est plus justifiée	Préserver la protection sociale des Français à l'étranger en recherchant des économies de gestion <i>via</i> la mutualisation opérationnelle tout en maintenant une gestion financière distincte du régime général	Préserver les offres et le portefeuille d'assurés de la CFE
Points forts	Supprime le risque de renflouement de la CFE par l'État en cas de non rétablissement de sa rentabilité	Neutralité pour les assurés en matière d'offre et de prestations Réduction des charges de fonctionnement	Donne un cadre prudentiel et une gouvernance permettant de préserver l'équilibre financier Supprime le risque pour les finances publiques en cas de renflouement de la CFE
Points faibles	Réduit l'accès des publics à risque (ALD, personnes âgées) et des plus précaires économiques à une offre de soin à l'étranger	Moindre lisibilité du régime de protection sociale des Français à l'étranger par rapport à un organisme distinct comme la CFE	Fin du droit de regard de l'État sur la gouvernance En conséquence, probable abandon des missions de service public et de l'absence de sélection du risque
Risques	Risque d'acceptabilité politique et pour les assurés, en particulier les personnes âgées et bénéficiaires de la catégorie aidée	Risque de mutualisation financière si le principe d'étanchéité n'est pas respecté Risque d'affaiblissement de certaines fonctions clés (marketing, prospection) Risque de gouvernance lié à la complexité institutionnelle et organisationnelle	Risque opérationnel sur la capacité du management à respecter les exigences qualitatives de Solvabilité II (fonctions clés). Risque de non respect des exigences quantitatives en cas de dégradation de la qualité du portefeuille (antisélection)

M. Olivier Taillardat, inspecteur des finances
olivier.taillardat@igf.finances.gouv.fr

M^{me} Emilie Maysonnave, inspectrice des finances
emilie.maysonnave@igf.finances.gouv.fr

M. Fabien Bouvet, inspecteur des finances
fabien.bouvet@igf.finances.gouv.fr

M^{me} Pauline Grégoire-Marchand, inspectrice des finances
pauline.gregoire-marchand@igf.finances.gouv.fr

M. Antoine Magnier, inspecteur général des affaires sociales
antoine.magnier@igas.gouv.fr

M. Thierry Dieuleveux, inspecteur général des affaires sociales
thierry.dieuleveux@igas.gouv.fr



GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité



IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES