

N° 784

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 juin 2025

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi relative à la **protection sociale complémentaire des agents publics territoriaux**,*

Par Mme Catherine DI FOLCO,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, *présidente* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Mmes Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Olivier Bitz, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mmes Anne-Sophie Patru, Salama Ramia, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 300 et 785 (2024-2025)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>I. À LA SUITE DE L'ORDONNANCE DU 17 FÉVRIER 2021 DE RÉFORME DE LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE, L'ACCORD COLLECTIF NATIONAL DU 11 JUILLET 2023 S'EST PRONONCÉ EN FAVEUR DE LA GÉNÉRALISATION DES CONTRATS COLLECTIFS À ADHÉSION OBLIGATOIRE .....</b>	<b>6</b>
A. LA COUVERTURE EN PRÉVOYANCE DES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE N'EST PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX .....	6
1. <i>Les agents de la fonction publique territoriale sont particulièrement exposés aux risques de prévoyance .....</i>	<i>6</i>
2. <i>En dépit des dispositifs mis en place à l'échelle locale, la couverture des agents publics territoriaux en prévoyance est limitée .....</i>	<i>7</i>
B. L'ACCORD COLLECTIF NATIONAL DU 11 JUILLET 2023 A SOUHAITÉ APPROFONDIR LA RÉFORME DE LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE ISSUE DE L'ORDONNANCE DU 17 FÉVRIER 2021.....	9
1. <i>Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025, les employeurs territoriaux ont l'obligation de participer financièrement à la protection sociale complémentaire en prévoyance à hauteur de 20 % d'un montant de référence .....</i>	<i>9</i>
2. <i>L'accord collectif national du 11 juillet 2023, qui vise à approfondir la réforme de la protection sociale complémentaire dans la fonction publique territoriale, nécessite des dispositions législatives pour entrer en vigueur .....</i>	<i>9</i>
<b>II. LA PROPOSITION DE LOI VISE À DOTER D'UNE ASSISE LÉGISLATIVE LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD COLLECTIF NATIONAL DU 11 JUILLET 2023 .....</b>	<b>10</b>
A. INTÉGRER DANS LE CODE GÉNÉRAL DE LA FONCTION PUBLIQUE LES DEUX POINTS PRINCIPAUX DE L'ACCORD RELEVANT DU DOMAINE DE LA LOI.....	10
1. <i>La généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire en prévoyance .....</i>	<i>10</i>
2. <i>La modification du niveau et des modalités de participation des collectivités territoriales à la protection sociale complémentaire de leurs agents en prévoyance .....</i>	<i>11</i>
B. SÉCURISER LA PRISE EN CHARGE DES AGENTS EN CAS DE SUCCESSION DE CONTRATS OU D'ARRÊT DE TRAVAIL À LA DATE D'EFFET DU CONTRAT COLLECTIF À ADHÉSION OBLIGATOIRE.....	11
C. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU TEXTE DIFFÉRÉE AU 1 <sup>ER</sup> JANVIER 2027.....	11

---

<b>III. SOUCIEUSE DE PERMETTRE LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS ISSUS DU DIALOGUE SOCIAL, LA COMMISSION A ADOPTÉ LA PROPOSITION DE LOI MODIFIÉE .....</b>	<b>12</b>
<b>A. LA COMMISSION A SOUSCRIT À LA NÉCESSITÉ DE DOTER D'UNE BASE LÉGISLATIVE LES MESURES PRÉVUES PAR L'ACCORD COLLECTIF NATIONAL DU 11 JUILLET 2023 .....</b>	<b>12</b>
1. <i>La généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire améliorera la protection des agents publics territoriaux tout en rendant la dépense locale plus efficiente.....</i>	<i>12</i>
2. <i>Certes non négligeable pour les finances locales, le rehaussement du niveau de participation des collectivités territoriales à la protection sociale complémentaire de leurs agents en prévoyance participe de la responsabilité des employeurs et constitue un investissement sur le long terme.....</i>	<i>13</i>
<b>B. LA COMMISSION A RENFORCÉ LES MESURES VISANT À SÉCURISER LA PRISE EN CHARGE DES AGENTS EN CAS DE SUCCESSION DE CONTRATS .....</b>	<b>14</b>
<b>C. LA COMMISSION A DIFFÉRÉ L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES ARTICLES 1<sup>ER</sup> À 3 AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2029 POUR LES COLLECTIVITÉS QUI NE DISPOSENT PAS, À L'HEURE ACTUELLE, DE CONTRAT COLLECTIF .....</b>	<b>14</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>17</b>
• <b>Article 1<sup>er</sup> Exclusion du recours à la procédure de labellisation pour la mise en œuvre des contrats de prévoyance.....</b>	<b>17</b>
• <b>Article 2 Généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire en matière de prévoyance dans la fonction publique territoriale.....</b>	<b>23</b>
• <b>Article 3 Niveau de participation minimale des collectivités territoriales à la couverture complémentaire en prévoyance de leurs agents.....</b>	<b>29</b>
• <b>Article 4 Garantir la prise en charge des suites d'états pathologiques en cas de succession de contrats .....</b>	<b>33</b>
• <b>Article 5 Dérogation à l'adhésion obligatoire aux contrats collectifs de prévoyance pour les agents en arrêt de travail.....</b>	<b>37</b>
• <b>Article 6 Modalités d'entrée en vigueur et application aux situations en cours.....</b>	<b>39</b>
• <b>Article 7 Gage de recevabilité financière .....</b>	<b>44</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>45</b>
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....</b>	<b>59</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....</b>	<b>61</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>65</b>

## L'ESSENTIEL

Moins de la moitié des agents de la fonction publique territoriale sont aujourd'hui couverts par une protection sociale complémentaire au titre de la **prévoyance**, c'est-à-dire contre les **risques d'incapacité de travail, d'invalidité, d'inaptitude ou de décès**<sup>1</sup>.

Or, **l'absence de couverture complémentaire** en matière de prévoyance peut avoir de **lourdes conséquences financières et sociales** pour les agents publics, qui, en cas d'arrêt de travail, ne bénéficient que des garanties statutaires, c'est-à-dire d'un **demi-traitement au bout de trois mois d'arrêt** dans le cas d'un **congé de maladie**. Ce **risque de précarité** est d'autant plus élevé dans la fonction publique territoriale que le **salaire médian** y est **plus faible** que dans les autres versants de la fonction publique (en raison de la **forte proportion d'agents de catégorie « C »**), que la **moyenne d'âge** y est **plus élevée**, et que la **sinistralité** y est plus importante, en raison de métiers davantage exposés à **l'usure** et à la **pénibilité**. Les insuffisances en matière de protection sociale complémentaire ne sont pas non plus sans conséquence pour les employeurs publics au regard des enjeux de **continuité du service public** et **d'attractivité du secteur public**.

Dans ce contexte, **l'accord collectif national du 11 juillet 2023**, signé à l'échelle du versant territorial par les membres de la coordination des employeurs territoriaux et les organisations syndicales représentatives, a entendu **approfondir la réforme de la protection sociale complémentaire** mise en œuvre par **l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021**. Il a ainsi posé le principe de la **généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire** en matière de protection sociale complémentaire au titre de la prévoyance, et a fixé le montant de la participation minimale de l'employeur au financement de la protection sociale complémentaire en prévoyance à la **moitié de la cotisation individuelle prévue au contrat** ouvrant droit aux garanties minimales.

Déposée le 3 février 2025 par Isabelle Florennes, la **proposition de loi n° 300 (2024-2025)** relative à la protection sociale complémentaire des agents territoriaux entend apporter une traduction législative aux dispositions de l'accord collectif national du 11 juillet 2023.

Soucieuse de permettre la mise en œuvre de l'accord collectif national, qui représente une **avancée sociale majeure pour les agents de la fonction publique territoriale**, la commission a salué cette proposition de loi, attendue depuis 2023 par les signataires de l'accord.

---

<sup>1</sup> D'après la *synthèse nationale des rapports sociaux uniques de 2022* publiée en novembre 2024 par la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Dans un objectif de **sécurité juridique**, elle a par ailleurs jugé nécessaire de préciser la disposition relative aux successions de contrats afin de garantir dans tous les cas la prise en charge des agents, ainsi que le régime dérogatoire à l'attention des agents se trouvant en arrêt de travail lors de l'entrée en vigueur du contrat collectif à adhésion obligatoire.

Enfin, au regard du calendrier d'examen de la proposition de loi, d'une part, et de la nécessité de laisser aux employeurs et aux organisations syndicales le temps de préparer la mise en œuvre des dispositions relatives à la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire, d'autre part, la commission a **reporté au 1<sup>er</sup> janvier 2029** l'entrée en vigueur des principales dispositions du texte aux collectivités qui ne disposent pas, à l'heure actuelle, de contrat collectif en complémentaire prévoyance.

À ces fins, la commission a adopté la proposition de loi modifiée par **six amendements du rapporteur**.

## **I. À LA SUITE DE L'ORDONNANCE DU 17 FÉVRIER 2021 DE RÉFORME DE LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE, L'ACCORD COLLECTIF NATIONAL DU 11 JUILLET 2023 S'EST PRONONCÉ EN FAVEUR DE LA GÉNÉRALISATION DES CONTRATS COLLECTIFS À ADHÉSION OBLIGATOIRE**

### **A. LA COUVERTURE EN PRÉVOYANCE DES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE N'EST PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX**

#### **1. Les agents de la fonction publique territoriale sont particulièrement exposés aux risques de prévoyance**

Fort de **1,94 million d'agents<sup>1</sup>**, le versant territorial de la fonction publique comporte des spécificités qui sont à l'origine d'une **exposition plus forte** non seulement **aux risques d'incapacité de travail, d'invalidité, d'inaptitude ou de décès**, mais également **aux situations de précarité** en cas d'arrêt de travail.

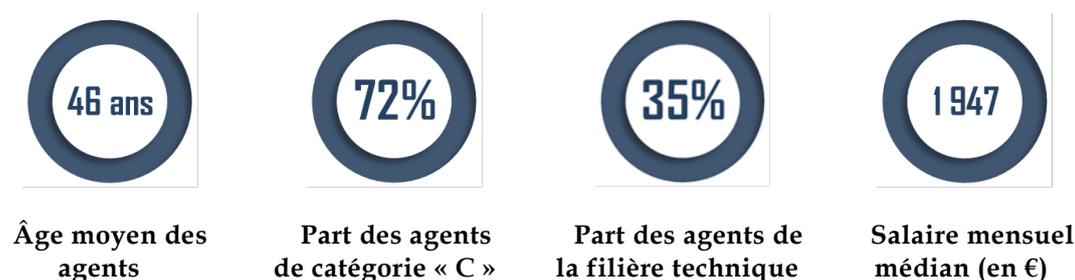
Les agents publics territoriaux exercent en effet des métiers marqués par une forte **pénibilité**, 45 % d'entre eux occupant des emplois dans la **filière technique** (entretien des espaces verts, collecte d'ordures, exécution de travaux publics). De plus, la moyenne d'âge dans le versant territorial (46 ans) est plus élevée que dans les autres versants, et la pyramide des âges présente un profil inversé, 44 % des agents étant âgés de 50 ans et plus.

---

<sup>1</sup> Soit 34 % de l'emploi public (5,7 millions en tout) au 31 décembre 2022, répartis à 71 % dans les régions, départements et communes, et à 29 % dans les établissements publics administratifs locaux (source : direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), fonction publique - chiffres clés, novembre 2024).

En outre, la **forte proportion d'agents de catégorie « C »** (72 %) ainsi que le **faible salaire médian** qui en découle (1 947 euros) sont à l'origine d'un **risque de précarité accru** dans le cas où l'agent doit s'arrêter de travailler pour des raisons de santé : s'il ne dispose pas d'une couverture complémentaire en matière de prévoyance, il ne bénéficie alors que des garanties de rémunération statutaires, soit **un demi-traitement au bout de trois mois d'arrêt** dans le cas d'un congé de maladie<sup>1</sup>.

### Principales caractéristiques des agents de la fonction publique territoriale



## 2. En dépit des dispositifs mis en place à l'échelle locale, la couverture des agents publics territoriaux en prévoyance est limitée

Depuis 2012, les collectivités territoriales peuvent participer, par le versement d'une aide financière, à la protection sociale complémentaire de leurs agents<sup>2</sup> qui souscrivent ou adhèrent à des contrats ou règlements de protection sociale complémentaire<sup>3</sup>, qu'il s'agisse d'un **contrat collectif** qui a fait l'objet d'une **convention** entre la collectivité et un organisme d'assurance, ou bien d'un **contrat individuel labellisé**.

Au 31 décembre 2022, **18 600 collectivités** ayant au moins un agent (soit 46 % des collectivités) **participent au financement** de la protection sociale complémentaire de leurs agents au titre de la prévoyance<sup>4</sup>. Plus des trois quarts des régions, départements et EPCI à fiscalité propre sont concernés, et environ les deux tiers des communes de plus de 2 000 habitants.

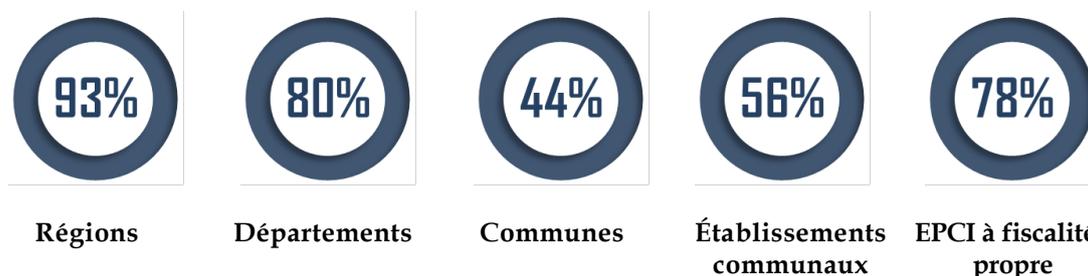
<sup>1</sup> Article L. 822-3 du code général de la fonction publique.

<sup>2</sup> Fonctionnaires, contractuels de droit public ou privé.

<sup>3</sup> En application du décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 relatif à la participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents.

<sup>4</sup> Contre 18 200 fin 2021 (source : DGCL, synthèse des rapports sociaux uniques de 2022, novembre 2024).

### Part des collectivités participant aux frais de protection sociale complémentaire de leurs agents pour la prévoyance



Source : commission des lois à partir de DGCL (synthèse des rapports sociaux uniques de 2022)

Au total, plus de la moitié des agents dont la collectivité finance la protection sociale complémentaire au titre de la prévoyance en bénéficiant, pour un **montant annuel moyen de 202 euros par agent, soit 16 euros mensuels**.

Le fait que de **nombreux agents territoriaux ne soient pas couverts par une protection sociale complémentaire au titre de la prévoyance**<sup>1</sup>, tient à plusieurs facteurs :

- Le caractère **facultatif**, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2025, de la **participation de l'employeur** ;
- Le caractère également **facultatif de l'adhésion de l'agent aux contrats collectifs** ;
- Une **culture hétérogène de la prévention** et une perception souvent lacunaire, y compris chez les agents eux-mêmes, des enjeux liés à la couverture du risque prévoyance ;
- Une expertise insuffisante en matière de dispositifs assurantiels et une **méconnaissance des mécanismes de protection sociale complémentaire de la part des employeurs territoriaux** ;
- Un marché peu attractif pour les opérateurs, du fait de l'absence de mutualisation des risques et d'un niveau élevé d'« **antisélection** »<sup>2</sup>, qui conduit à des **niveaux élevés de cotisation**<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Selon les derniers bilans disponibles, en 2021, environ 40 % des agents territoriaux étaient couverts en prévoyance ; la DGCL a évoqué auprès du rapporteur « l'hypothèse » d'une couverture de près de 70 % des agents territoriaux au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

<sup>2</sup> Phénomène en vertu duquel les agents jeunes et/ou peu exposés aux risques d'invalidité et d'incapacité renoncent à adhérer.

<sup>3</sup> Les taux des contrats collectifs à adhésion facultative s'élèvent aujourd'hui à 2 %, et ceux des contrats individuels labellisés s'établissent entre 3 % et 5 % (source : fédération nationale des centres de gestion, 2025).

---

**B. L'ACCORD COLLECTIF NATIONAL DU 11 JUILLET 2023 A SOUHAITÉ APPROFONDIR LA RÉFORME DE LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE ISSUE DE L'ORDONNANCE DU 17 FÉVRIER 2021**

**1. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025, les employeurs territoriaux ont l'obligation de participer financièrement à la protection sociale complémentaire en prévoyance à hauteur de 20 % d'un montant de référence**

La participation au financement de la protection sociale complémentaire en matière de **prévoyance** a été rendue **obligatoire** dans le versant territorial de la fonction publique par **l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021**<sup>1</sup>. Celle-ci a fixé à **20 % d'un montant de référence**, défini par décret<sup>2</sup>, la participation minimale des collectivités territoriales au financement des garanties minimales, elles-mêmes fixées par décret, que doivent comporter les contrats de prévoyance souscrits par les agents. En application du **décret n° 2022-581 du 20 avril 2022**, le montant obligatoire de participation des collectivités locales en matière de prévoyance s'élève ainsi à **sept euros par mois et par agent**. Cette obligation est **entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2025**<sup>3</sup>, pour un coût global estimé à plus de 70 millions d'euros<sup>4</sup>.

Dès avant la date du **1<sup>er</sup> janvier 2025**, toutefois, de nombreuses collectivités territoriales, parmi celles qui participaient déjà à la garantie prévoyance de leurs agents, le faisaient à des **niveaux égaux ou supérieurs à ce montant minimal de sept euros**<sup>5</sup>.

**2. L'accord collectif national du 11 juillet 2023, qui vise à approfondir la réforme de la protection sociale complémentaire dans la fonction publique territoriale, nécessite des dispositions législatives pour entrer en vigueur**

Signé en juillet 2022 par la coordination des employeurs territoriaux (CET) et les organisations syndicales représentatives, l'accord de méthode a débouché le **11 juillet 2023** sur le **premier accord collectif signé à l'échelle du versant territorial**. Pris dans le cadre réformé de la négociation collective issu de **l'ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021**, cet accord comporte trois axes principaux, en faveur 1°) de la définition d'un socle de garanties au bénéfice des agents en matière de prévoyance et de santé ; 2°) de l'encadrement des pratiques contractuelles ; et 3°) du pilotage et du portage social des dispositifs de participation.

---

<sup>1</sup> 4° de l'article 2 de l'ordonnance, codifié à l'article L. 827-9 du code général de la fonction publique (CGFP).

<sup>2</sup> L'article 2 du décret n° 2022-581 du 20 avril 2022 a fixé ce montant de référence à 35 euros.

<sup>3</sup> En outre, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026, les collectivités locales devront participer au financement de la couverture « santé » de leurs agents à hauteur de 50 % d'un montant de référence fixé à 30 euros (article L. 827-10 du CGFP).

<sup>4</sup> D'après les éléments transmis par la DGCL au rapporteur.

<sup>5</sup> D'après l'enquête réalisée en 2022 par Départements de France, la FNCDG, France Urbaine et Intercommunalités de France, c'était le cas pour 76 % des collectivités interrogées participant à la garantie prévoyance de leurs agents. Pour plus de 56 % des répondants, cette participation était égale ou supérieure à dix euros par mois et par agent.

Sa disposition centrale consiste en la **généralisation de l'adhésion obligatoire aux contrats de prévoyance**, laquelle nécessite, pour entrer en vigueur, des mesures de nature législative.

#### **De l'accord collectif à la loi : un cas atypique de « transposition » législative**

En application des articles L. 221-1 à L. 227-4 du code général de la fonction publique, la négociation collective dans la fonction publique repose sur les principes généraux suivants :

- un **champ de négociation strictement défini**, les domaines concernés étant fixés de manière limitative ;

- des **mesures à portée limitée** : *« les mesures réglementaires incluses dans les accords portant sur un des domaines mentionnés à l'article L. 222-3 ne peuvent porter sur des règles que la loi a chargé un décret en Conseil d'État de fixer, ni modifier des règles fixées par un décret en Conseil d'État ou y déroger ».*

Si la protection sociale fait bien partie du champ admis pour la négociation des accords collectifs, **il ne revenait toutefois pas à l'accord collectif national de prévoir des mesures nécessitant de modifier les lois en vigueur** ; en découle la nécessité d'une transposition législative des dispositions de l'accord qui relèvent de la loi.

Ainsi, depuis juillet 2023, l'accord collectif national est **en attente d'un texte législatif** qui rendra effectives ses dispositions ; dans l'intervalle, les collectivités territoriales sont placées dans une situation singulière, ne sachant pas si elles doivent bâtir leurs nouvelles conventions de participation sur le fondement du décret n° 2022-581 du 20 avril 2022 ou sur les dispositions de l'accord collectif national. Face à ce **vide juridique**, certaines collectivités ont tout simplement suspendu leurs appels d'offres.

## **II. LA PROPOSITION DE LOI VISE À DOTER D'UNE ASSISE LÉGISLATIVE LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD COLLECTIF NATIONAL DU 11 JUILLET 2023**

### **A. INTÉGRER DANS LE CODE GÉNÉRAL DE LA FONCTION PUBLIQUE LES DEUX POINTS PRINCIPAUX DE L'ACCORD RELEVANT DU DOMAINE DE LA LOI**

#### **1. La généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire en prévoyance**

La proposition de loi tend à généraliser, dans la fonction publique territoriale, les contrats collectifs à adhésion obligatoire en matière de prévoyance par le cumul de deux dispositions :

- La **suppression du recours à la procédure de labellisation** pour la mise en œuvre des contrats de prévoyance, à l'**article 1<sup>er</sup>**, qui revient à généraliser les contrats collectifs ;

• **L'obligation de la souscription des agents territoriaux aux contrats collectifs** conclus par leur collectivité, à l'**article 2**, ce qui revient à supprimer les contrats collectifs à adhésion facultative.

L'article 2 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer les **cas de dispense d'adhésion** à un contrat collectif à adhésion obligatoire, ainsi que les facultés de dispense pouvant résulter d'un accord collectif.

## **2. La modification du niveau et des modalités de participation des collectivités territoriales à la protection sociale complémentaire de leurs agents en prévoyance**

L'**article 3** de la proposition de loi vise à modifier la définition de la participation minimale des employeurs territoriaux à la complémentaire en prévoyance de leurs agents : cette participation serait fixée à la **moitié du montant de la cotisation ou de la prime individuelle ouvrant droit au bénéfice des garanties minimales**, à la place du taux minimal de 20 % d'un montant de référence fixé par décret.

### ***B. SÉCURISER LA PRISE EN CHARGE DES AGENTS EN CAS DE SUCCESSION DE CONTRATS OU D'ARRÊT DE TRAVAIL À LA DATE D'EFFET DU CONTRAT COLLECTIF À ADHÉSION OBLIGATOIRE***

Au-delà des **articles 1<sup>er</sup> à 3**, visant à traduire dans la loi les dispositions essentielles de l'accord collectif national, la proposition de loi a pour objectif, par ses articles 4 et 5, de **contrer les risques de contentieux** susceptibles de naître à la suite de la conclusion des premiers accords collectifs à adhésion obligatoire, afin de **sécuriser la prise en charge** des agents concernés.

Ainsi, l'**article 4** tend à garantir la prise en charge, par l'organisme assureur avec lequel a été conclu un contrat collectif à adhésion obligatoire, des suites d'états pathologique d'un agent survenus avant son adhésion au contrat en question. À cette fin, il serait **dérogé à l'article 3** de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989, dite **loi « Évin »**, qui permet aux organismes assureurs de refuser, dans certaines conditions, de prendre en charge les suites d'une maladie contractée antérieurement à l'adhésion ou à la souscription du contrat.

L'**article 5** vise, quant à lui, à instaurer, à titre transitoire, un régime dérogatoire pour les agents qui se trouveraient en arrêt de travail à la date de mise en place du premier contrat collectif à adhésion obligatoire : ces agents ne seraient obligés de souscrire à ce contrat qu'après avoir repris leur activité pendant au moins 30 jours consécutifs.

### ***C. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU TEXTE DIFFÉRÉE AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2027***

L'article 6 de la proposition de loi prévoit l'entrée en vigueur **au 1<sup>er</sup> janvier 2027 au plus tard** – en renvoyant la détermination de la date précise à un **décret** – des **articles 1<sup>er</sup> à 3**.

S'agissant des **contrats collectifs** qui seraient **en cours** à la date de publication de la loi, l'article 6 distingue deux cas :

- dans l'hypothèse des contrats collectifs arrivant à échéance avant le 1<sup>er</sup> janvier 2027, les articles 1<sup>er</sup> à 3 seraient applicables aux collectivités concernées dès le terme du contrat ;
- en cas de contrat collectif arrivant à échéance après le 1<sup>er</sup> janvier 2027, la collectivité concernée devrait mettre en conformité le contrat dans le respect des dispositions de la commande publique.

### III. SOUCIEUSE DE PERMETTRE LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS ISSUS DU DIALOGUE SOCIAL, LA COMMISSION A ADOPTÉ LA PROPOSITION DE LOI MODIFIÉE

#### A. LA COMMISSION A SOUSCRIT À LA NÉCESSITÉ DE DOTER D'UNE BASE LÉGISLATIVE LES MESURES PRÉVUES PAR L'ACCORD COLLECTIF NATIONAL DU 11 JUILLET 2023

Saluant la **réussite de l'accord collectif national** du 11 juillet 2023 en ce qu'il a scellé une **démarche de dialogue inédite**, la commission regrette que **l'inscription à l'ordre du jour** du Parlement d'un texte tendant à sa traduction législative ait nécessité autant de temps. Elle souscrit autant à l'objectif de la proposition de loi de doter les principaux points de l'accord d'une assise législative, qu'au contenu des dispositions en question.

#### 1. La généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire améliorera la protection des agents publics territoriaux tout en rendant la dépense locale plus efficiente

La commission partage les arguments avancés par les signataires de l'accord collectif national à l'appui de la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire :

- en permettant la **mutualisation maximale des risques**, ces contrats optimisent le rapport entre les prestations versées et les cotisations payées, avec à la clé non seulement une **meilleure protection** des agents, mais également des **taux de cotisation plus bas**<sup>1</sup> que ceux des contrats collectifs à adhésion facultative et des contrats individuels labellisés ;
- en ce qu'ils permettent aux assureurs de détenir une connaissance exhaustive et stabilisée de la population et donc des risques à couvrir, ces contrats ont un **effet modérateur sur les évolutions tarifaires** pouvant intervenir en cours d'exécution.

La commission considère que la **combinaison des articles 1<sup>er</sup> et 2** de la proposition de loi **atteint l'objectif de cette généralisation**. Elle a adopté ces articles modifiés par des amendements rédactionnels du rapporteur.

---

<sup>1</sup> Estimés en moyenne à 1,8 % de la rémunération (source : FNCDG, 2025).

**2. Certes non négligeable pour les finances locales, le rehaussement du niveau de participation des collectivités territoriales à la protection sociale complémentaire de leurs agents en prévoyance participe de la responsabilité des employeurs et constitue un investissement sur le long terme**

Le rapporteur souligne le **décalage** important qui existe aujourd'hui entre le montant de la participation minimale de l'employeur territorial à la prévoyance complémentaire, égal à **7 euros par mois**, et le niveau de cotisation permettant de couvrir les garanties minimales prévues par le **décret n° 2022-581 du 20 avril 2022**, évalué à **70 euros**. Aussi la commission souscrit-elle à la fixation de la participation minimale des employeurs territoriaux à la complémentaire prévoyance de leurs agents à la moitié du montant de la cotisation ou prime individuelle ouvrant droit au bénéfice des garanties minimales, tel que le prévoit **l'article 3**. Conformément à l'intention des signataires de l'accord, il apparaît **d'autant plus nécessaire de limiter le reste à charge pour les agents que l'adhésion aux contrats est obligatoire**.

Le rapporteur n'ignore certes pas le coût d'une telle mesure pour les finances locales, évalué à environ **500 millions d'euros au total** – ce chiffre incluant toutefois les efforts actuels en matière de participation de la part des employeurs, dont le montant agrégé n'est pas connu au niveau national. Il indique, de surcroît, que la mise en œuvre de cette mesure interviendrait dans un **contexte budgétaire encore plus contraint** que lors de la signature de l'accord collectif national, au regard notamment de **l'augmentation de douze points sur quatre ans du taux de cotisations vieillesse** des employeurs des agents affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

Pour autant, il rappelle que cette mesure en faveur de la **protection de la santé et du pouvoir d'achat** des agents représente, pour l'employeur territorial, un **investissement sur le long terme** ainsi qu'un atout pour **l'attractivité du versant territorial** de la fonction publique. Le rapporteur souligne à cet égard **l'avance** de ce versant sur les deux autres, dans la mesure où les contrats collectifs en prévoyance que doivent mettre en œuvre les employeurs publics de l'État depuis le **1<sup>er</sup> janvier 2025<sup>1</sup>** sont, sauf exception<sup>2</sup>, à adhésion facultative, et que le montant de la participation de l'employeur est fixé à sept euros mensuels seulement.

La commission a adopté l'article 3 modifié par un amendement rédactionnel du rapporteur.

---

<sup>1</sup> En application de l'accord interministériel du 20 octobre 2023.

<sup>2</sup> Voir l'accord collectif du 21 juin 2024 conclu par les ministères économiques et financiers.

***B. LA COMMISSION A RENFORCÉ LES MESURES VISANT À SÉCURISER LA PRISE EN CHARGE DES AGENTS EN CAS DE SUCCESSION DE CONTRATS***

L'article 4 apporte, aux yeux de la commission, une **clarification bienvenue** en appliquant à la fonction publique territoriale le cadre juridique relatif à la protection sociale complémentaire du secteur privé, issu de l'article 2 de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989. Afin de parer à toute situation contentieuse et **garantir aux agents la reprise de leurs droits** en cas d'adhésion à un contrat collectif obligatoire, la commission a, à l'initiative du rapporteur, **sécurisé l'interprétation de l'article 7 de la loi « Évin »**. Elle a également explicité le champ d'application de l'article 4 de la proposition de loi, qui doit couvrir les cas tant de **succession entre deux contrats collectifs** que de **succession entre un contrat individuel et un contrat collectif**.

La commission a, de plus, jugé pertinent le **régime dérogatoire** introduit par l'article 5 à l'attention des agents en situation d'arrêt de travail à la date de prise d'effet du contrat collectif à adhésion obligatoire.

***C. LA COMMISSION A DIFFÉRÉ L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES ARTICLES 1<sup>ER</sup> À 3 AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2029 POUR LES COLLECTIVITÉS QUI NE DISPOSENT PAS, À L'HEURE ACTUELLE, DE CONTRAT COLLECTIF***

Si la commission est consciente de la nécessité de doter dès que possible d'une base légale les dispositions de l'accord collectif national du 11 juillet 2023, la **date d'entrée en vigueur** des articles 1<sup>er</sup> et 2, **fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2027**, par l'article 6, lui est apparue **peu réaliste**, compte tenu du calendrier d'examen de la proposition de loi.

Afin de **laisser aux collectivités territoriales le temps de lancer les appels d'offres et de préparer les procédures en vue de la conclusion de contrats collectifs**, la commission a, à l'initiative du rapporteur, **reporté cette entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2029** pour les collectivités qui ne disposeront pas de contrat collectif à la date de publication de loi. Elle a ajusté en conséquence les modalités d'application de la loi aux collectivités qui disposeront d'un **contrat collectif en cours** lors de la publication de la loi.

Préalable indispensable à la mise en œuvre des dispositions de l'accord collectif national de 2023, la proposition de loi devra être complétée d'un **important travail réglementaire** en vue de **l'actualisation du décret n° 2022-581 du 20 avril 2022**, et en particulier du montant des garanties minimales en matière de prévoyance. En outre, le rapporteur souligne la nécessité d'actions **d'information** et de **sensibilisation à l'égard des élus locaux**, qui ne connaissent pas toujours suffisamment les exigences et devoirs qui leur incombent en tant **qu'employeurs publics**. La généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire en matière de prévoyance devra également être l'occasion de favoriser l'émergence d'une véritable **culture de la prévention** dans la fonction publique territoriale.

Enfin, dans le contexte de la baisse d'attractivité de la fonction publique et du gel du point d'indice, la mise en place de dispositifs avantageux et efficaces de protection sociale complémentaire paraît indispensable pour permettre au secteur public de soutenir la concurrence du secteur privé.

\*

\* \*

La commission a adopté la proposition de loi **ainsi modifiée**.



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Exclusion du recours à la procédure de labellisation pour la mise en œuvre des contrats de prévoyance**

L'article 1<sup>er</sup> vise à exclure le recours à la procédure de labellisation pour les contrats destinés à couvrir le risque « prévoyance » souscrits par les agents de la fonction publique territoriale. En conséquence, **seuls les contrats collectifs** seront éligibles à la participation financière des collectivités territoriales.

Cette disposition participe à l'**objectif de généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire en matière de prévoyance** tel qu'il a été posé par l'accord collectif national conclu par les organisations syndicales et les représentants des employeurs territoriaux le 11 juillet 2023.

La commission a **adopté l'article 1<sup>er</sup> modifié** par un amendement rédactionnel du rapporteur.

#### **1. La labellisation constitue l'une des modalités de participation des employeurs territoriaux à la couverture du risque « prévoyance » de leurs agents**

Prise sur le fondement de l'article 40 de la **loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021** a redéfini les règles relatives à la participation des employeurs publics au financement des garanties de protection sociale complémentaire des agents et aux conditions d'adhésion et de souscription de ceux-ci. Ses dispositions ont été codifiées aux **articles L. 827-1 à 827-12** du code général de la fonction publique (CGFP) et ont été précisées par le décret n° 2022-581 du 20 avril 2022<sup>1</sup>.

L'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 pose, pour **l'ensemble des employeurs publics**, les principes suivants :

- **l'obligation** de participation au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents en matière de « **santé** », visant à couvrir (en tout ou partie), en sus de l'assurance maladie de base, les frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident, pour un montant égal à la moitié au moins du financement nécessaire à la couverture des garanties minimales<sup>2</sup> ;

<sup>1</sup> Décret n° 2022-581 du 20 avril 2022 relatif aux garanties de protection sociale complémentaire et à la participation obligatoire des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à leur financement.

<sup>2</sup> Telles que définies au II de l'article L. 911-7 du code de la sécurité sociale (article L. 827-1 du code général de la fonction publique).

- la **faculté**, pour les employeurs publics, de participer au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents en matière de « **prévoyance** », visant à couvrir les risques d'incapacité de travail, d'invalidité, d'inaptitude ou de décès<sup>1</sup>. Il s'agit de permettre à l'agent de maintenir son niveau de rémunération globale (traitement indiciaire, nouvelle bonification indiciaire, régime indemnitaire) en cas de baisse de revenu qui résulterait d'un arrêt de travail pour raison de santé ou d'une invalidité temporaire ou permanente.

De plus, l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 dispose que lorsqu'un **accord valide** au sens de l'**article L. 223-1** du CGFP prévoit la conclusion par l'employeur public d'un contrat collectif ou d'un règlement collectif pour la couverture complémentaire « santé », cet accord peut prévoir également les éléments suivants :

- une **obligation de participation de l'employeur public** au financement de la protection sociale complémentaire « prévoyance », à hauteur de **20 % d'un montant de référence** fixé par décret<sup>2</sup>. Cette obligation s'impose **depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025** ;

- une **obligation de souscription des agents publics** à tout ou partie des garanties que ce contrat collectif ou ce règlement collectif comporte<sup>3</sup>.

**Les accords valides au sens de l'article L. 223-1 du code général de la fonction publique**

Les accords sont conclus entre les organisations syndicales représentatives<sup>4</sup> et l'autorité territoriale.

Les conditions de validité et de majorité des accords ont été précisées par l'**ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021**<sup>5</sup> ; aux termes de l'article L. 223-1 du CGFP, créé par l'article 1<sup>er</sup> de cette ordonnance, un accord est valide s'il est signé par « *une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ayant recueilli au moins 50 % des suffrages exprimés en faveur des organisations habilitées à négocier lors des dernières élections professionnelles organisées au niveau auquel l'accord est négocié* » - soit les élections professionnelles de décembre 2022.

<sup>1</sup> Article L. 827-1 du code général de la fonction publique.

<sup>2</sup> Article L. 827-11 du code général de la fonction publique.

<sup>3</sup> Article L. 827-2 du code général de la fonction publique.

<sup>4</sup> C'est-à-dire les organisations qui disposent d'au moins un siège au comité social territorial.

<sup>5</sup> Ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique, prise sur le fondement de l'article 14 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019.

En outre, l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 prévoit des **dispositions spécifiques à la fonction publique territoriale**, dont le **maintien** de la procédure de **labellisation**<sup>1</sup>, telle que prévue par les articles 5 à 14 du **décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011** relatif à la participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents.

En application de l'article L. 827-4 du CGFP, sont ainsi éligibles à la participation des collectivités territoriales les **contrats et règlements « labellisés »**, c'est-à-dire les contrats et règlements dont le caractère solidaire aura été préalablement vérifié au niveau national dans le cadre d'une procédure menée sous la responsabilité de prestataires habilités à cette fin par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) dans les conditions prévues par **l'article L. 310-12-2 du code des assurances**.

En pratique, les organismes intéressés transmettent leur contrat ou règlement pour labellisation à un prestataire habilité<sup>2</sup>, qui délivre le label si le contrat ou règlement est conforme aux conditions posées par le décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011. La décision accordant le label est communiquée au ministre chargé des collectivités territoriales qui met à jour la **liste des contrats et règlements labellisés**<sup>3</sup>.

En cas de retrait ou de non-renouvellement du label par le prestataire, l'organisme en informe les agents dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision.

Cette procédure de labellisation coexiste avec la procédure de **mise en concurrence** par les collectivités territoriales en vue de la conclusion d'une **convention de participation** avec un organisme d'assurance<sup>4</sup>, dans les conditions prévues à **l'article L. 827-6** du CGFP<sup>5</sup>.

Au total, coexistent dans la fonction publique territoriale, en l'état du droit, trois dispositifs possibles de souscription de protection sociale complémentaire en matière de prévoyance et de participation financière par l'employeur : le **contrat individuel labellisé** ; le **contrat collectif à adhésion facultative** ; le **contrat collectif à adhésion obligatoire**.

---

<sup>1</sup> Article L. 827-4 du code général de la fonction publique.

<sup>2</sup> Les prestataires sont habilités pour trois ans.

<sup>3</sup> Cette liste est publiée sur le site [collectivités-locales.gouv.fr](http://collectivités-locales.gouv.fr).

<sup>4</sup> Aux termes de l'article L. 827-5 du CGFP, sont éligibles les organismes suivants : les mutuelles ou unions ; les institutions de prévoyance ; les entreprises d'assurance.

<sup>5</sup> Transparente et non discriminatoire, la procédure de mise en concurrence permet de vérifier que les dispositifs de solidarité mentionnés à l'article L. 827-3 sont mis en œuvre.

**Les différents contrats de protection sociale complémentaire ouvrant droit à la participation financière de l'employeur dans la fonction publique territoriale**

Contrat individuel labellisé	Contrat collectif	
	À adhésion facultative	À adhésion obligatoire
L'agent souscrit librement un contrat individuel de son choix	L'employeur conclut, après mise en concurrence, un contrat collectif destiné aux agents de la collectivité	
Pour bénéficier de la participation financière de l'employeur, ce contrat doit : - être labellisé selon une procédure nationale ; - comporter un niveau de garantie conforme aux garanties minimales définies par le décret n° 2022-581 du 20 avril 2022	L'agent a la possibilité d'adhérer à ce contrat	L'agent a l'obligation d'adhérer à ce contrat, sauf cas de dispense prévus par les textes ou par l'accord collectif conclu localement

*Source : commission des lois à partir de la « foire aux questions » de l'accord collectif national du 11 juillet 2023*

Enfin, l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 a confié aux **centres de gestion (CDG)** une compétence étendue en matière de protection sociale complémentaire en leur permettant de **conclure pour le compte des collectivités territoriales et de leurs établissements**, affiliés ou non, **des conventions de participation** auxquelles ils peuvent adhérer pour un ou plusieurs des risques que ces conventions sont destinées à couvrir<sup>1</sup>. Cette modalité est largement utilisée par les collectivités territoriales.

**Répartition dans le recours aux modalités de financement des dispositifs de protection sociale complémentaire en matière de prévoyance (2022)**

	Part des employeurs territoriaux concernés
Convention de participation propre à la collectivité	19,0 %
Adhésion à une convention de participation souscrite par le centre de gestion	39,4 %
Contrat ou règlement labellisé	41,6 %

*Source : éléments transmis par la direction générale des collectivités locales au rapporteur*

<sup>1</sup> Article L. 827-7 du CGFP.

## 2. L'article 1<sup>er</sup> tend à exclure le recours à la labellisation en matière de prévoyance

### 2.1. L'accord collectif national du 11 juillet 2023 vise à généraliser l'adhésion obligatoire aux contrats collectifs de protection sociale en matière de prévoyance

Souhaitant approfondir la réforme de la protection sociale complémentaire issue de l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021, la majorité des membres de la coordination des employeurs territoriaux et les six organisations syndicales représentatives à l'échelle du versant territorial (CGT, CFDT, FO, UNSA, FA-FPT et FSU) ont lancé un processus national de négociation collective, qui s'est traduit par la conclusion d'un accord de méthode le 12 juillet 2022. Commencées en septembre 2022, les négociations ont abouti à la signature, le **11 juillet 2023**, d'un accord collectif national.

Sa principale disposition consiste en la « *généralisation de l'adhésion obligatoire aux dispositifs de couverture des risques en matière de prévoyance* », étant précisé que « *cette couverture interviendra au moyen d'un contrat collectif à adhésion obligatoire* »<sup>1</sup>.

Comme les signataires de l'accord le rappellent, la labellisation – qui apparaît en théorie plus simple pour la collectivité que la conclusion d'une convention de participation – a eu le mérite d'**inciter les collectivités territoriales à investir dans la protection sociale complémentaire** à la suite du décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 ; en outre, cette procédure préserve la **liberté de choix de l'agent**.

Pour autant, le contrat labellisé présente, pour les signataires de l'accord, de fortes **limites** :

- il engendre un phénomène d'**antisélection**, dans la mesure où les agents les plus exposés au risque d'incapacité de travail ou d'invalidité sont les plus susceptibles de souscrire à un contrat de prévoyance, provoquant ainsi un **coût élevé des cotisations** pour l'ensemble des agents<sup>2</sup> ;

- il ne permet pas de couverture homogène des agents ;

- il fait l'objet d'un niveau de taxes et de frais de chargement appliqués par les opérateurs très supérieurs aux contrats collectifs ;

- il constitue, du reste, une particularité propre à la fonction publique territoriale.

---

<sup>1</sup> Point 1.1.2 de l'accord.

<sup>2</sup> Les contrats individuels labellisés présentent aujourd'hui des taux compris entre 3 % et 5 % (source : Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG), 2025).

À l'inverse, le **contrat collectif** est perçu comme une source d'optimisation, en ce qu'il permet aux collectivités :

- de **négoier les prix des contrats** compte tenu du volume d'adhérents ;
- et de **mutualiser la couverture des risques**.

En résulte une dépense jugée « plus efficace » par les membres de la coordination des employeurs territoriaux.

Le niveau maximal de chacun de ces avantages est atteint dans l'hypothèse de la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire<sup>1</sup>.

*2.2. L'article 1<sup>er</sup> vise à exclure le recours aux contrats labellisés en matière de la prévoyance*

L'article 1<sup>er</sup> tend à modifier l'article **L. 827-4** du CGFP afin de supprimer le recours à la procédure de labellisation pour la détermination des contrats éligibles à la participation financière des employeurs territoriaux à la protection sociale complémentaire en matière de prévoyance. En conséquence, **seuls les contrats collectifs** conclus par la collectivité à l'issue d'une procédure de mise en concurrence ouvriraient droit à cette participation financière.

En revanche, le recours aux contrats labellisés en matière de santé serait maintenu.

**3. La commission a jugé que l'article 1<sup>er</sup> participait à l'objectif posé par l'accord collectif national de juillet 2023**

La suppression des contrats labellisés en matière de prévoyance ne permet certes pas à elle seule d'atteindre l'objectif de la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire, tel qu'affirmé par l'accord collectif national du 11 juillet 2023, mais constitue une première étape à cette fin.

Considérant cette disposition nécessaire dès lors que l'accord collectif national appelle une transposition législative pour devenir effectif, la commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> modifié par **l'amendement rédactionnel COM-2 du rapporteur**.

La commission a **adopté** l'article 1<sup>er</sup> ainsi **modifié**.

---

<sup>1</sup> Voir commentaire de l'article 2.

*Article 2*

**Généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire en matière de prévoyance dans la fonction publique territoriale**

L'article 2 tend à généraliser les contrats collectifs à adhésion obligatoire s'agissant de la couverture des risques en matière de prévoyance dans la fonction publique territoriale. Il permet également aux accords collectifs de prévoir l'adhésion obligatoire pour des niveaux de garanties supérieurs à ceux déterminés par les textes en vigueur, ainsi que la souscription facultative des agents à des garanties optionnelles présentes dans le contrat. Il renvoie enfin à un décret en Conseil d'État la détermination des cas de dispense d'adhésion à un contrat collectif à adhésion obligatoire ainsi que des facultés de dispense pouvant résulter d'un accord collectif.

La commission considère que **l'article 2, cumulé à l'article 1<sup>er</sup>**, permet **d'atteindre l'objectif de généralisation des contrats collectifs obligatoire en matière de prévoyance**, qui constitue le cœur de l'accord collectif national du 11 juillet 2023.

Elle a donc **adopté l'article 2 modifié** par un amendement rédactionnel du rapporteur.

**1. Les contrats collectifs à adhésion obligatoire en protection sociale complémentaire ont été introduits par l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021**

*1.1. Le cadre juridique issu de l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021*

Aux termes de **l'article L. 827-2** du code général de la fonction publique (CGFP), issu de l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021, lorsqu'un accord collectif prévoit la conclusion par l'employeur public d'un contrat collectif ou d'un règlement collectif pour la couverture complémentaire « **santé** », cet accord peut prévoir :

- **l'obligation de participation de l'employeur public** au financement de la protection sociale complémentaire « **prévoyance** » ;

- ainsi que **l'obligation de souscription des agents publics** à tout ou partie des garanties que ce contrat collectif ou ce règlement collectif comporte.

En l'état du droit, **l'adhésion obligatoire** constitue donc **une modalité de souscription** à un contrat de protection sociale. En conséquence, la couverture des agents de la fonction publique en contrats collectifs à adhésion obligatoire est variable selon les versants, ainsi qu'au sein de chaque versant.

### Les contrats collectifs à adhésion obligatoire dans la fonction publique d'État

Dans la fonction publique d'État, en matière de **santé**, l'**accord interministériel sur la santé** (conclu le **26 janvier 2022** et transposé par le décret n° 2022-633 du 22 avril 2022) prévoit la généralisation de l'adhésion obligatoire. Depuis, la plupart des ministères ont lancé des consultations pour mettre en place des contrats collectifs de santé à adhésion obligatoire à effet du 1<sup>er</sup> janvier 2026.

En matière de **prévoyance**, l'**accord interministériel du 20 octobre 2023** a seulement prévu des contrats collectifs à adhésion facultative ; les ministères économiques et financiers ont toutefois conclu le 21 juin 2024 un accord collectif prévoyant des contrats collectifs à adhésion obligatoires pour ses agents, donnant lieu à la signature d'un avenant dit « Bercy » à l'accord interministériel, publié le 27 mars 2025. L'accord interministériel du 20 octobre 2013 a été transposé par le **décret n° 2025-466 du 27 mai 2025**.

*Source : commission des lois*

Par ailleurs, dans le **secteur privé**, les contrats collectifs à adhésion obligatoire en matière de **santé** ont été généralisés par la **loi n° 2013-504 du 14 juin 2013**, qui visait à transposer l'**accord national interprofessionnel** signé le 11 janvier 2013. En matière de **prévoyance**, il n'existe en **revanche pas d'obligation générale** de couverture complémentaire collective ; les entreprises doivent toutefois proposer une telle couverture dans certains cas<sup>1</sup> et les salariés couverts sont alors tenus, sauf exception, de souscrire aux garanties proposées. L'adhésion des salariés est également obligatoire lorsque l'entreprise décide, unilatéralement ou dans le cadre d'un accord d'entreprise, de couvrir ses salariés pour la prévoyance complémentaire.

#### 1.2. *L'enjeu de la couverture du risque « prévoyance » dans la fonction publique territoriale*

Bien que, depuis 2021, les employeurs territoriaux puissent conclure des contrats à adhésion obligatoire, **les contrats collectifs sont le plus souvent facultatifs**. En conséquence de ce caractère facultatif, d'une part, et de l'effet potentiellement dissuasif du taux de cotisation pour les contrats collectifs à adhésion facultative<sup>2</sup>, d'autre part, **de nombreux agents renoncent à souscrire un contrat** et donc à se couvrir contre les risques d'incapacité de travail, d'invalidité, d'inaptitude ou de décès.

---

<sup>1</sup> D'une part, toute entreprise doit proposer un contrat complémentaire de prévoyance à ses salariés cadres, en vertu de la convention collective nationale de retraite et de prévoyance des cadres du 14 mars 1947. Cet accord a été renouvelé par l'accord national interprofessionnel du 17 novembre 2017 relatif à la prévoyance des cadres. D'autre part, une entreprise relevant d'une branche ayant prévu la mise en œuvre des garanties collectives de prévoyance au sens des articles L. 911-1 et suivants du code de la sécurité sociale doit proposer une telle couverture à ses salariés. Cette obligation s'applique également lorsqu'une convention collective le prévoit.

<sup>2</sup> Les contrats proposés présentent aujourd'hui des taux de cotisation de plus de 2 % de la rémunération pour les contrats collectifs à adhésion facultative (source : FNCDG, 2025).

Or, les conséquences de l'absence de couverture complémentaire en matière de prévoyance peuvent être dramatiques pour les agents, dans la mesure où **aucun mécanisme de protection ne peut prendre le relais des garanties statutaires**. Dans ces cas-là, les agents ne bénéficient que de la moitié de leur traitement :

- soit au **91<sup>e</sup> jour d'arrêt** (et pendant les neuf mois qui suivent) en cas de **congé de maladie**<sup>1</sup> ;

- soit au **terme d'une période d'un an** (et pendant les deux années qui suivent) en cas de **congé de longue maladie**<sup>2</sup> ;

- soit au **terme d'une période de trois ans** (et pendant les deux années qui suivent) en cas de **congé de longue durée**<sup>3</sup>.

Ce passage à demi-traitement expose les agents concernés à un fort **risque de précarité** qui paraît d'autant plus élevé **dans la fonction publique territoriale** eu égard :

- à la forte proportion d'**agents de catégorie « C »** (72 % en 2022<sup>4</sup>) et aux **salaires moyen et médian** relativement faibles qui en découlent (respectivement 2 145 euros et **1 947 euros**)<sup>5</sup> ;

- à la **moyenne d'âge plus élevée** que dans les autres versants (**46 ans**)<sup>6</sup> et à la pyramide des âges inversée avec une part importante d'agents de 50 ans et plus (44 % de l'ensemble du versant)<sup>7</sup>. Cette part a fortement augmenté depuis 2011<sup>8</sup> ;

- à l'exposition des agents à un niveau de risque d'incapacité de travail, d'invalidité, ou encore d'inaptitude plus élevé que dans les autres versants, compte tenu de la part importante d'entre eux (45 %) qui occupent des emplois dans la **filière technique** (espaces verts, collecte d'ordures, travaux publics), dont la **pénibilité** est supérieure à ceux des filières administrative ou culturelle, par exemple.

Ainsi, du fait des caractéristiques propres à la fonction publique territoriale, ses agents sont à la **fois plus susceptibles de connaître un accident de travail et d'être en situation d'invalidité**, d'une part, tandis que les **conséquences financières et sociales** d'une incapacité de travail ou d'une inaptitude, en cas d'absence de couverture complémentaire en prévoyance leur sont particulièrement lourdes, d'autre part.

---

<sup>1</sup> Article L. 822-3 du code général de la fonction publique. Pendant les trois premiers mois du congé maladie, le fonctionnaire perçoit 90 % de son traitement.

<sup>2</sup> Article L. 822-8 du code général de la fonction publique.

<sup>3</sup> Article L. 822-15 du code général de la fonction publique.

<sup>4</sup> Contre 20 % dans la fonction publique de l'État et 26 % dans la fonction publique hospitalière.

<sup>5</sup> En comparaison, les salaires moyen et médian dans la fonction publique de l'État s'élèvent, respectivement, à 2 743 et 2 544 euros.

<sup>6</sup> Contre 43 ans dans la fonction publique de l'État.

<sup>7</sup> Contre 34 % dans la fonction publique de l'État.

<sup>8</sup> + 10 points dans la fonction publique territoriale, contre une augmentation de 6 points dans la fonction publique de l'État.

## 2. L'article 2 tend à généraliser les contrats collectifs à adhésion obligatoire en matière de prévoyance

### 2.1. La généralisation de l'adhésion obligatoire aux contrats de prévoyance constitue la mesure centrale de l'accord collectif national du 11 juillet 2023

La généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire constitue l'objectif principal de l'accord collectif national conclu par les membres de la coordination des employeurs territoriaux et les organisations syndicales représentatives du versant territorial. Elle fait l'objet du **point 1.1.2** de l'accord.

La généralisation de l'adhésion obligatoire aux contrats de prévoyance est perçue comme une **source d'optimisation** à quatre titres :

- en garantissant l'adhésion de tous les agents, le contrat collectif à adhésion obligatoire permet aux assureurs de détenir une **connaissance exhaustive de la population** et donc des risques à couvrir, permettant un **équilibre économique du contrat plus avantageux** pour la collectivité comme pour les agents<sup>1</sup> ;

- par la **mutualisation maximale des risques**, le contrat collectif à adhésion obligatoire permet une meilleure couverture des agents territoriaux ;

- le contrat collectif à adhésion obligatoire présente également des **avantages sur le plan fiscal** : en particulier, la participation employeur et la cotisation acquittée par les agents sont déductibles de l'assiette des revenus imposables dans les contrats collectifs de prévoyance à adhésion obligatoire, tandis qu'elles intègrent l'assiette des revenus imposables dans les contrats individuels et les contrats collectifs à adhésion facultative ;

- enfin, le contrat collectif à adhésion obligatoire est également souhaité pour son **effet modérateur sur les évolutions tarifaires en cours de contrats**, du fait d'une connaissance complète et stabilisée par les opérateurs des besoins à couvrir, et donc d'une réduction de la part d'aléa en cours d'exécution du contrat.

En parallèle, l'accord collectif national prévoit, dans ses **points 2.10.1 et 2.10.2**, des cas de **dispense d'adhésion**, à l'attention notamment :

- des agents sous contrat à durée déterminée qui justifient bénéficier d'une couverture santé conforme à l'article L. 871-1 du code de la sécurité sociale ;

- des agents bénéficiaires de certains dispositifs<sup>2</sup> ;

---

<sup>1</sup> Les taux de cotisation résultant des contrats collectifs à adhésion obligatoires sont estimés à 1,8 % de la rémunération, à comparer avec les taux de cotisation s'élevant à 2 % de la rémunération dans les contrats collectifs à adhésion facultative, et aux taux de cotisation compris entre 3 % et 5 % de la rémunération dans les contrats individuels labellisés.

<sup>2</sup> Parmi eux figurent notamment les bénéficiaires du régime local d'assurance maladie du Haut-Rhin et de la Moselle, en application des articles D. 325-6 et D. 325-7 du code de la sécurité sociale.

- des agents à temps partiel ou non complet, dont la quotité de travail est inférieure ou égale à 90 %, et dont l'adhésion au système de garanties les conduirait à s'acquitter d'une cotisation au moins égale à 10 % de leur rémunération brute.

#### **De nombreux cas de mise en œuvre anticipée de l'accord national**

Une part importante de collectivités territoriales et de centres de gestion ont d'ores et déjà négocié des accords collectifs locaux et conclu des contrats collectifs à adhésion obligatoire sur la base des stipulations de l'accord national.

D'après les éléments de bilan les plus récents transmis par la Fédération nationale des centres de gestion au rapporteur, ont déjà conclu un contrat en ce sens :

- **11 centres de gestion** (dont, par exemple, les centres de gestion de l'ensemble des cinq départements de la région Pays-de-la-Loire) ;
- **5 villes et agglomérations** (dont la ville et la métropole de Dijon, la ville et la métropole de Bordeaux, la ville et la métropole de Rennes) ;
- **2 régions** (dont la région Bourgogne-Franche-Comté) ;
- **2 départements** (dont le département de la Haute-Marne).

*Source : Fédération nationale des centres de gestion, 2025*

#### *2.2. L'article 2 vise à doter d'une assise législative les dispositions relatives à la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire*

L'article 2 tend à compléter **l'article L. 827-6** du code général de la fonction publique de manière, en premier lieu, à généraliser les contrats collectifs à adhésion obligatoire s'agissant de la couverture des risques – selon des garanties minimales – en matière de prévoyance dans la fonction publique territoriale.

En deuxième lieu, l'article précise qu'un accord collectif peut prévoir l'adhésion obligatoire pour des niveaux de garanties supérieures à celles déterminées par les textes en vigueur, et que cet accord peut également prévoir la souscription facultative des agents à des garanties optionnelles présentes dans le contrat.

Enfin, l'article renvoie à un décret en Conseil d'État la détermination des cas de dispense d'adhésion à un contrat collectif à adhésion obligatoire – en raison de la situation professionnelle ou personnelle des agents – ainsi que des facultés de dispense pouvant résulter d'un accord collectif.

**3. La commission a estimé que, combiné à l'article 1er de la proposition de loi, l'article 2 atteint l'objectif de généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire en matière de prévoyance**

La commission rappelle, à titre liminaire, que si l'accord collectif national du 11 juillet 2023 constitue une réussite par sa démarche de dialogue inédite, il a dans le même temps **excédé le champ de négociation autorisé par l'ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021**<sup>1</sup>, codifiée aux articles L. 221-1 à L. 227-4 du code général de la fonction publique.

En application de ces dispositions, la négociation collective dans la fonction publique repose en effet sur les principes généraux suivants :

- un champ de négociation strictement défini, les domaines concernés étant fixés de manière limitative<sup>2</sup> ;

- des mesures à portée limitée : « *les mesures réglementaires incluses dans les accords portant sur un des domaines mentionnés à l'article L. 222-3 ne peuvent porter sur des règles que la loi a chargé un décret en Conseil d'État de fixer, ni modifier des règles fixées par un décret en Conseil d'État ou y déroger* »<sup>3</sup>.

Si la **protection sociale** fait bien partie du **champ admis pour la négociation des accords collectifs**, il ne revenait toutefois pas à l'accord collectif national de prévoir des mesures nécessitant de modifier les lois en vigueur ; en découle la nécessité d'une transposition législative des dispositions de l'accord qui relèvent de la loi.

Au-delà du caractère quelque peu atypique de cette transposition législative, la commission souligne **l'intérêt de la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire en matière de prévoyance** afin d'améliorer la couverture des agents de la fonction publique territoriale, qui sont aujourd'hui exposés à un risque élevé de précarité en cas d'invalidité ou d'inaptitude. Elle souscrit donc pleinement à l'objectif posé par l'accord collectif national du 11 juillet 2023, ainsi qu'à la disposition prévue au **deuxième alinéa de l'article 2** en tant qu'elle vise à doter d'une assise législative le point en question de l'accord collectif national.

La commission note, par ailleurs, que la disposition prévue au **troisième alinéa de l'article 2**, visant à permettre à un accord collectif local de prévoir l'adhésion obligatoire pour des niveaux de garanties supérieures à celles déterminées par les textes en vigueur n'est qu'un **rappel du cadre législatif existant en matière de négociation collective**<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique.

<sup>2</sup> L'article L. 222-3 du CGFP énumère ainsi quatorze domaines.

<sup>3</sup> Article L. 222-1 du CGFP.

<sup>4</sup> Conformément aux articles L.221-2 et L.222-3 du code général de la fonction publique, les organisations syndicales représentatives et les autorités administratives et territoriales compétentes ont qualité, au niveau local, pour conclure et signer des accords portant sur la protection sociale complémentaire.

Elle souligne toutefois la portée pédagogique, pour les agents et employeurs territoriaux, de cette disposition en faveur du **dialogue social au niveau local**.

Enfin, la commission estime que le **dernier alinéa de l'article 2** de la proposition de loi répond à l'objectif posé par le point 2.10.1 de l'accord collectif national, pour la partie relevant de la prévoyance. Elle note que cet alinéa reprend également la disposition prévue au IV de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021<sup>1</sup>.

La commission a **adopté l'article 2 modifié** par **l'amendement rédactionnel COM-3 du rapporteur**.

La commission a **adopté** l'article 2 ainsi modifié.

### *Article 3*

#### **Niveau de participation minimale des collectivités territoriales à la couverture complémentaire en prévoyance de leurs agents**

L'article 3 vise à **modifier la définition de la participation minimale** des employeurs territoriaux à la complémentaire en prévoyance de leurs agents : cette participation serait fixée à la **moitié du montant de la cotisation ou prime individuelle ouvrant droit au bénéfice des garanties minimales**, à la place du taux minimal de 20 % d'un montant de référence fixé par décret.

Estimant que l'article 3 répond à l'objectif posé par l'accord collectif national du 11 juillet 2023, la commission a **adopté l'article** modifié d'un amendement rédactionnel du rapporteur.

#### **1. L'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 a instauré l'obligation de participation financière des employeurs territoriaux à la protection sociale complémentaire en matière de prévoyance de leurs agents**

L'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 a instauré, pour l'ensemble des employeurs publics des trois versants, l'obligation de participation au financement de la couverture complémentaire en **santé**<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> « IV. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article, notamment : [...] 3° Lorsqu'en application du II, la souscription des agents à tout ou partie des garanties est rendue obligatoire, les cas dans lesquels certains agents peuvent être dispensés de cette obligation en raison de leur situation personnelle. »

<sup>2</sup> Article L 827-1 du code général de la fonction publique.

Elle a de plus rendu obligatoire, **dans la seule fonction publique territoriale**, la participation des employeurs au financement de la couverture complémentaire en prévoyance, correspondant aux risques d'incapacité de travail, d'invalidité, d'inaptitude ou de décès<sup>1</sup>.

**À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025**, elle a fixé le montant minimal de cette participation à **20 % d'un montant de référence** fixé par décret<sup>2</sup>; aux termes de l'article 2 du **décret n° 2022-581 du 20 avril 2022**<sup>3</sup>, ce montant s'élève à **35 euros**, si bien que la participation minimale au financement de la couverture complémentaire en prévoyance des agents de la fonction publique territoriale est aujourd'hui de **7 euros par mois par agent**.

En pratique, les collectivités territoriales n'ont pas attendu cette obligation légale pour participer à la garantie prévoyance de leurs agents, **selon des niveaux égaux ou supérieurs au montant prévu** par le décret n° 2022-581 du 20 avril 2022.

Ainsi, selon l'enquête réalisée en 2022 par Départements de France, la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG), France Urbaine et Intercommunalités de France, une très large part des répondants (76 %) participait déjà, à cette date, à la garantie prévoyance de leurs agents ; et pour plus de 56 % des répondants, la participation au titre de la prévoyance était égale ou supérieure à **dix euros par mois** et par agent<sup>4</sup>.

## **2. L'article 3 vise à modifier à la fois le mode de calcul et le niveau de la participation des employeurs territoriaux au financement de la complémentaire prévoyance de leurs agents**

### *2.1. L'accord collectif national a entendu modifier les modalités de la participation minimale des employeurs territoriaux afin de tirer les conséquences à la fois du marché économique et de la généralisation de l'adhésion obligatoire*

L'accord collectif national a posé le principe selon lequel la participation de l'employeur serait exprimée par rapport au **montant de la cotisation ou prime individuelle prévue au contrat**, et non plus par rapport à un montant de référence défini par décret.

Pour ses signataires, le principe du **taux appliqué à la cotisation** ou à la prime apparaît en effet plus conforme à la **réalité économique** des contrats de prévoyance complémentaire, qui se fondent sur des points de cotisation rapportés au salaire. Dans le cadre de ces contrats, l'assiette des prestations

---

<sup>1</sup> Article L. 827-9 du code général de la fonction publique.

<sup>2</sup> Article L. 827-11 du code général de la fonction publique.

<sup>3</sup> Décret n° 2022-581 du 20 avril 2022 relatif aux garanties de protection sociale complémentaire et à la participation obligatoire des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à leur financement.

<sup>4</sup> Éléments transmis par la coordination des employeurs territoriaux au rapporteur.

est en effet assise sur l'assiette des cotisations ; c'est pourquoi il est apparu plus pertinent d'exprimer la participation de l'employeur en pourcentage de la cotisation (**point 1.1.1** de l'accord collectif national du 11 juillet 2023).

En outre, le **relèvement du taux de participation de 20 % à 50 %** (**point 1.1.3** de l'accord collectif national du 11 juillet 2023) a été pensé par les signataires de l'accord comme le **corollaire de la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire**. En effet, dès lors que l'agent doit souscrire à un contrat, il apparaîtrait **peu acceptable socialement de le contraindre à un reste à charge qui serait élevé du fait d'une participation modeste de l'employeur**.

*2.2. L'article 3 vise à traduire dans la loi les points 1.1.1 et 1.1.3 de l'accord collectif national du 11 juillet 2023*

L'article 3 tend à modifier l'**article L. 827-11** du code général de la fonction publique afin de fixer le montant de la participation minimale des collectivités territoriales à la moitié du montant de la cotisation ou prime individuelle ouvrant droit au bénéfice des garanties minimales prévues par le contrat collectif de prévoyance, à la place du taux de 20 % d'un montant de référence déterminé par décret.

### **3. La commission a souscrit à l'objectif poursuivi par l'article 3**

Le rapporteur souligne le **décalage important** qui existe actuellement entre le **montant de la participation minimale** de l'employeur à un montant de référence de 35 euros – soit **7 euros** par mois par agent – d'une part, et le niveau de prime ou de cotisation permettant de couvrir les garanties minimales prévues par le décret n° 2022-581 du 20 avril 2022, d'autre part. D'après les éléments qui lui ont été transmis, la prime d'assurance permettant d'accéder à une **couverture de prévoyance conforme au décret n° 2022-581 du 20 avril 2022** est ainsi évaluée en moyenne à **70 euros**, soit un montant très supérieur à celui de la participation minimale de l'employeur de 7 euros.

La commission souscrit, en conséquence, à l'ajustement – tant dans ses modalités de calcul que dans son niveau – de la participation minimale des employeurs territoriaux à la complémentaire prévoyance de leurs agents, de manière à **limiter le reste à charge pour ces derniers**.

Si elle considère que cette mesure participe de la **responsabilité de l'employeur**, et si elle prend acte de l'avis de la coordination des employeurs territoriaux, qui y voit un « *point d'équilibre* » entre les impératifs de cohésion sociale et de soutenabilité financière, la commission n'ignore toutefois pas non plus son **incidence pour les finances locales**.

D'après les éléments transmis au rapporteur par la direction générale des collectivités locales et par la coordination des employeurs territoriaux, l'obligation de participation à 50 % du montant de la cotisation prévue

au contrat de prévoyance se traduirait par un coût égal à **0,9 % de la masse salariale**<sup>1</sup>, soit environ **500 millions d'euros**. Il convient toutefois de noter que ce chiffre est sans doute surestimé, car il **inclut les efforts actuels en matière de participation de la part des employeurs**, dont le montant total n'est pas connu au niveau national.

En tout état de cause, le rapporteur souligne que la mise en œuvre de cette disposition au coût certain interviendra dans un **contexte budgétaire encore plus contraint** que lors de la signature de l'accord collectif national, au regard notamment de **l'augmentation de douze points sur quatre ans du taux de cotisations vieillesse** des employeurs des agents affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL)<sup>2</sup>.

Enfin, **sur le plan réglementaire**, le rapporteur souligne que les règles actuelles relatives à la détermination de la rémunération des agents se trouvant en incapacité de travail ou en invalidité posent quelques difficultés.

Aux termes de **l'article 3 du décret n° 2022-581 du 20 avril 2022**, les agents perçoivent une rente garantissant une rémunération équivalente à **90 % de leur traitement net** de référence ; or, le fait que la rente soit exprimée en montant « net » conduit l'organisme assureur à inclure le coût de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) dans sa tarification, et donc à faire peser ce coût sur l'ensemble des agents, alors même que la CSG et la CDRS sont à la charge de l'assuré bénéficiaire de l'indemnisation. Par ailleurs, le **montant de la participation des employeurs** étant exprimé en **montant « brut »**<sup>3</sup>, il conviendrait, par cohérence, de **prévoir une indemnisation en montant « brut »**.

En outre, le **niveau de garanties minimales** applicables aux fonctionnaires se trouvant en incapacité de travail ou en invalidité ne devrait pas conduire, selon le rapporteur, à rémunérer davantage l'absence pour raison de santé que le travail.

La commission a adopté l'article 3 modifié de **l'amendement rédactionnel COM-4 du rapporteur**.

La commission a **adopté l'article 3 ainsi modifié**.

<sup>1</sup> Le taux de cotisation qui résulterait des contrats collectifs à adhésion obligatoire se situerait autour de 1,8 % de la rémunération.

<sup>2</sup> En application du décret n° 2025-86 du 30 janvier 2025 relatif au taux de cotisations vieillesse des employeurs des agents affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, les nouveaux taux seront fixés à 34,65 % en 2025 ; 37,65 % en 2026 ; 40,65 % en 2027 ; 43,65 % en 2028.

<sup>3</sup> L'article 2 du décret n° 2022-581 ne précisant pas si le montant est en net ou en brut, le montant s'entend, par défaut, comme étant exprimé en brut.

*Article 4*

**Garantir la prise en charge des suites d'états pathologiques  
en cas de succession de contrats**

L'article 4 vise à garantir la prise en charge, par l'organisme assureur avec lequel a été conclu un contrat collectif à adhésion obligatoire, des suites d'états pathologiques d'un agent survenus avant son adhésion au contrat en question.

La commission a souscrit à l'objectif de limiter les contentieux entre l'assureur sortant et le nouvel assureur en cas de changement de contrat et d'assureur, et *in fine* d'éviter les ruptures de droits pour les agents ; afin de réduire encore davantage les risques de contentieux et de garantir le respect de l'intention du législateur, la commission a **adopté l'amendement du rapporteur** visant à clarifier les différents cas de figure possibles et de prévoir explicitement la prise en charge par le nouvel organisme assureur des suites d'états pathologiques d'un agent survenus avant son adhésion au contrat, que l'agent ait été jusqu'alors titulaire d'un contrat individuel ou d'un contrat collectif, ou qu'il n'ait été titulaire d'aucun contrat.

La commission a **adopté l'article 4 ainsi modifié.**

**1. Les modalités de prise en charge des suites d'états pathologiques  
survenus antérieurement à l'adhésion à un contrat**

Le contrat d'assurance est par nature un contrat aléatoire. En conséquence, seuls les **sinistres** – c'est-à-dire les conséquences patrimoniales pour l'assuré d'une maladie ou d'un accident<sup>1</sup> – survenus à compter de la prise d'effet de la police d'assurance peuvent être pris en charge par l'organisme assureur (en fonction des conditions contractuelles).

En cas de succession de contrats collectifs, ou encore de souscription pour la première fois à un contrat collectif, le régime de prise en charge des suites d'états pathologiques qui sont survenus antérieurement à l'adhésion du contrat le plus récent varie selon les types de contrats.

---

<sup>1</sup> En cela, le sinistre au sens de la prévoyance se distingue du fait générateur (qui correspond à la maladie ou à l'accident).

1.1. *Dans le secteur privé, les obligations des employeurs et des organismes assureurs en matière de protection sociale complémentaire sont prévues par la loi « Évin » du 31 décembre 1989*

**Dans le secteur privé**, en application de **l'article 2 de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 dite loi « Évin »**<sup>1</sup>, l'organisme assureur avec lequel a été conclu un contrat collectif couvrant le risque décès, les risques portant atteinte à l'intégrité physique de la personne ou liés à la maternité ou encore les risques d'incapacité de travail ou d'invalidité, doit prendre en charge les suites des états pathologiques survenus antérieurement à la souscription du contrat ou de la convention ou à l'adhésion à ceux-ci<sup>2</sup>.

La même loi « Évin » dispose, à son **article 3**, que pour les opérations collectives autres que celles mentionnées à l'article 2 ainsi que pour les opérations individuelles, l'organisme qui a accepté une souscription ou une adhésion doit, de la même façon, prendre en charge les suites des états pathologiques survenus antérieurement à la souscription du contrat ou de la convention ou à l'adhésion à ceux-ci ; par **dérogation**, il peut néanmoins **refuser de prendre en charge les suites d'une maladie contractée antérieurement à l'adhésion ou à la souscription du contrat**, à la double **condition** :

- que la ou les maladie(s) dont les suites ne sont pas prises en charge soient clairement mentionnées dans le contrat individuel ou dans le certificat d'adhésion au contrat collectif ;

- que l'organisme apporte la preuve que la maladie était antérieure à la souscription du contrat ou à l'adhésion au contrat collectif.

Enfin, **l'article 7** de la loi du 31 décembre 1989, qui est d'ordre public, prévoit que la résiliation ou le non-renouvellement d'un contrat collectif (à adhésion facultative ou obligatoire) est sans effet sur le versement des prestations immédiates ou différées, acquises ou nées durant son exécution ; cet article impose aux organismes assureurs de constituer les provisions en corrélation avec cet engagement.

1.2. *Le versant territorial connaît à l'heure actuelle de nombreux contentieux opposant des organismes assureurs, fragilisant la couverture des agents*

Dans le secteur public, et en particulier dans la fonction publique territoriale, **l'absence de disposition applicable similaire à l'article 2** de la loi « Évin » n'est pas sans lien avec l'existence de **nombreux contentieux concernant le versement d'indemnités journalières et de rentes d'invalidité en cas de changement d'organisme assureur**, qu'il s'agisse de la succession de deux contrats individuels labellisés, de la succession d'un contrat collectif (facultatif ou obligatoire) à un contrat individuel labellisé, ou encore de la succession de deux contrats collectifs.

---

<sup>1</sup> Loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques.

<sup>2</sup> Sous réserve des sanctions prévues en cas de fausse déclaration.

En effet, d'après les éléments transmis au rapporteur par la coordination des employeurs territoriaux, une partie des organismes assureurs dans la fonction publique territoriale font remplir aux agents des questionnaires médicaux dans le cadre de l'instruction de leur dossier de déclaration de sinistre ; dans les cas où l'agent déclare que la pathologie à l'origine de l'arrêt de travail est antérieure à la date de souscription du contrat, **ces organismes rejettent l'indemnisation sur le fondement de l'article 3 de la loi n° 89-1009 du 21 décembre 1989.**

En outre, un grand nombre d'organismes **refuseraient** également **d'indemniser les agents** ayant souscrit à un contrat collectif **après un contrat individuel**, en mettant en avant le fait que le contrat individuel a été résilié.

## **2. L'article 4 vise à prémunir les agents contre les refus de prise en charge par les organismes assureurs lors de la mise en place en place des premiers contrats collectifs à adhésion obligatoire**

Les parties signataires de l'accord collectif national ont exprimé leur volonté de prévoir des dispositions relatives à la prise en charge et aux modalités d'indemnisation des sinistres de prévoyance en fonction de leur date de survenance, et en particulier d' « étendre le champ d'application des dispositions issues de l'article 7 de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 [...] à tous les contrats collectifs issus de conventions de participation » (**point 2.6.3** de l'accord collectif national du 11 juillet 2023).

Le document « foire aux questions » publié par les signataires de l'accord collectif national<sup>1</sup> explicite ainsi ce point : « l'accord du 11 juillet 2023 prévoit qu'en cas d'accord collectif à adhésion obligatoire, le nouvel organisme assureur prenne en charge toute rechute, lorsque l'agent était assuré à titre individuel de la première survenue de la cause de l'arrêt, qu'il ait été ou non indemnisé ».

L'article 4 de la proposition de loi, non codifié, tend à préciser pour sa part que l'organisme assureur titulaire d'un contrat collectif de prévoyance ne peut pas refuser de prendre en charge les suites d'une pathologie contractée par un agent antérieurement à son adhésion au contrat.

Il vise ainsi à éviter que la rédaction de l'article 3 de la loi « Évin » – qui n'est pas d'ordre public – **n'ouvre la faculté aux organismes assureurs qui souhaiteraient assurer un contrat collectif à adhésion obligatoire dans la fonction publique territoriale** de « refuser de prendre en charge les suites d'une maladie contractée antérieurement à la souscription du contrat ou de la convention ».

---

<sup>1</sup> Disponible en ligne à l'adresse : <https://cdg49.fr/wp-content/uploads/2024/06/faq-psc.pdf>

**3. Jugeant la disposition de l'article 4 bienvenue dans son principe, la commission a souhaité en préciser la rédaction afin de limiter les risques de refus de prise en charge de suites d'états pathologiques antérieurs à l'adhésion au contrat collectif obligatoire**

L'article 4 apporte une **clarification bienvenue** en tendant, dans l'esprit, à aligner le cadre juridique applicable à la protection sociale complémentaire du secteur privé, issu de l'article 2 de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989, à la fonction publique territoriale.

Afin de **parer à toute situation contentieuse** et de **garantir aux agents la continuité de l'ensemble de leurs droits** en cas d'adhésion à un contrat collectif obligatoire, la commission a jugé utile d'aller plus loin que la rédaction proposée à l'article 4.

Il lui a en effet semblé nécessaire de **sécuriser l'interprétation faite des dispositions de l'article 7 de la loi « Évin »**, qui est source actuelle de contentieux. Si la jurisprudence relative à l'article 7 de la loi « Évin » précise que le **droit à indemnisation** naît au moment du début de l'indemnisation, soit, dans la fonction publique territoriale, **lors du passage à demi-traitement**, il ressort des auditions du rapporteur que certains organismes assureurs de la fonction publique territoriale considèrent que le droit à indemnisation naît au début de l'arrêt de travail. Les organismes en question se prévalent de cette lecture de l'article 7 de la loi « Évin » pour **refuser d'indemniser les agents qui se trouvent en arrêt de travail avant le début de leur contrat « collectif »**.

Dans ce contexte, il a paru souhaitable à la commission de prévoir explicitement dans la loi **l'application de l'article 7 de la loi « Évin » en cas de succession de contrats**, l'objectif étant de consacrer la jurisprudence de la Cour de cassation à ce sujet<sup>1</sup>.

De plus, il lui a semblé nécessaire de préciser que le principe de la prise en charge par le nouvel organisme assureur **s'appliquait également en cas de rechutes**, afin de parer aux contentieux pouvant résulter de l'absence de définition légale des notions de « suites d'états pathologiques » et de « rechutes ».

---

<sup>1</sup> La Cour de cassation juge en effet de manière constante qu'aucun droit à prestation immédiate ou différée, permettant l'application de l'article 7, n'est acquis ou né tant que les conditions d'acquisition de la garantie ne sont pas remplies avant la résiliation du contrat. Ainsi, le constat que le fait générateur soit survenu avant la résiliation n'emporte pas à lui seul droit aux garanties : il est nécessaire que les conditions d'acquisition des garanties soient remplies avant la résiliation du contrat (voir notamment Cass. civ. 2ème, 10 mai 2007, n° 06-15.108 ; Cass. civ. 2ème, 22 janvier 2009, n° 07-21.093 ; Cass. civ. 2ème, 27 mars 2014, n° 13-14.656 ; Cass. civ. 2ème, 30 juin 2016, n° 15-18.639).

Au total, il convient donc d'expliciter le fait que, pour chacun des cas de figure possibles – que le contrat collectif à adhésion obligatoire succède à un contrat collectif (facultatif ou obligatoire), à un contrat individuel ou encore qu'il ne succède à aucun contrat antérieur –, les suites des états pathologiques survenus antérieurement à l'adhésion au contrat collectif obligatoire mis en œuvre par la collectivité, ainsi que les rechutes d'un arrêt de travail survenu avant cette adhésion, sont prises en charge par le nouvel organisme assureur du contrat collectif à adhésion obligatoire.

L'objectif est de **réduire autant que possible l'insécurité juridique à l'origine de contentieux**, ces derniers étant susceptibles de retarder jusqu'à plusieurs années l'indemnisation des agents concernés.

À cette fin, la commission a adopté **les amendements identiques COM-1 rect. de Michel Masset et COM-5 du rapporteur**.

La commission a **adopté l'article 4 ainsi modifié**.

#### *Article 5*

### **Dérogation à l'adhésion obligatoire aux contrats collectifs de prévoyance pour les agents en arrêt de travail**

L'article 5 vise à instaurer, à titre transitoire, un **régime dérogatoire** pour les agents se trouvant en arrêt de travail à la date de mise en place du premier contrat collectif à adhésion obligatoire ; pour ces agents, l'adhésion à ce contrat ne sera obligatoire qu'au bout de trente jours consécutifs d'exercice de leurs fonctions. Dans l'intervalle, ils pourront continuer à souscrire au contrat individuel labellisé de prévoyance dont ils seraient titulaires, et bénéficieront de la participation financière de leur employeur dans les mêmes conditions que les agents qui ont souscrit au contrat collectif à adhésion obligatoire.

La commission a **adopté l'article 5 modifié** par un **amendement de précision du rapporteur**.

#### **1. L'article 5 vise à instaurer à titre transitoire un régime dérogatoire pour les agents se trouvant en arrêt de travail à la date de mise en place du premier contrat collectif à adhésion obligatoire**

Les parties signataires de l'accord collectif national du 11 juillet 2023 sont convenues de la nécessité de prévoir « *une dérogation au caractère obligatoire d'adhésion aux contrats collectifs de prévoyance complémentaire pour les agents en situation d'arrêt de travail à la date de mise en place du premier contrat collectif à adhésion obligatoire au profit d'un régime transitoire* », en précisant que « *ces agents pourront bénéficier de la participation employeur soit pour poursuivre*

*leur adhésion à leur éventuel contrat individuel labellisé de prévoyance complémentaire jusqu'à leur adhésion effective au contrat collectif de prévoyance complémentaire à adhésion obligatoire, soit adhérer à une option du contrat collectif de prévoyance à adhésion obligatoire visant à reprendre le passif*» (**point 2.10.4** de l'accord).

L'article 5 vise, en conséquence, à clarifier le régime applicable aux agents qui sont en arrêt de travail à la date de prise d'effet du contrat collectif à adhésion obligatoire.

Il dispose qu'un agent dans cette situation ne sera obligé de souscrire à ce contrat qu'une fois qu'il **aura repris son activité pendant au moins 30 jours consécutifs** soit à l'issue de son congé pour raison de santé, soit à l'expiration de ses droits à congés pour raison de santé.

**Dans cet intervalle**, l'agent concerné pourra donc **continuer à souscrire au contrat individuel de prévoyance dont** il est, le cas échéant, titulaire ; l'article 5 précise également que l'agent pourra, à cette fin, bénéficier de la participation financière de son employeur dans les mêmes conditions que les agents bénéficiaires du contrat collectif souscrit.

L'objectif de cet article est, aux termes de l'exposé des motifs de la proposition de loi, de « *lever une source potentielle d'insécurité juridique à laquelle pourraient être confrontés les employeurs territoriaux, comme l'avaient été les employeurs privés à l'époque de la mise en place des premiers contrats d'entreprise à adhésion obligatoire* ».

## **2. La commission a jugé pertinent le régime dérogatoire introduit par l'article 5**

Le **régime dérogatoire** à l'attention des agents en arrêt de travail à la date de prise d'effet du premier contrat collectif à adhésion obligatoire que vise à instaurer l'article 5 paraît **justifié** à la commission ; il correspond de plus à un point de l'accord collectif national du 11 juillet 2023.

Pour plus de clarté, la commission a adopté **l'amendement de précision COM-6 du rapporteur** et a adopté l'article ainsi modifié.

<p><b>La commission a adopté l'article 5 ainsi modifié.</b></p>
---

## Article 6

### Modalités d'entrée en vigueur et application aux situations en cours

L'article 6 prévoit l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2027 au plus tard des articles 1<sup>er</sup> à 3 de la proposition de loi, lesquels visent la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire ainsi que le rehaussement de la participation financière des employeurs territoriaux à la moitié du montant de la cotisation ou prime individuelle.

Il comporte en outre deux dispositions spécifiques visant les contrats collectifs en cours : pour ceux qui arriveraient à échéance avant le 1<sup>er</sup> janvier 2027, les articles 1<sup>er</sup> à 3 seraient applicables aux collectivités concernées dès le terme du contrat ; pour ceux qui arriveraient à échéance après le 1<sup>er</sup> janvier 2027, la collectivité concernée devrait mettre en conformité le contrat dans le respect des dispositions de la commande publique.

Enfin, l'article 6 prévoit explicitement l'entrée en vigueur immédiate des articles 4 et 5.

Au regard du **calendrier d'examen de la proposition de loi** et de la nécessité de **laisser aux employeurs et aux organisations syndicales le temps** de préparer la mise en œuvre des dispositions relatives à la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire, d'autre part, la commission a **reporté au 1<sup>er</sup> janvier 2029** l'entrée en vigueur du texte aux collectivités qui ne disposent pas, à l'heure actuelle, de contrat collectif en complémentaire prévoyance. Elle a adapté en conséquence les dispositions visant les contrats collectifs en cours.

La commission a **adopté l'article ainsi modifié.**

#### **1. L'article 6 prévoit l'entrée en vigueur différée au 1er janvier 2027 des dispositions relatives à la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire, tout en prévoyant des dispositions spécifiques pour les contrats collectifs en cours**

L'accord collectif national du 11 juillet 2023 visait des dates d'entrée en vigueur de ses dispositions distinctes selon les cas de figure :

- s'agissant des employeurs qui, à la date de signature de l'accord, ne proposaient **pas de participation au moyen d'un contrat collectif**, l'accord visait une mise en conformité avec ses dispositions dès que possible et **au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2025** ;

- s'agissant des employeurs qui, à la date de signature de l'accord, proposaient déjà un dispositif de participation au moyen d'un contrat collectif, l'accord visait une mise en conformité à l'échéance du contrat collectif en cours, et au plus tard le **1<sup>er</sup> janvier 2027**.

L'article 6 de la proposition de loi n° 300 (2024-2025), déposée le 3 février 2025, prévoit quant à lui l'entrée en vigueur des **articles 1<sup>er</sup> à 3 au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2027, renvoyant la date précise à un décret.**

Il comporte en outre deux dispositions spécifiques visant les **contrats collectifs en cours** :

- pour les contrats collectifs en cours à la date de la publication de la présente loi et qui **arrivent à échéance avant le 1<sup>er</sup> janvier 2027**, les articles 1<sup>er</sup> à 3 seront applicables aux collectivités concernées dès le terme du contrat ;

- pour les contrats collectifs en cours à la date de la publication de la présente loi et qui **arrivent à échéance après le 1<sup>er</sup> janvier 2027**, la collectivité concernée met en conformité le contrat « *dans le respect des dispositions de la commande publique* ».

### **L'application du code de la commande publique aux contrats de protection sociale complémentaire**

Les contrats collectifs en matière de protection sociale complémentaire sont d'une **durée de six ans**<sup>1</sup>, nonobstant la faculté pour les parties de résilier de manière anticipée le marché (sous réserve du respect de certaines conditions).

Depuis la publication du décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011, les contrats collectifs de protection sociale complémentaire sont sélectionnés et conduits sous l'égide d'une **procédure ad hoc au code de la commande publique**. En effet, tant que la participation des employeurs à la prévoyance de leurs agents était seulement facultative, les conventions de participation étaient considérées comme visant à couvrir uniquement les **besoins assurantiels des agents**, et non pas d'avoir pour « *objet de satisfaire les besoins des employeurs publics* »<sup>2</sup>.

La **consécration du caractère obligatoire** de la participation de l'employeur par l'**ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021** modifie, en conséquence, le régime juridique des conventions de participation conclues par les employeurs publics. Comme l'a souligné la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances dans le cadre des travaux préparatoires à l'élaboration de l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021, le caractère obligatoire de la participation financière des employeurs et donc de la personne publique « *impliquera de considérer les conventions conclues comme des marchés publics* » dans la mesure où l'employeur public « *procèdera à la définition précise de son besoin, afin de sélectionner [...] un opérateur proposant les garanties de protection sociale complémentaire qu'il aura préalablement spécifiées* »<sup>3</sup>.

Ainsi, la procédure de passation des contrats collectifs attribués sous l'empire de l'**ordonnance de 2021**, qu'ils soient à adhésion facultative ou obligatoire, a donc vocation à se voir **appliquer les dispositions du code de la commande publique**.

<sup>1</sup> En application de l'article 19 du décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011.

<sup>2</sup> Selon les termes de la circulaire n° RDFB1220789C du 25 mai 2012 relative aux participations des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à la protection sociale complémentaire de leurs agents.

<sup>3</sup> D'après les éléments transmis au rapporteur par la direction générale des collectivités locales.

Cette mise en conformité s'opérerait selon deux modalités possibles :

- par la relance d'une consultation en vue de la **conclusion d'un nouveau contrat** ;

- ou, en cas d'absence de modifications substantielles du contrat, par **l'ajout d'un avenant au contrat en cours**.

Enfin, les **articles 4 et 5** entreraient en vigueur au lendemain de la publication de la loi, conformément au **régime de droit commun**.

## **2. La commission souscrit à l'objectif d'une entrée en vigueur différée pour les collectivités territoriales ne disposant pas encore à ce jour de contrat collectif ainsi qu'à la nécessité de préciser les modalités d'application de la loi aux collectivités disposant d'un contrat collectif en cours**

### *2.1. La commission juge nécessaire de reporter au 1<sup>er</sup> janvier 2029 l'entrée en vigueur de la loi aux collectivités qui ne disposent pas encore de contrat collectif*

En premier lieu, la commission estime nécessaire de **laisser le temps** aux employeurs et aux organisations syndicales de **préparer la mise en œuvre des dispositions relatives à la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire** ; à cet égard, elle souscrit au principe d'une entrée en vigueur différée pour les collectivités qui n'auraient pas encore souscrit, à la date de la publication de la loi, un contrat collectif en complémentaire prévoyance.

La **date du 1<sup>er</sup> janvier 2027**, proposée par l'article 6 de la proposition de loi, lui paraît bien traduire **l'ambition des employeurs territoriaux et des organisations syndicales** représentatives de la fonction publique qui était au cœur de l'accord collectif national à la date de la signature.

Compte tenu toutefois du **retard** pris non seulement dans le **dépôt**, mais également dans **l'inscription à l'ordre du jour du Parlement**, d'un texte visant à doter les dispositions de l'accord collectif national d'une base législative, et au regard des délais inhérents à l'examen et à l'adoption de la présente proposition de loi<sup>1</sup>, la date du 1<sup>er</sup> janvier 2027 semble **peu réaliste**.

Afin de laisser le temps aux collectivités territoriales de lancer les appels d'offres et de préparer les procédures en vue de la conclusion de contrats collectifs, **elle a adopté l'amendement COM-7** du rapporteur qui vise ainsi à reporter au **1<sup>er</sup> janvier 2029** l'entrée en vigueur, pour les collectivités qui ne disposeront pas encore de contrat collectif à la date de publication de loi, des articles 1<sup>er</sup> à 3.

---

<sup>1</sup> Le calendrier d'adoption du texte devant, de surcroît, tenir compte du fait que le Gouvernement n'a pas, à la date de publication de ce rapport, engagé la procédure accélérée prévue à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution.

Si le rapporteur n'ignore pas que ce report peut occasionner une forme de déception chez les agents territoriaux, il souligne que de nombreux employeurs ont **anticipé l'échéance** fixée par l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 rendant leur participation obligatoire au 1<sup>er</sup> janvier 2025, et négocié des contrats collectifs d'une durée de six ans.

Il rappelle également que **rien n'interdit à une collectivité**, d'ici à l'entrée en vigueur des dispositions prévues par l'accord collectif national, de **délibérer dans le sens d'une participation supérieure** (qu'il s'agisse de l'ajout d'une garantie au contrat, ou encore d'un taux de participation supérieur).

En outre, le rapporteur attire l'attention du **pouvoir réglementaire** sur le **besoin de clarification** résultant de la coexistence entre les contrats individuels élaborés sur le fondement du panier prévu par le **décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011** et les contrats individuels élaborés sur le fondement du panier prévu par le **décret n° 2022-581 du 20 avril 2022**.

Le fait que **l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux garanties minimales en matière de prévoyance** fixées par le décret n° 2022-581 du 20 avril 2022, **ne coïncide pas avec l'augmentation de la participation obligatoire de l'employeur à hauteur au moins de 50 %** de la cotisation du contrat est à l'origine d'une situation marquée par un **renchérissement du coût des nouvelles garanties minimales** dudit décret, **non compensé par une participation obligatoire des employeurs**, qui demeure pour l'heure fixée au montant de sept euros prévu initialement.

Dans ces conditions, certains agents **renoncent**, pour des raisons financières, à **souscrire un contrat labellisé conforme au décret n° 2022-581 du 20 avril 2022**, tandis que certains **organismes d'assurance continuent de proposer des contrats sur la base du décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011**. Si la direction générale des collectivités locales (DGCL) indique, dans sa liste des contrats et règlements labellisés<sup>1</sup>, qu'« à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025, les contrats bénéficiant d'un label pour le risque prévoyance doivent être conformes aux articles 3 et 4 du décret n° 2022-581 du 20 avril 2022 relatif aux garanties de protection sociale complémentaire et à la participation obligatoire des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à leur financement », dans les faits, le contrôle de légalité ne suffit pas à vérifier que les contrats respectent les garanties minimales fixées par le **décret n° 2022-581 du 20 avril 2022**.

C'est pourquoi il paraît souhaitable, **tant que les contrats collectifs à adhésion obligatoire n'auront pas été généralisés**, de rendre éligibles à la participation des employeurs les contrats individuels disposant d'un label délivré avant le 1<sup>er</sup> janvier 2025 conformément au **décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011**, dans la mesure où ces contrats permettent aux agents de disposer d'une couverture prévoyance à un **coût plus abordable** que les contrats labellisés conformes au décret n° 2022-581 du 20 avril 2022.

---

<sup>1</sup> Accessible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/fonction-publique-territoriale/protection-sociale-complementaire>.

*2.2. La commission juge opportun d'ajuster en conséquence les modalités d'application de la loi aux situations en cours*

Le même **amendement COM-7 du rapporteur** vise à préciser les deux cas de figure applicables aux collectivités qui disposeront d'un contrat collectif à la date de publication de la loi :

- les collectivités dont les **contrats collectifs arrivent à terme avant le 1<sup>er</sup> janvier 2029** devront les renouveler, à leur date d'échéance, en conformité avec les articles 1<sup>er</sup> à 3 de la proposition de loi ;

- les collectivités dont les contrats collectifs arrivent à terme après le 1<sup>er</sup> janvier 2029 devront les mettre en conformité, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2029, dans le respect des dispositions de la commande publique.

Le rapporteur souligne que le **renouvellement, entre la publication de la loi et la date du 1<sup>er</sup> janvier 2029**, des contrats collectifs en cours selon les dispositions des articles 1<sup>er</sup> à 3 supposera que le **décret n° 2022-581 du 20 avril 2022** ait été entre-temps **modifié** pour tenir compte des dispositions de l'accord collectif national. Aussi **invite-t-il le pouvoir réglementaire à prendre dès que possible un décret modificatif à cette fin.**

S'agissant par ailleurs de la mise en conformité des contrats en cours avec les dispositions de la commande publique, le rapporteur précise qu'il reviendra aux **services en charge de la commande publique des collectivités** et établissements publics disposant d'un contrat en cours d'exécution d'analyser au cas par cas - comme ils le font déjà, du reste, pour tout marché conclu, quel que soit son objet - **si l'ajout d'un avenant au contrat en cours suffit, ou s'il convient de conclure un nouveau contrat.**

En l'espèce, il apparaît que la **modification des niveaux de garanties minimales** prévues dans le contrat ne représentera pas de manière systématique une modification substantielle du contrat qui empêcherait donc de recourir à un avenant ; en revanche, la **modification du régime d'adhésion** sera probablement considérée comme bouleversant l'économie du contrat initial, justifiant ainsi la résiliation du contrat ainsi que la passation d'un nouveau contrat, au terme d'une nouvelle consultation.

**Au-delà de la procédure d'attribution**, le rapporteur souligne qu'une **clarification du cadre juridique relatif à l'exécution des contrats collectifs** serait également bienvenue ; elle **invite** ainsi le **pouvoir réglementaire** à préciser, à l'occasion de la modification du décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 que l'adoption de la présente proposition de loi rendra nécessaire, que l'exécution des contrats collectifs est soumise aux règles de la commande publique.

Enfin, en l'absence de précision contraire, **les articles 4 et 5** de la présente proposition de loi entreraient quant à eux en vigueur le lendemain de la publication de celle-ci. Ainsi, les garanties qu'ils visent à offrir en matière de **sécurité juridique** et de protection des agents pourront entrer en vigueur le plus rapidement possible et **bénéficier ainsi aux collectivités qui anticipent l'échéance** de la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire.

La commission a **adopté l'article 6 ainsi modifié.**

#### *Article 7*

#### **Gage de recevabilité financière**

L'article 7 vise à compenser la charge pour les collectivités territoriales que seraient susceptibles d'aggraver certaines dispositions de la proposition de loi. Cette compensation est prévue par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs. Ce gage financier permet ainsi la recevabilité de la proposition de loi, au regard des exigences de l'article 40 de la Constitution.

La commission a **adopté l'article 7 sans modification.**

## EXAMEN EN COMMISSION

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Nous examinons maintenant le rapport de Catherine Di Folco sur la proposition de loi relative à la protection sociale complémentaire des agents publics territoriaux, déposée par Isabelle Florennes et plusieurs de ses collègues.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – La fonction publique territoriale compte 1,94 million d'agents, dont une grande proportion – 72 % – d'agents de catégorie C, qui exercent des métiers marqués par une forte pénibilité, puisque 45 % d'entre eux occupent des emplois dans la filière technique. De plus, la moyenne d'âge – 46 ans – est plus élevée que dans les autres versants de la fonction publique, tandis que le salaire médian s'élève à 1 947 euros.

Ces spécificités sont à l'origine d'une exposition plus forte non seulement aux risques d'incapacité de travail, d'invalidité, d'inaptitude ou de décès, mais également aux situations de précarité en cas d'arrêt de travail.

En effet, si un agent ne dispose pas d'une couverture complémentaire en matière de prévoyance, il ne bénéficie que des garanties de rémunération statutaires, soit un demi-traitement au bout de trois mois d'arrêt dans le cas d'un congé de maladie.

Moins de la moitié des agents de la fonction publique territoriale sont aujourd'hui couverts par une protection complémentaire en matière de prévoyance.

Cette situation tient à plusieurs facteurs : le caractère facultatif de la participation de l'employeur et de l'adhésion de l'agent aux contrats collectifs ; une culture hétérogène de la prévention et une perception souvent lacunaire, y compris chez les agents eux-mêmes, des enjeux liés à la couverture du risque prévoyance ; une expertise insuffisante en matière de dispositifs assurantiels et une méconnaissance des mécanismes de protection sociale complémentaire de la part des employeurs territoriaux ; un marché peu attractif pour les opérateurs, du fait de l'absence de mutualisation des risques et d'un niveau élevé d'antisélection – c'est le phénomène en vertu duquel les jeunes agents ou ceux qui sont le moins exposés aux risques jugent qu'il n'est pas nécessaire de souscrire un contrat de protection. Cela conduit à des niveaux élevés de cotisation.

Les insuffisances en matière de protection sociale complémentaire ne sont pas sans conséquence pour les employeurs publics au regard des enjeux de continuité du service public et d'attractivité du secteur public.

Cependant, en application du décret du 8 novembre 2011, les collectivités territoriales, peuvent, depuis 2012, participer, par le versement d'une aide financière, à la protection sociale complémentaire en santé et en prévoyance de leurs agents qui souscrivent à des contrats de protection sociale complémentaire, qu'il s'agisse d'un contrat collectif ayant fait l'objet d'une convention entre la collectivité et un organisme d'assurance, ou bien d'un contrat individuel labellisé.

Au 31 décembre 2022, 18 600 collectivités, soit 46 % des collectivités, participaient au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents au titre de la prévoyance. Au total, plus de la moitié des agents dont la collectivité finance cette protection sociale complémentaire en bénéficient, pour un montant annuel moyen de 202 euros par agent, soit environ 16 euros mensuels.

Une réforme de la protection sociale complémentaire a été mise en œuvre par l'ordonnance du 17 février 2021, prise sur le fondement de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. La participation au financement de la protection sociale complémentaire en matière de prévoyance a ainsi été rendue obligatoire dans le versant territorial de la fonction publique à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025. Elle a été fixée à 20 % d'un montant de référence, lequel a été fixé à 35 euros par le décret du 20 avril 2022. Dès lors, la participation obligatoire des collectivités locales en matière de prévoyance s'élève à 7 euros par mois et par agent.

L'ordonnance a également octroyé aux centres de gestion une compétence étendue en matière de protection sociale complémentaire, en leur permettant de conclure, pour le compte des collectivités territoriales et de leurs établissements, qu'ils soient affiliés ou non, des conventions de participation auxquelles ils peuvent adhérer pour un ou plusieurs des risques que ces conventions sont destinées à couvrir. Cette modalité est largement utilisée par les collectivités territoriales.

En résumé, le droit en vigueur en matière de prévoyance dans la fonction publique territoriale est le suivant : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025, l'employeur public territorial doit prendre en charge les garanties de protection sociale complémentaire concernant les risques d'incapacité de travail, d'invalidité, d'inaptitude ou de décès, à hauteur de 7 euros par mois et par agent.

L'employeur souscrit, après mise en concurrence, un contrat collectif destiné aux agents de la collectivité, soit à adhésion facultative, soit à adhésion obligatoire.

L'agent peut également souscrire librement un contrat individuel labellisé de son choix, plutôt que le contrat collectif proposé.

Pour mémoire, en matière de santé, les contrats peuvent être, de la même manière, individuels, labellisés ou collectifs à adhésion facultative ou obligatoire. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026, les collectivités locales auront l'obligation de participer au financement de la couverture santé de leurs agents à hauteur de 50 % d'un montant de référence fixé à 30 euros, ce qui représente 15 euros par agent et par mois.

Les employeurs territoriaux, réunis au sein de la coordination des employeurs territoriaux, et les organisations syndicales représentatives à l'échelle du versant de la fonction publique territoriale – la CGT, la CFDT, FO, l'Unsa (l'Union nationale des syndicats autonomes), la FA-FPT (la Fédération autonome de la fonction publique territoriale) et la FSU (Fédération syndicale unitaire) – ont souhaité approfondir cette réforme, en priorité sur le volet prévoyance. Ils ont lancé un processus national de négociation collective, qui s'est traduit par la conclusion d'un accord collectif national signé le 11 juillet 2023. Celui-ci peut être qualifié d'historique en ce qu'il est le premier accord collectif signé à l'échelle du versant territorial de la fonction publique.

Il a posé le principe de la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire en matière de protection sociale complémentaire au titre de la prévoyance, et a fixé le montant de la participation minimale de l'employeur à la moitié de la cotisation individuelle prévue au contrat ouvrant droit aux garanties minimales.

Cependant, cet accord ne peut être mis en œuvre en l'état : il nécessite la transposition législative de certaines de ses dispositions qui relèvent de la loi. Ainsi, depuis juillet 2023, est attendu un texte législatif pour rendre effectives les dispositions de l'accord collectif national. Les collectivités territoriales sont ainsi placées dans une situation singulière, ne sachant pas si elles doivent bâtir leurs nouvelles conventions de participation sur le fondement du décret du 20 avril 2022 ou sur les dispositions de l'accord collectif national. Face à ce vide juridique, certaines collectivités ont tout simplement suspendu leurs appels d'offres.

C'est dans ce contexte qu'Isabelle Florennes a déposé le 3 février 2025 cette proposition de loi qui vise à traduire dans la loi les dispositions de l'accord collectif national.

L'article 1<sup>er</sup> tend à modifier l'article L. 827-4 du code général de la fonction publique, afin d'exclure le recours à la procédure de labellisation pour les contrats destinés à couvrir le risque prévoyance souscrits par les agents de la fonction publique territoriale.

En conséquence, seuls les contrats collectifs seront éligibles à la participation financière des collectivités territoriales. En revanche, le recours aux contrats labellisés en matière de santé sera maintenu. Cette disposition s'inscrit dans l'objectif de généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire en matière de prévoyance, tel qu'il a été fixé par l'accord collectif national. Je vous proposerai d'approuver cet article modifié par un amendement rédactionnel.

L'article 2 tend à généraliser les contrats collectifs à adhésion obligatoire en matière de prévoyance dans la fonction publique territoriale. Il permet également aux accords collectifs de prévoir l'adhésion obligatoire pour des niveaux de garanties supérieures à celles qui sont déterminées par les textes en vigueur. Les agents auront la possibilité, s'ils le souhaitent, de souscrire des garanties optionnelles présentes dans le contrat.

L'article renvoie à un décret en Conseil d'État la détermination des cas de dispense d'adhésion à un contrat collectif à adhésion obligatoire ainsi que des facultés de dispense pouvant résulter d'un accord collectif.

La généralisation de l'adhésion obligatoire aux contrats de prévoyance est perçue comme une source d'optimisation à plusieurs titres. D'une part, en garantissant l'adhésion de tous les agents, le contrat collectif à adhésion obligatoire permet aux assureurs d'avoir une connaissance exhaustive de la population et donc des risques à couvrir, permettant un équilibre économique du contrat plus avantageux pour la collectivité comme pour les agents, et un effet modérateur sur les évolutions tarifaires en cours de contrat, ainsi qu'une réduction de la part de l'aléa en cours d'exécution. D'autre part, par la mutualisation maximale des risques, il permet une meilleure couverture des agents territoriaux.

L'article 2 de la proposition de loi, cumulé à l'article 1<sup>er</sup>, permet d'atteindre l'objectif de généralisation des contrats collectifs obligatoires en matière de prévoyance, qui constitue le cœur de l'accord collectif national. Je vous proposerai donc de l'adopter, modifié par un amendement rédactionnel.

Par ailleurs, l'accord collectif national a posé le principe selon lequel la participation de l'employeur serait exprimée en pourcentage de la cotisation prévue au contrat et non plus par rapport à un montant de référence défini par décret - 35 euros, vous vous en souvenez -, ce qui paraît en effet plus conforme à la réalité économique des contrats de prévoyance complémentaire, qui se fondent sur des points de cotisation rapportés au salaire.

Ainsi, l'article 3 modifie l'article L. 827-11 du code général de la fonction publique afin de fixer le montant de la participation minimale des employeurs territoriaux à la complémentaire en prévoyance de leurs agents à la moitié du montant de la cotisation ou prime individuelle ouvrant droit au bénéfice des garanties minimales, à la place du taux minimal de 20 % d'un montant de référence fixé par décret.

En outre, le relèvement de 20 % à 50 % du taux de participation a été conçu comme le corollaire de la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire. En effet, dès lors que l'agent doit obligatoirement souscrire à un contrat, il paraîtrait peu acceptable socialement de le contraindre à un reste à charge qui serait élevé du fait d'une participation modeste de l'employeur. Il existe en effet un décalage important actuellement entre le montant de la participation minimale de l'employeur - 7 euros par mois par agent - et le niveau de prime ou de cotisation permettant de couvrir les garanties minimales prévues par le décret n° 2022-581 du 20 avril 2022, évaluée en moyenne à 70 euros.

Je tiens toutefois à souligner qu'une telle mesure a un impact sur les finances locales, évalué à environ 500 millions d'euros au total, ce chiffre incluant toutefois les efforts actuels en matière de participation de la part des employeurs, mais dont le montant agrégé n'est pas connu à l'échelle nationale.

De surcroît, cette mesure intervient dans un contexte budgétaire encore plus contraint que lors de la signature de l'accord collectif national signé voilà deux ans, au regard notamment de l'augmentation de douze points sur quatre ans du taux de cotisations vieillesse des employeurs des agents affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). Le report de l'entrée en vigueur que je vous proposerai à l'article 6 vise donc notamment à tenir compte de ce contexte, afin de lisser dans le temps l'effort demandé aux collectivités.

Enfin, il est intéressant de noter que le versant fonction publique territoriale est à ce niveau en avance sur les deux autres versants, dans la mesure où les contrats collectifs en prévoyance que doivent mettre en œuvre les ministères depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025 sont à adhésion facultative, sauf pour le ministère de l'économie et des finances, et le montant de la participation employeur est fixé à 7 euros par mois et par agent. Pour une fois, la fonction publique territoriale montre la voie...

Je vous proposerai donc d'adopter l'article 3 modifié par un amendement rédactionnel.

Les parties signataires de l'accord collectif national ont exprimé leur volonté de prévoir des dispositions relatives à la prise en charge et aux modalités d'indemnisation des sinistres de prévoyance en fonction de leur date de survenance et en particulier d'« étendre le champ d'application des dispositions issues de l'article 7 de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 [...] à tous les contrats collectifs issus de conventions de participation ».

Ainsi, l'article 4 garantit la prise en charge, par l'organisme assureur avec lequel a été conclu un contrat collectif à adhésion obligatoire, des suites d'états pathologiques d'un agent survenus avant son adhésion au contrat en question. Il apporte une clarification bienvenue en appliquant à la fonction publique territoriale le cadre juridique relatif à la protection sociale complémentaire du secteur privé, issu de l'article 2 de la loi Évin.

Toutefois, pour parer à toute situation contentieuse et garantir aux agents la reprise de leurs droits en cas d'adhésion à un contrat collectif obligatoire, je vous proposerai un amendement tendant à sécuriser l'interprétation de l'article 7 de la loi Évin.

Il me semble souhaitable de préciser, pour chacun des cas de figure possibles, que les suites des états pathologiques survenus antérieurement à l'adhésion au contrat collectif obligatoire mis en œuvre par la collectivité, ainsi que les rechutes d'un arrêt de travail survenu avant cette adhésion, sont pris en charge par le nouvel organisme assureur du contrat collectif à adhésion obligatoire. L'objectif est de réduire autant que possible l'insécurité juridique pouvant conduire à des contentieux, susceptibles de retarder pendant plusieurs années l'indemnisation des agents concernés.

Je vous proposerai donc d'adopter l'article 4 modifié par mon amendement.

Par ailleurs, les parties signataires de l'accord collectif national sont convenues de la nécessité de prévoir « une dérogation au caractère obligatoire d'adhésion aux contrats collectifs de prévoyance complémentaire pour les agents en situation d'arrêt de travail à la date de mise en place du premier contrat collectif à adhésion obligatoire au profit d'un régime transitoire ».

Ainsi l'article 5 vise à instaurer, à titre transitoire, un régime dérogatoire pour les agents se trouvant en arrêt de travail à la date de mise en place du premier contrat collectif à adhésion obligatoire ; pour ces agents, l'adhésion à ce contrat ne sera obligatoire qu'au bout de trente jours consécutifs d'exercice de leurs fonctions. Dans l'intervalle, ils pourront continuer à souscrire au contrat individuel labellisé de prévoyance dont ils seraient titulaires et bénéficieront de la participation financière de leur employeur dans les mêmes conditions que les agents qui ont souscrit au contrat collectif à adhésion obligatoire, c'est-à-dire à hauteur de 50 % du montant de leurs cotisations individuelles. L'objet de cet article est, selon les termes de l'exposé des motifs de la proposition de loi, de « lever une source potentielle d'insécurité juridique à laquelle pourraient être confrontés les employeurs territoriaux, comme l'avaient été les employeurs privés à l'époque de la mise en place des premiers contrats d'entreprise à adhésion obligatoire ».

Je vous proposerai d'adopter cet article modifié par un amendement de précision.

L'article 6 prévoit l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2027 au plus tard des articles 1<sup>er</sup> à 3 de la proposition de loi. Il comporte en outre deux dispositions spécifiques visant les contrats collectifs en cours. Pour ceux qui arriveraient à échéance avant le 1<sup>er</sup> janvier 2027, les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 seraient applicables aux collectivités concernées dès le terme du contrat. Pour ceux qui arriveraient à échéance après le 1<sup>er</sup> janvier 2027, la collectivité concernée devrait mettre en conformité le contrat dans le respect des dispositions de la commande publique. Enfin, il prévoit explicitement l'entrée en vigueur immédiate des articles 4 et 5.

Il me semble nécessaire de laisser le temps aux employeurs et aux organisations syndicales de préparer la mise en œuvre des dispositions relatives à la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire. Compte tenu du retard pris non seulement dans le dépôt, mais également dans l'inscription à l'ordre du jour des travaux du Parlement d'un texte visant à doter les dispositions de l'accord collectif national d'une base législative, et au regard des délais inhérents à l'examen et à l'adoption de la présente proposition de loi – et en particulier du fait que la procédure accélérée n'a pas été engagée sur ce texte –, la date du 1<sup>er</sup> janvier 2027 semble peu réaliste. De plus, des élections municipales ayant lieu en 2026, puis des élections départementales et régionales en 2028, il convient de laisser du temps aux organes nouvellement élus pour lancer les appels d'offres et de préparer les procédures en vue de la conclusion de contrats collectifs.

Pour toutes ces raisons, je vous proposerai un amendement visant à reporter au 1<sup>er</sup> janvier 2029 l'entrée en vigueur du texte pour les collectivités qui ne disposent pas, à l'heure actuelle, de contrat collectif en complémentaire prévoyance, et d'adapter en conséquence les dispositions visant les contrats collectifs en cours.

L'article 7 vise à lever le gage.

En conclusion, cette proposition de loi constitue un préalable indispensable à la mise en œuvre des dispositions de l'accord collectif national de juillet 2023. Elle devra toutefois être complétée d'un important travail réglementaire en vue de l'actualisation du décret n° 2022-581 du 20 avril 2022, autre argument à l'appui du report de la date de mise en œuvre, car la production de décrets est toujours longue. En outre, il me semble nécessaire d'engager des actions d'information et de sensibilisation à l'égard des élus locaux, qui ne connaissent pas toujours suffisamment les exigences et devoirs qui leur incombent en tant qu'employeurs publics.

La généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire en matière de prévoyance devra également être l'occasion de favoriser l'émergence d'une véritable culture de la prévention dans la fonction publique territoriale.

Enfin, dans le contexte de la baisse d'attractivité de la fonction publique et du gel du point d'indice, la mise en place de dispositifs avantageux et efficaces en termes de protection sociale complémentaire paraît indispensable pour permettre au secteur public de faire face à la concurrence du secteur privé.

**Mme Isabelle Florennes, auteure de la proposition de loi.** – Je remercie le rapporteur de ce travail très complet. Nous avons dû faire preuve de beaucoup de patience, car il a été difficile de faire inscrire ce texte à notre ordre du jour ; il s'est tout de même écoulé deux ans depuis la signature de cet accord par les partenaires sociaux de la fonction publique territoriale. Cet accord historique a été obtenu après dix mois de négociations, dans un contexte social difficile, celui de la réforme des retraites, qui n'a pas empêché les partenaires sociaux de poursuivre leurs discussions, grâce à la confiance mutuelle qu'ils avaient instaurée. C'est un bel exemple de négociation ; la fonction publique territoriale est parvenue à un accord, et c'est tout à son honneur.

Je ne répéterai pas les éléments techniques développés par le rapporteur, mais je tiens à souligner que ce texte est très attendu, la transposition de cet accord est nécessaire. Les deux autres fonctions publiques – la fonction publique d'État et la fonction publique hospitalière – ont déjà mis en place un régime de prévoyance, mais la fonction publique territoriale a besoin, en raison de son statut, de la transposition de cet accord dans le code général de la fonction publique.

En ce qui concerne la date d'entrée en vigueur des dispositions du texte, je suis d'accord avec le rapporteur ; compte tenu des contraintes, il convient de reporter l'échéance prévue. Le délai initial était fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2025, mais chacun connaît le contexte politique, les changements de gouvernement, l'appétence plus ou moins grande des ministres successifs de la fonction publique à se saisir de cette question. Avec ce texte, forts du soutien de l'actuel ministre de la fonction publique, nous pourrions transposer cet accord, mais il faut laisser un délai suffisant pour son entrée en vigueur, car il faut tenir compte des élections municipales qui vont intervenir. Fixer au 1<sup>er</sup> janvier 2029 la date de généralisation obligatoire du régime me semble donc opportun.

Je vous remercie de votre travail et de votre patience, madame le rapporteur, ainsi que des auditions que vous avez menées avec les partenaires sociaux et les partenaires privés potentiellement intéressés. Nous espérons que, si le texte est adopté en séance, il sera inscrit à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale.

**M. Michel Masset.** – Notre groupe votera ce texte.

Néanmoins, sur la forme, on est en droit de s'interroger sur la différence entre le rythme d'examen de cette proposition de loi et celui du texte que nous avons examiné juste avant. L'accord à transposer a déjà deux ans et l'on envisage de fixer la date d'entrée en vigueur à janvier 2029. Il est difficile d'accepter des délais si longs quand on sait que la fonction publique, qu'elle soit territoriale ou non, est en souffrance, d'autant que les partenaires sociaux sont d'accord ; imaginez s'ils ne l'étaient pas !

Madame le rapporteur, vous avez indiqué un coût de 500 millions d'euros pour les collectivités. Que manque-t-il pour avoir un chiffre plus précis ?

En ce qui concerne l'article 5, dans le cas où un contrat collectif offre une meilleure protection qu'un contrat individuel, le premier bénéficierait automatiquement à l'agent concerné. Pour ce qui concerne l'article 4, nous envisageons de déposer un amendement visant à interdire l'exclusion de la prise en charge des suites d'états pathologiques antérieurs à la signature du contrat, qu'il soit collectif ou individuel.

**M. André Reichardt.** – L'Alsace-Moselle a un régime local d'assurance maladie. Lors de vos travaux sur cette proposition de loi, avez-vous pris contact avec les partenaires sociaux d'Alsace-Moselle ? Sinon, il faudrait le faire, car ce texte aura des répercussions importantes pour les collectivités concernées. J'ai été membre de la mission d'information sur l'impact des complémentaires santé et mutuelles sur le pouvoir d'achat des Français, qui a rendu ses conclusions en septembre 2024, et les collectivités doivent, elles aussi, minorer le coût de la protection sociale complémentaire.

Du reste, des réflexions sont en cours en Alsace-Moselle sur l'extension du régime local à d'autres catégories de population que les salariés et les ayants droit. Il faudrait à tout le moins faire le tour complet de la situation en Alsace-Moselle dans le cadre de la navette. N'oublions pas l'Alsace et la Moselle sur ce texte, car il est toujours plus difficile de réparer les oublis *a posteriori* que d'y parer *a priori*.

**M. Éric Kerrouche.** – Ce texte est nécessaire. Il s'agit d'une transposition inédite d'un accord collectif, intervenu au sein de la fonction publique territoriale sans intervention de l'État. Cela répond à ce que le Sénat promet : une liberté d'action locale et un socle commun de droits sociaux pour les agents de la fonction publique territoriale.

L'une des priorités majeures de ce texte est la justice sociale, car il est nécessaire de renforcer la couverture prévoyance dans un contexte de pénibilité accrue et de carrières plus longues ; l'âge moyen des agents territoriaux est 47 ans, contre 42 ans dans le secteur privé. Il y va de l'attractivité du service public local, qui a du mal à recruter et à fidéliser.

Toutefois, les délais sont trop importants, d'autant que les maladies longues et l'invalidité des agents sont mal couvertes. Il y a trois dispositions qui nécessitent une transposition : la généralisation des contrats à adhésion obligatoire, le calcul de la part employeur sur la cotisation réelle, la fixation d'un taux minimal de 50 % à la place d'une participation forfaitaire. La première tentative de transposition avait été interrompue par la dissolution et, depuis lors, on continue de prendre du retard. Je m'interroge donc : quand on considère la rapidité des réformes menées dans la fonction publique d'État et dans le secteur privé, on peut se demander pourquoi la fonction publique territoriale est à la remorque.

Le dispositif proposé est efficace et équilibré : il renforce la solidarité, permet une meilleure connaissance des risques, engage les employeurs et les agents dans une responsabilité partagée et contribue à une meilleure maîtrise de la dépense publique. Le contexte financier a évolué, mais une telle dépense est aussi une nécessité pour les agents, qui, eux non plus, ne sont plus dans la même situation. C'est pourquoi il convient de transposer rapidement cet accord pour ceux qui assurent au quotidien le fonctionnement de nos services publics locaux.

Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain votera ce texte, qui reconnaît concrètement le rôle des agents territoriaux, ainsi que les amendements du rapporteur, même si nous nous interrogeons sur les délais proposés. On peut comprendre les arguments que le rapporteur a avancés, notamment sur les textes réglementaires requis, mais, sur le terrain, l'attente est forte. Ne serait-il pas possible de réduire le report de six mois, afin de démontrer la volonté du Sénat d'avancer sur ce dossier en faveur de nos services publics locaux ?

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Madame Florennes, vous avez parlé des trois fonctions publiques, mais je rappelle que, pour la fonction publique hospitalière, rien n'est acté. Les négociations entre partenaires sociaux sont au point mort.

Monsieur Masset, l'estimation de 500 millions d'euros représente la moitié – soit la partie prise en charge par les employeurs – des cotisations, sur la base d'une estimation égale à 1,8 % de la masse salariale. En réalité, ce montant inclut les participations versées par les collectivités qui appliquent d'ores et déjà l'accord collectif du 11 juillet 2023. Simplement, il est difficile d'estimer l'écart, car ces chiffres dépendent des rapports sociaux uniques (RSU), qui ne sont pas toujours publiés à temps et qui font ensuite l'objet d'une synthèse au niveau national.

Monsieur Reichardt, je n'ai pas entendu les élus d'Alsace-Moselle, mais la direction générale des collectivités locales (DGCL) n'a pas souligné de spécificités à ce sujet. Surtout, le texte porte sur le volet prévoyance et non sur le volet santé, dont vous parliez.

**M. André Reichardt.** – Je parle des deux.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – En tout état de cause, la mission d’information sur le coût des complémentaires portait uniquement sur le volet santé. Toutefois, vous appelez notre attention sur ce point, nous l’étudierons sérieusement.

Messieurs Kerrouche et Masset, je comprends vos réserves sur les délais. Toutefois, les collectivités ont l’obligation, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025, de participer à un tel régime, même si la cotisation de 7 euros est modeste. En outre, il peut également y avoir des accords locaux avec les organisations syndicales et il est toujours possible de signer des accords locaux plus bénéfiques.

**M. Éric Kerrouche.** – Si nous souhaitons raccourcir les délais, c’est pour faire en sorte que les choses aillent plus vite pour tout le monde. Dans la mesure où nous sommes tous d’accord quant à la perspective désirée, nous enverrions, avec un délai plus court, un signal fort. J’ai entendu localement des syndicats et ils sont suspendus à cette évolution. Ne pourrait-on envisager de resserrer les délais, afin de montrer notre intérêt pour les agents du service public ?

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’intérêt que nous leur portons est, me semble-t-il, manifeste, mais il y a aussi des enjeux techniques : après leur élection, les majorités élues n’auront que six mois pour signer un accord, ce qui est déjà assez court.

**Mme Patricia Schillinger.** – Nous sommes tous d’accord pour favoriser le bien-être des agents des collectivités territoriales. Ce qui me gêne, c’est le risque de couverture au rabais, ce qui contraint les agents à contracter une surcomplémentaire. L’obligation devrait être la même pour tout le monde, dans toutes les collectivités. Comme avec la question du treizième mois, les différences entre collectivités engendreront une compétition entre collectivités.

**M. Hussein Bourgi.** – Je souscris aux propos du rapporteur. J’aurai deux observations.

D’abord, pour la première fois depuis longtemps, un accord a été conclu entre les partenaires sociaux, car tout le collège des employeurs l’a voté. Il faut s’en réjouir.

Ensuite, pour ce qui concerne la temporalité, si on laisse les partenaires sociaux avancer à leur rythme au sein de chaque collectivité, il risque d’y avoir des accords plus rapidement dans les collectivités qui ont des instances de représentation, c’est-à-dire dans les plus grandes : régions, départements et grandes communes. Il y aura donc une distorsion dans la mise en œuvre de ce texte entre grandes et petites collectivités. Paradoxalement, la masse financière représentée sera beaucoup plus importante dans les grandes collectivités que dans les petites.

Aussi, il me paraîtrait opportun de trouver une formulation permettant de réduire les délais. Le 1<sup>er</sup> janvier 2026 est probablement inatteignable, mais le 1<sup>er</sup> janvier 2027 peut s'envisager. En tout cas, laissons la place au dialogue social, en indiquant qu'il est possible de traduire l'accord sans attendre la date limite.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Vous avez raison, monsieur Bourgi, c'est peut-être plus dans les grandes collectivités que le dialogue social peut être noué, mais les petites collectivités ont la faculté de passer par le centre de gestion. Elles ne me paraissent pas être à la peine, elles ont des outils différents, mais efficaces.

Madame Schillinger, le panier actuel de garanties minimales s'élève à 70 euros par mois, ce qui est loin d'être négligeable, ce n'est pas un « panier au rabais ».

Enfin, mes chers collègues, il y a le volet législatif, dont nous nous occupons, mais je vous rappelle qu'il y a aussi le volet réglementaire à traiter, notamment pour actualiser le décret de 2022, qui prévoit notamment les garanties minimales. Le dialogue social devra donc aussi se nouer pour corriger ce décret, mais cela ne relève plus de notre responsabilité.

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – En application du *vade-mecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous appartient d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi. Nous vous proposons de considérer que ce périmètre comprend les dispositions relatives au régime de protection sociale complémentaire en prévoyance dans la fonction publique territoriale.

*Il en est ainsi décidé.*

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

*L'amendement rédactionnel COM-2 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

##### *Article 2*

*L'amendement rédactionnel COM-3 est adopté.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

##### *Article 3*

*L'amendement rédactionnel COM-4 est adopté.*

*L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### *Article 4*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Je remercie Michel Masset d’avoir accepté de modifier son amendement **COM-1** rectifié pour le rendre identique à mon amendement **COM-5**.

Les dispositions prévues par cet article doivent être mieux sécurisées. Nous proposons donc d’en revoir la rédaction, afin de réduire le risque d’insécurité juridique. Dans sa version initiale, l’article 4 comporte en effet des failles susceptibles de générer des contentieux. Ni l’accord national ni la proposition de loi n’ont pour but de placer les agents en situation d’insécurité juridique, laquelle pourrait retarder de plusieurs années leur indemnisation.

*Les amendements identiques COM-1 rectifié et COM-5 sont adoptés.*

*L’article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### *Article 5*

*L’amendement rédactionnel COM-6 est adopté.*

*L’article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### *Article 6*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement **COM-7** prévoit le report de la date d’entrée en vigueur et précise les différents cas de figure possibles, selon que les collectivités ont déjà conclu ou non un contrat, et selon que celui-ci arrive à échéance avant ou après la date fixée.

*L’amendement COM-7 est adopté.*

*L’article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### *Article 7*

*L’article 7 est adopté sans modification.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	2	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	3	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	4	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	5	Sécurisation du régime applicable en cas de succession de contrats	<b>Adopté</b>
M. MASSET	1 rect.	Sécurisation du régime applicable en cas de succession de contrats	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	6	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 6</b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	7	Modification des modalités d'entrée en vigueur	<b>Adopté</b>

## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 25 juin 2025, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 300 (2024-2025) relative à la protection sociale complémentaire des agents publics territoriaux**.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions relatives au régime de protection sociale complémentaire en prévoyance dans la fonction publique territoriale.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

**Mme Isabelle Florennes**, auteure de la proposition de loi, sénatrice des Hauts-de-Seine

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES (MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR)

**M. Pascal Mathieu**, sous-directeur à la sous-direction des élus locaux et de la fonction publique territoriale

**Mme Maéva Achemoukh**, cheffe du bureau de l'emploi territorial et de la protection sociale

**Mme Aïcha Said Ishaka**, chargée d'études au bureau de l'emploi territorial et de la protection sociale

### Table ronde des associations des élus locaux

COORDINATION DES EMPLOYEURS TERRITORIAUX (CET)

**M. Philippe Laurent**, porte-parole

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ (AMF)

**Mme Murielle Fabre**, secrétaire générale

FÉDÉRATION NATIONALE DES CENTRES DE GESTION (FNCDG)

**M. Thierry Sénamaud**, directeur

**M. Jean-Marc Frizot**, vice-président

FRANCE URBAINE

**Mme Emmanuelle Rousset**co-présidente de la commission « Fonction publique territoriale »

**M. Bastien Taloc**, conseiller fonction publique territoriale et institutions

**Mme Sarah Bou Sader**, conseillère parlementaire

INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

**M. Thomas Fromentin**, vice-président en charge des ressources humaines et de l'administration

**M. Simon Mauroux**, responsable du pôle Institutions

**Mme Montaine Blonsard**, responsable des relations avec le Parlement

### **Table ronde des mutuelles et organismes labellisateurs**

FÉDÉRATION NATIONALE DE LA MUTUALITÉ FRANÇAISE (FNMF)

**M. Anthony Aly**, directeur de cabinet

MUTUELLE NATIONALE TERRITORIALE (MNT)

**M. Didier Bée**, président

**M. Laurent Adouard**, directeur général

**M. Victor Vidilles**, directeur général adjoint

MUTUALITÉ FONCTION PUBLIQUE (MFP)

**M. Laurent Besozzi**, trésorier général

**Mme Laurence Tribillac**, directrice Influence et métiers MFP

MUTUELLE NATIONALE DES FONCTIONNAIRES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (MNFTCT)

**M. Éric Marazanoff**, président

INTÉRIALE

**M. Bernard Joseph**, directeur de mission auprès de la directrice générale

**Mme Muriel Gibert**, vice-présidente en charge de la fonction publique territoriale

ACTÉLIOR

**M. David Echevin**, directeur général

### **Table ronde des organisations syndicales représentatives de la fonction publique territoriale**

CONFÉDÉRATION FRANÇAISE DÉMOCRATIQUE DU TRAVAIL INTERCO (CFDT INTERCO)

**Mme Marie Coubret**, secrétaire fédérale

**Mme Sophie Le Port**, secrétaire nationale

CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DU TRAVAIL (CGT)

**M. Damien Martinez**, secrétaire fédéral CGT des services publics

FÉDÉRATION AUTONOME DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (FA-FPT)

**M. Pascal Kessler**, secrétaire général

FORCE OUVRIÈRE (FO)

**M. Johann Laurency**, secrétaire fédéral, Fédération des services publics et de santé

UNION NATIONALE DES SYNDICATS AUTONOMES (UNSA)

**M. Teddy Colombeix**, membre du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

## **LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

ACTUARIELLES



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp124-300.html>