



N° 2139

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 novembre 2025.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,
SUR LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT,

relative à la **protection sociale complémentaire**
des **agents publics territoriaux**

PAR M. STÉPHANE DELAUTRETTE

Député

Voir les numéros :

Sénat : **300, 784, 785** et T.A.**163** (2024-2025).

Assemblée nationale : **1670**

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	7
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 827-4 du code général de la fonction publique et art. L. 310-12-2 du code des assurances) : Exclusion du recours à la procédure de labellisation pour la mise en œuvre des contrats de prévoyance	7
<i>Article 2</i> (art. L. 827-6 du code général de la fonction publique) : Généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire en matière de prévoyance pour les agents territoriaux	12
<i>Article 3</i> (art. L. 827-11 du code général de la fonction publique) : Évolution de la participation minimale des collectivités territoriales à la couverture complémentaire prévoyance de leurs agents	16
<i>Article 4</i> : Prise en charge des suites d'états pathologiques en cas de succession de contrats	19
<i>Article 5</i> : Dérogation à l'obligation d'adhésion dans le cadre des contrats collectifs de prévoyance pour les agents en arrêt de travail	24
<i>Article 6</i> : Modalités d'entrée en vigueur et application aux situations en cours	27
<i>Article 7</i> : Compensation des conséquences financières de la proposition de loi	29
COMPTE RENDU DES DÉBATS	31
PERSONNES ENTENDUES	53
CONTRIBUTION ÉCRITE	55

MESDAMES, MESSIEURS,

La proposition de loi, adoptée par le Sénat à l'unanimité le 2 juillet dernier, relative à la protection sociale complémentaire des agents publics territoriaux **traduit un accord collectif national inédit, signé le 11 juillet 2023, entre les représentants des employeurs territoriaux et l'ensemble des organisations syndicales représentatives.**

Cet accord, qui a fait l'objet d'un long processus de négociation, est **le premier conclu sans la présence de l'État à l'échelle de la fonction publique territoriale.** Il constitue, à ce titre, un moment fondateur pour le dialogue social dans nos collectivités territoriales.

Cet accord est structuré autour de trois axes principaux :

- la définition d'un **socle de garanties** au bénéfice des agents en matière de prévoyance et de santé ;
- **l'encadrement des pratiques contractuelles** ;
- le pilotage et le portage social des **dispositifs de participation.**

Il traduit ainsi le fait que la protection sociale complémentaire des agents territoriaux en matière de prévoyance est **un investissement protecteur**, pour les agents d'abord, mais aussi pour les finances publiques de nos collectivités, en organisant une mutualisation plus efficace qu'aujourd'hui. **Il répond par ailleurs à la vulnérabilité spécifique de la fonction publique territoriale** — 45 % de ses agents occupent en effet des emplois dans la filière technique (entretien des espaces verts, réalisation des travaux publics, collecte des déchets ménagers, *etc.*), au sein de laquelle la pénibilité est plus élevée que dans la filière administrative.

Cette proposition de loi, que le groupe Socialistes et apparentés a fait le choix d'inscrire dans sa « niche » parlementaire du jeudi 11 décembre prochain, est **indispensable pour traduire, dans la loi, les points de l'accord qui relèvent du domaine législatif.**

Ses articles 1^{er} et 2 sont indissociables : **ils rendent obligatoire l'adhésion des agents territoriaux dans le cadre des contrats collectifs en matière de prévoyance**, excluant, de fait, le recours à la procédure de labellisation de contrats individuels. Ces dispositions mettent ainsi fin à un modèle à adhésion facultative qui laisse trop d'agents sans couverture.

L'article 3 **accroît la participation minimale des employeurs territoriaux en matière de prévoyance à 50 %** du montant de la cotisation individuelle correspondant aux garanties minimales du contrat, alors qu'elle s'établit aujourd'hui à sept euros, ce qui correspond à 20 % d'un montant de référence éloigné de la réalité des contrats. **Ce partage à parts égales entre employeurs et agents constitue l'un des piliers de l'accord.**

L'article 4 vise à **garantir la prise en charge**, par l'organisme assureur avec lequel un employeur territorial a conclu un nouveau contrat, **des suites d'états pathologiques d'un agent survenus avant son adhésion**. Cet article applique ainsi **aux agents territoriaux le même régime de prise en charge des suites d'états pathologiques antérieurs que celui prévu par l'article 2 de la loi « Évin » de 1989, sans préjudice de l'article 7 de cette même loi**, par lequel un organisme assureur est tenu, après la résiliation ou le non renouvellement d'un contrat collectif, de verser les prestations immédiates ou différées acquises durant son exécution.

L'article 5 ne rend l'obligation d'adhésion dans le cadre d'un contrat collectif de prévoyance **opposable aux agents territoriaux en arrêt de travail** qui disposent d'un contrat individuel de prévoyance **qu'à partir d'un délai de 30 jours à compter de la reprise de leurs fonctions**. Il précise également que ces agents continuent, de façon transitoire, à bénéficier de la participation de leur employeur au financement de leur contrat individuel de prévoyance.

Enfin, l'article 6 **prévoit une entrée en vigueur des articles 1^{er} à 3 au 1^{er} janvier 2029**. Le Sénat a fait le choix de reporter cette entrée en vigueur, initialement prévue au 1^{er} janvier 2027, afin de tenir compte des contraintes tant budgétaires que contractuelles des collectivités, **au regard du retard pris dans la traduction législative de l'accord**. Les collectivités qui le souhaitent pourront toutefois **anticiper la mise en œuvre de la loi** avant 2029, ce que certaines ont d'ores et déjà fait : dix-huit villes ou agglomérations, plusieurs centres de gestion, des départements et même deux régions ont conclu des contrats à adhésion obligatoire sur la base de l'accord de 2023.

Au cours de sa réunion du 26 novembre dernier, votre commission des Lois a adopté, selon la procédure de législation en commission, la proposition de loi relative à la protection sociale complémentaire des agents publics territoriaux **sans y apporter de modification**. Parce qu'il est du devoir de la représentation nationale de transposer cet accord fidèlement et dans des délais rapides, **votre rapporteur espère que l'Assemblée nationale adoptera ce texte conforme le 11 décembre prochain**, afin d'assurer sa promulgation rapide et d'offrir aux collectivités un cadre clair de négociation pour leurs futurs contrats de prévoyance.

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

(art. L. 827-4 du code général de la fonction publique et art. L. 310-12-2 du code des assurances)

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

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1^{er} exclut le recours aux contrats individuels labellisés en matière de prévoyance pour les agents territoriaux. La couverture de ce risque ne pourra dès lors être financée par les employeurs territoriaux que dans le cadre d'un contrat collectif.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté l'article 1^{er} sans y apporter de modifications autres que rédactionnelles et de coordination.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique a redéfini la participation des employeurs publics au financement des garanties de protection sociale complémentaire de leurs personnels ainsi que les conditions d'adhésion ou de souscription de ces derniers.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE CODE GÉNÉRAL DE LA FONCTION PUBLIQUE ENCADRE LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE DES AGENTS PUBLICS TERRITORIAUX

1. Une participation obligatoire des employeurs territoriaux, tant en matière de santé que de prévoyance

Prise en application du 1^o du I 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 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique **a redéfini la participation des employeurs publics ⁽¹⁾ au financement**

(1) Hors fonctionnaires des assemblées parlementaires et magistrats de l'ordre judiciaire.

des garanties de protection sociale complémentaire de leurs agents ainsi que les conditions d'adhésion ou de souscription de ces derniers, dans l'objectif de **favoriser leur couverture sociale complémentaire et d'augmenter leur pouvoir d'achat par une participation accrue des employeurs publics.**

Les dispositions de cette ordonnance sont désormais codifiées aux articles L. 827-1 à L. 827-12 du code général de la fonction publique (CGFP), et précisées, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, par un décret du 20 avril 2022 ⁽¹⁾.

En application de l'article L. 827-1, les employeurs publics :

– **doivent participer au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents en matière de santé** (prise en charge totale ou partielle des dépenses liées à la maternité, la maladie ou en cas d'accident), pour un montant égal à **la moitié au moins du financement nécessaire à la couverture des garanties minimales** ;

– **peuvent participer au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents en matière de prévoyance** (maintien de la rémunération en cas d'incapacité de travail, d'invalidité ou d'inaptitude et couverture des frais d'obsèques ou versement aux ayants droit d'un capital décès). **Cette participation en matière de prévoyance est toutefois obligatoire pour les collectivités territoriales et leurs établissements**, en application de l'article L. 827-9, à hauteur de 20 % d'un montant de référence fixé ⁽²⁾.

Les garanties minimales en matière de prévoyance

Les articles 3 et 4 du décret n° 2022-581 du 20 avril 2022, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2025, définissent respectivement les garanties minimales pour les agents affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, d'une part, et pour les agents affiliés au régime général de la sécurité sociale, d'autre part.

Pour le **risque d'incapacité temporaire de travail**, cette garantie prend la forme **d'indemnités journalières complémentaires garantissant une rémunération nette équivalente à 90 % du traitement indiciaire**, à 90 % de la nouvelle bonification indiciaire et à **40 % du régime indemnitaire nets** (primes et indemnités facultatives), après déduction des garanties statutaires et, pour les agents non fonctionnaires, des indemnités journalières de sécurité sociale.

Pour le **risque d'invalidité**, cette garantie prend la forme d'une rente garantissant une rémunération équivalente à **90 % du traitement net de référence**.

Source : articles 3 et 4 du décret n° 2022-581 du 20 avril 2022

(1) 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.

(2) Voir le 3 du présent I.

2. Une participation financière des employeurs territoriaux selon trois modalités

En principe, la participation financière des employeurs publics à la protection sociale complémentaire de leurs agents n'est possible que dans le cadre de contrats à caractère collectif ou individuel sélectionnés par les employeurs publics au terme d'une procédure de mise en concurrence ⁽¹⁾. **Toutefois, pour les collectivités et pour leurs établissements publics, coexistent trois modalités de participation financière** à la protection complémentaire de leurs agents :

– par le biais de **contrats individuels labellisés**, comme le prévoit l'article L. 827-4 du CGFP. Dans ce cadre, l'agent souscrit un contrat individuel de son choix, ce dernier devant, pour bénéficier du financement de l'employeur, être labellisé par des prestataires de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ⁽²⁾. Ces contrats doivent en tout état de cause respecter les garanties minimales prévues par le décret du 20 avril 2022 précité. En 2022, **41,6 % des employeurs territoriaux avaient recours à des contrats labellisés** pour la couverture du risque prévoyance de leurs agents ;

– par le biais d'une **convention de participation avec un organisme (mutuelle, union, institution de prévoyance ou entreprise d'assurance)**, conclue après une procédure de mise en concurrence ⁽³⁾. Certains de ces contrats, dits à « adhésion obligatoire », emportent, sauf dispense, l'obligation pour les agents d'y adhérer. D'autres contrats, dits à « adhésion facultative », laissent la possibilité à l'agent d'y adhérer ou non. En 2022, **19 % des employeurs territoriaux concluaient directement des conventions**, à adhésion obligatoire ou facultative, avec des organismes pour la couverture du risque prévoyance ;

– par le biais d'une **convention de participation conclue par un centre de gestion**, pour le compte des collectivités et de leurs établissements, avec un organisme, en application de l'article L. 827-7 du CGFP. En 2022, **39,4 % des employeurs territoriaux avaient recours à une convention avec un centre de gestion** pour assurer la couverture du risque prévoyance de leurs agents.

3. Une participation minimale encadrée par la loi et définie par décret

Pour la couverture des agents en matière de **prévoyance**, la participation minimale des employeurs locaux s'établit, depuis le 1^{er} janvier 2025, à 20 % d'un montant de référence ⁽⁴⁾, que l'article 2 du décret précité fixe à 35 euros, soit une contribution minimale de **7 euros**.

(1) Article L. 827-3 du CGFP.

(2) Article L. 310-12-2 du code des assurances.

(3) Article 827-6 du CGFP.

(4) Article L. 827-11 du CGFP.

S'agissant de la couverture des agents en matière de **santé**, l'article L. 827-10 du CGFP précise que cette participation des employeurs locaux ne pourra, à compter du 1^{er} janvier 2026, être inférieure à 50 % d'un montant de référence, lequel est fixé par l'article 6 du décret du 20 avril 2022 à 30 euros, ce qui représente une contribution minimale de l'employeur de **15 euros**.

B. L'ACCORD COLLECTIF NATIONAL DU 11 JUILLET 2023 EXCLUT LE RECOURS À LA LABELLISATION EN MATIÈRE DE PRÉVOYANCE

1. Un accord conclu à l'unanimité des organisations syndicales

Le 11 juillet 2023, la majorité des membres de la coordination des employeurs territoriaux ⁽¹⁾ a conclu, avec l'ensemble des organisations syndicales représentatives du versant territorial de la fonction publique ⁽²⁾, un accord collectif national relatif à la protection sociale complémentaire des agents territoriaux. Cet accord, fruit de discussions initiées en septembre 2022, approfondit la réforme de la protection sociale complémentaire prévue par l'ordonnance du 17 février 2021.

Cet accord est structuré autour de trois axes principaux :

- la définition d'un **socle de garanties** au bénéfice des agents en matière de prévoyance et de santé ⁽³⁾ ;

- **l'encadrement des pratiques contractuelles** ;

- le pilotage et le portage social des **dispositifs de participation**.

La **généralisation de l'adhésion obligatoire dans le cadre des contrats de prévoyance constitue la mesure principale** de cet accord.

Une telle obligation, comme plusieurs des mesures de l'accord, **relève du domaine de la loi**. Si les accords collectifs *« peuvent comporter des dispositions édictant des mesures réglementaires »* ⁽⁴⁾ à l'exception de celles prises par décret en Conseil d'État, ils ne peuvent intervenir directement dans le domaine législatif. **Il appartient dès lors au législateur de se saisir de cet accord pour traduire, dans la loi, ses dispositions de nature législative, dans le respect du dialogue social.**

(1) L'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), l'Association des maires ruraux de France (AMRF), l'Association des petites villes de France (APVF), Départements de France, la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG), France urbaine, Intercommunalités de France et Villes de France.

(2) La Confédération française démocratique du travail Interco (CFDT Interco), la Confédération générale du travail (CGT), la Fédération autonome de la fonction publique territoriale (FA-FPT), Force Ouvrière (FO), la Fédération syndicale unitaire (FSU) et l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA).

(3) Parmi ces garanties figure notamment l'amélioration des garanties minimales des contrats de prévoyance, prévues aux articles 3 et 4 du décret n° 2022-581 du 20 avril 2022.

(4) Article L. 222-1 du CGFP.

2. Un accord qui exclut le recours à la labellisation en matière de prévoyance

Le point 1.1.2 de l'accord du 11 juillet 2023 prévoit la généralisation de l'adhésion obligatoire aux dispositifs de couverture des risques en matière de prévoyance – objet de l'article 2 de la présente proposition de loi – **au moyen d'un contrat collectif à adhésion obligatoire – objet du présent article.**

Dès lors, **le recours aux contrats labellisés**, s'il resterait possible pour la couverture des risques en matière de santé, **ne serait plus possible en matière de prévoyance**. En effet, les contrats labellisés, même s'ils représentent plus de 40 % des contrats auxquels ont recours les employeurs territoriaux en matière de prévoyance, présentent plusieurs limites :

– **ils favorisent l'antisélection**, c'est-à-dire la souscription du contrat par les personnes les plus exposées à un risque de sinistre, renchérissant d'autant le coût du contrat pour les adhérents ;

– **ils ne permettent pas aux collectivités**, comme dans le cadre de contrats collectifs, **de négocier les prix du contrat** en tenant compte du nombre d'adhérents.

Le tableau ci-après présente les différents contrats que les collectivités peuvent actuellement financer et ceux qu'elles pourront financer une fois l'accord du 11 juillet 2023 transposé dans la loi.

	En l'état du droit en vigueur		En application de l'accord du 11 juillet 2023	
	Santé	Prévoyance	Santé	Prévoyance
Contrat individuel labellisé				
Contrat collectif à adhésion facultative				
Contrat collectif à adhésion obligatoire				

Source : « foire aux questions » de l'accord collectif national du 11 juillet 2023.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

A. LA DISPOSITION INITIALE

L'article 1^{er} modifie l'article L. 827-4 du CGFP afin **d'exclure de la procédure de labellisation les contrats en matière de prévoyance**, ceux-ci ne pouvant dès lors être financés par l'employeur que dans le cadre d'un contrat collectif après mise en concurrence, comme le prévoit l'article L. 827-6. La labellisation de contrats individuels en matière de santé demeurerait possible, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État ⁽¹⁾.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Par un amendement COM-2 de sa rapporteure, Mme Catherine Di Folco, la commission des Lois du Sénat a procédé à des modifications d'ordre rédactionnel et a opéré une coordination, à l'article L. 310-12-2 du code des assurances, résultant de la codification de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale au sein du CGFP ⁽²⁾.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 2

(art. L. 827-6 du code général de la fonction publique)

Généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire en matière de prévoyance pour les agents territoriaux

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 de la proposition de loi rend obligatoire l'adhésion des agents territoriaux dans le cadre des contrats collectifs en matière de prévoyance.

(1) *Même si la loi actuellement en vigueur ne prévoit pas le recours explicite à un décret en Conseil d'État pour définir la procédure de labellisation, 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, pris après avis du Conseil d'État, définissent la procédure d'habilitation des prestataires de l'ACPR et les modalités de labellisation des contrats ou règlements.*

(2) *Ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique.*

➤ Modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté l'article 2 sans y apporter de modifications autres que rédactionnelles.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. DES CONTRATS COLLECTIFS EN MATIÈRE DE PRÉVOYANCE À ADHÉSION OBLIGATOIRE OU FACULTATIVE

Ainsi qu'il a été évoqué au commentaire de l'article 1^{er}, il existe, pour les collectivités et pour leurs établissements publics, différents types de contrat de protection sociale complémentaire des agents territoriaux, que ce soit en matière de santé ou en matière de prévoyance :

– les **contrats individuels labellisés**, individuellement souscrits par les agents ;

– les **contrats collectifs**, conclus par la collectivité ou l'établissement soit directement avec un organisme (mutuelle, union, institution de prévoyance ou entreprise d'assurance), soit avec un centre de gestion. Ces contrats collectifs peuvent être facultatifs ou obligatoires, **l'adhésion obligatoire n'étant qu'une modalité de souscription de ces contrats**.

Si pour les agents de l'État la souscription d'un contrat collectif **en matière de santé** a été rendue obligatoire par un accord interministériel du 22 janvier 2022 ⁽¹⁾, **cette souscription est facultative dans la fonction publique territoriale**, sauf lorsqu'un accord collectif valide ⁽²⁾ conclu localement et couvrant les risques santé et prévoyance rend obligatoire la souscription des agents à tout ou partie des garanties ⁽³⁾.

Il n'existe aujourd'hui **pas d'obligation d'adhésion des agents pour les contrats de prévoyance à l'échelle de chaque versant**, s'agissant tant de la fonction publique d'État ⁽⁴⁾ que de la fonction publique territoriale. Certains employeurs territoriaux, bien que minoritaires, ont néanmoins fait le choix de rendre obligatoire

(1) Accord interministériel relatif à la protection sociale complémentaire en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la fonction publique de l'État.

(2) Un accord collectif est dit valide au sens de l'article L. 223-1 du CGFP s'il est signé par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ayant recueilli, à la date de la signature de l'accord, 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.

(3) Article L. 827-2 du CGFP.

(4) L'accord interministériel du 20 octobre 2023 relatif à l'amélioration des garanties en prévoyance (incapacité de travail, invalidité, décès) dans la fonction publique de l'État a prévu des contrats collectifs à adhésion facultative en matière de prévoyance. Toutefois, l'avenant n° 1 dit « Bercy » à l'accord interministériel, publié le 27 mars 2025, a permis aux ministères, dans des accords conclus avant le 31 décembre 2024, de conclure un accord collectif prévoyant des contrats collectifs à adhésion obligatoires pour leurs agents – ce qu'ont fait les ministères économiques et financiers le 21 juin 2024.

l'adhésion de leurs agents dans le cadre d'un contrat collectif en matière de prévoyance, par un accord conclu localement.

B. L'ACCORD COLLECTIF DU 11 JUILLET 2023 GÉNÉRALISE LES CONTRATS COLLECTIFS À ADHÉSION OBLIGATOIRE EN MATIÈRE DE PRÉVOYANCE

Ainsi qu'il a été évoqué au commentaire de l'article 1^{er}, le point 1.1.2 de l'accord du 11 juillet 2023 prévoit la généralisation de l'adhésion obligatoire pour les contrats collectifs en matière de prévoyance.

En effet, le caractère facultatif de cette adhésion entraîne aujourd'hui un **phénomène d'antisélection, qui renchérit le coût de l'adhésion et qui, de fait, dissuade certains agents territoriaux de souscrire un tel contrat**. Or les agents de la fonction publique territoriale sont **plus exposés aux risques d'incapacité de travail, d'invalidité, d'incapacité ou de décès que les autres agents publics**, dans la mesure où 45 % de ces agents occupent des emplois dans la filière technique, dont la pénibilité est supérieure à celle de la filière administrative (entretien des espaces verts, réalisation des travaux publics, collecte des déchets ménagers, *etc.*).

En l'absence de couverture complémentaire du risque prévoyance, les agents publics territoriaux ne bénéficient que des garanties statutaires applicables aux agents publics et régies par les articles L. 822-1 à L. 822-17 du CGFP ⁽¹⁾.

Outre une **meilleure couverture des agents territoriaux en matière de prévoyance**, l'adhésion obligatoire des agents pour les contrats collectifs en la matière permettrait **d'en réduire les coûts, tant pour la collectivité que pour les agents**. Les contrats à adhésion obligatoire sont en outre **plus avantageux sur le plan fiscal**, dans la mesure où la participation de l'employeur et la cotisation des agents sont déductibles de l'assiette des revenus imposables, ce qui n'est pas le cas pour les contrats individuels et pour les contrats collectifs à adhésion facultative.

En parallèle de la généralisation des contrats de prévoyance à adhésion obligatoire, **l'accord national du 11 juillet 2023 prévoit des cas de dispense d'adhésion obligatoire pour ces contrats, qui sont de droit :**

– **pour les agents à temps non complet** (durée du travail non choisie par l'agent) dont la quotité de travail est inférieure ou égale à 90 % et dont l'adhésion les conduirait à **s'acquitter d'une cotisation au moins égale à 10 % de leur rémunération brute** (point 2.10.1 de l'accord) ;

(1) À l'issue des trois premiers mois du congé maladie, durant lesquels l'agent perçoit 90 % de son traitement, l'agent perçoit la moitié de son traitement durant les neuf mois suivants. En cas de congés de longue maladie, l'agent perçoit la totalité de son traitement durant la première année puis la moitié de celui-ci durant les deux années suivantes. Enfin, en cas de congé de longue durée, l'agent conserve son traitement intégral durant trois ans, puis la moitié de celui-ci durant les deux années suivantes.

– **pour les agents en situation d’arrêt de travail** à la date de mise en place du premier contrat collectif à adhésion obligatoire, qui bénéficient d’un **régime transitoire** afin de ne pas alourdir la charge de sinistre (point 2.10.3 de l’accord) ⁽¹⁾, tout en pouvant continuer à bénéficier du financement de leur employeur dans le cadre de leur contrat individuel ⁽²⁾.

En complément de ces dispenses de droit, **des dispenses pourront être prévues par un accord collectif local** (point 2.10.2 de l’accord) :

– **pour les agents et les apprentis en contrat à durée déterminée, s’ils justifient d’une couverture individuelle** souscrite par ailleurs pour le même type de garanties ;

– **pour les agents à temps partiel** (durée de travail choisie par l’agent) dont la quotité de travail est inférieure ou égale à 90 % et pour les apprentis dont l’adhésion au système de garanties les conduirait à s’acquitter d’une **cotisation au moins égale à 10 % de leur rémunération brute**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

A. LA DISPOSITION INITIALE

En complément de l’article 1^{er} de la proposition de loi, lequel rend obligatoire le contrat collectif en matière de prévoyance en supprimant la procédure de labellisation des contrats individuels, l’article 2 modifie l’article L. 827-6 du CGFP afin :

– de rendre **obligatoire la souscription par les agents territoriaux aux garanties minimales légales en matière de prévoyance** ;

– de permettre à un accord collectif de **rendre obligatoire la souscription par les agents territoriaux à l’ensemble des garanties prévues par le contrat**, au-delà des seules garanties légales, tout en conservant la possibilité de prévoir la souscription facultative de certaines garanties.

(1) Voir le commentaire de l’article 5 de la présente proposition de loi.

(2) En application du point 2.6.4 de l’accord, les agents en arrêt de travail pourront tout de même 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 pour adhérer à une option du contrat collectif de prévoyance à adhésion obligatoire visant à reprendre le passif.

Enfin, un **décret en Conseil d'État est prévu afin de déterminer les cas de dispense d'adhésion**, de droit ou relevant de la négociation collective. Le décret devra ainsi préciser :

– les situations dans lesquelles certains agents peuvent demander à être dispensés de l'obligation de couverture, que ce soit en raison de leur situation professionnelle ou personnelle ;

– les autres possibilités de dispense qui peuvent résulter d'un accord collectif valide.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Hormis un amendement rédactionnel COM-3 de la rapporteure de la commission des lois Catherine Di Folco, le Sénat a adopté l'article 2 sans y apporter de modification.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 3

(art. L. 827-11 du code général de la fonction publique)

Évolution de la participation minimale des collectivités territoriales à la couverture complémentaire en prévoyance de leurs agents

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 accroît la participation minimale des employeurs territoriaux à la protection sociale complémentaire en prévoyance de leurs agents à 50 % du montant de la cotisation individuelle correspondant aux garanties minimales du contrat.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté l'article 2 sans y apporter de modifications autres que rédactionnelles.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. UNE PARTICIPATION MINIMALE DE 7 EUROS PAR MOIS ET PAR AGENT

Ainsi qu'il a été évoqué au commentaire de l'article 1^{er}, l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 a **rendu obligatoire la participation financière des collectivités territoriales** et de leurs établissements à la protection sociale complémentaire de leurs agents **en matière de prévoyance** ⁽¹⁾.

L'article L. 827-11 fixe un niveau de participation minimale des employeurs locaux en matière de prévoyance à **20 % d'un montant de référence** ⁽²⁾, fixé par l'article 2 du décret n° 2022-581 du 20 avril 2022, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2025, à **35 euros**. Ainsi, la participation minimale au financement de la couverture complémentaire en prévoyance des agents territoriaux s'élève désormais à **7 euros par mois et par agent**.

B. L'ACCORD COLLECTIF DU 11 JUILLET 2023 MODIFIE LES MODALITÉS DE LA PARTICIPATION MINIMALE DES EMPLOYEURS TERRITORIAUX

Le point 1.1.3 de l'accord collectif national du 11 juillet 2023 prévoit d'accroître la participation des employeurs territoriaux à 50 % de la cotisation versée par l'adhérent, en s'appuyant *a minima* sur les garanties minimales définies au point 1.1.1 de l'accord.

1. Une modification de la participation minimale

La **participation minimale des employeurs territoriaux s'établirait à 50 % de la cotisation acquittée par les agents territoriaux** au titre des garanties minimales prévues par l'accord, hors garanties facultatives.

Cette participation constituerait **un minimum**, un accord collectif local pouvant toujours prévoir une prise en charge supérieure à 50 % soit pour l'ensemble des agents territoriaux, soit pour certains agents, par exemple en fonction de leurs revenus.

2. Une modification du mode de calcul

Le montant de la participation de l'employeur **ne serait plus calculé sur la base d'un montant de référence fixé par décret, mais sur la base des nouvelles garanties minimales en matière de prévoyance** définies au point 1.1.1 de l'accord. Ainsi, cette participation sera calculée directement sur le montant de la cotisation acquittée par l'agent, afin de mieux correspondre à la réalité économique des contrats de prévoyance complémentaire : le montant des primes d'assurance en matière de

(1) Article L. 827-9 du CGFP.

(2) Article L. 827-11 du CGFP.

prévoyance dépasse la plupart du temps 35 euros, conduisant, de fait, à une sous-évaluation de la part employeur.

Il est par ailleurs à noter que le point 1.1.1 de l'accord prévoit une évolution des garanties minimales par rapport au décret du 20 avril 2022 ⁽¹⁾ :

– pour le **risque d'incapacité temporaire de travail**, cette garantie correspondrait désormais à 90 % du traitement net de référence (traitement indiciaire, nouvelle bonification indiciaire et régime indemnitaire), alors que le taux minimal de couverture du régime indemnitaire n'est actuellement que de 40 % ;

– pour le **risque d'invalidité**, les modalités de calcul de la rente évolueraient pour les agents publics afin de tenir compte de leur taux d'invalidité.

Il appartiendra au Gouvernement, en application de l'article L. 222-1 du CGFP, de modifier le décret du 20 avril 2022 afin de traduire l'accord du 11 juillet 2023 sur ce point.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

A. LA DISPOSITION INITIALE

L'article 3 de la proposition de loi initiale modifie l'article L. 827-11 du CGFP afin de substituer à la participation minimale des employeurs territoriaux pour la protection sociale complémentaire en prévoyance, actuellement fixée à 20 % d'un montant de référence, une participation d'au moins 50 % de la cotisation individuelle versée par l'adhérent au titre des garanties minimales du contrat.

L'article 3 précise en outre que cette participation minimale peut être augmentée au-delà de 50 % par le biais d'un accord collectif valide.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Hormis un amendement rédactionnel COM-4 de la rapporteure, le Sénat a adopté l'article 3 sans y apporter de modification.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

(1) Voir commentaire de l'article 1^{er}.

Article 4

Prise en charge des suites d'états pathologiques en cas de succession de contrats

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

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

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois a précisé que l'obligation de prise en charge des suites d'états pathologiques survenus antérieurement à l'adhésion s'applique tant en cas de succession de contrats collectifs que lorsque le contrat collectif succède à un contrat individuel.

En séance publique, le Sénat a rétabli l'article 4 dans une version quasi-identique à sa version initiale.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES ARTICLES 2 ET 3 DE LA LOI « ÉVIN » ORGANISENT LA PRISE EN CHARGE DES SUITES DES ÉTATS PATHOLOGIQUES ANTÉRIEURS AU CONTRAT

1. Deux régimes distincts de prise en charge des suites des états pathologiques antérieurs

a. L'article 2 de la loi « Évin » est applicable aux salariés garantis collectivement

L'article 2 de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques, dite « loi Évin », oblige les organismes couvrant le risque décès, les risques portant atteinte à l'intégrité physique ou liés à la maternité ou les risques d'incapacité de travail ou d'invalidité des salariés couverts collectivement à **prendre en charge les suites des états pathologiques survenus antérieurement à la souscription ou à l'adhésion à un contrat ou une convention assurantielle.**

Ces dispositions s'appliquent aux seuls contrats collectifs **à adhésion obligatoire**, restriction que le législateur a estimé nécessaire compte tenu du fait que

l'adhésion obligatoire répartit le risque sur un nombre important d'adhérents et empêche le phénomène d'antisélection.

b. L'article 3 de la loi « Évin » est applicable aux autres contrats collectifs et aux contrats individuels

Pour les autres contrats collectifs, notamment les contrats à adhésion facultative et les contrats individuels, l'article 3 de la loi « Évin » instaure un **régime plus souple pour les organismes assureurs** :

— l'organisme qui a accepté une souscription ou une adhésion **doit, en principe, prendre en charge les suites des états pathologiques** survenus antérieurement à la souscription ou à l'adhésion à un contrat ou une convention assurantielle ;

— toutefois, il **peut refuser de prendre en charge les suites** d'une maladie contractée antérieurement à l'adhésion ou à la souscription du contrat ou de la convention si les deux conditions suivantes sont remplies :

- la maladie antérieure dont les suites ne sont pas prises en charge **doit clairement être mentionnée dans le contrat individuel ou dans le certificat d'adhésion** ;

- l'organisme doit **apporter la preuve que la maladie était effectivement antérieure** à l'adhésion ou à la souscription du contrat ou de la convention.

2. Le régime de prise en charge des suites des états pathologiques pour les agents territoriaux

L'article 2 de la loi du 31 décembre 1989 mentionnant explicitant les « *salariés garantis collectivement* », **il ne semble, de prime abord, pas applicable aux agents publics.**

Votre rapporteur note néanmoins que par une décision du 6 décembre 2017 ⁽¹⁾, le **Conseil d'État a estimé que les dispositions de l'article 2 de la loi 31 décembre 1989, qui sont d'ordre public, s'imposaient à un contrat de prévoyance conclu avec un établissement public administratif**, en l'espèce la chambre des métiers et de l'artisanat de la Réunion. Le Conseil d'État a ainsi fait application de cet article 2 pour un contrat collectif assurant la couverture de **personnels qui ne sont pas salariés** ⁽²⁾, même si les agents ne sont pour autant pas

(1) Conseil d'État, décision n° 402923 du 6 décembre 2017.

(2) Dans une réponse du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises et de l'économie sociale et solidaire publiée au Journal officiel du Sénat le 15 mai 2025 (page 2434) à une question écrite n° 00679 de Mme Frédérique Espagnac en date du 3 octobre 2024, le ministre a rappelé qu'en « matière de droit social, les chambres des métiers et de l'artisanat ne relèvent ni du statut privé, ni du statut public mais du "statut du personnel des chambres de métiers et de l'artisanat" ».

régis par le code général de la fonction publique ⁽¹⁾, mais par un statut spécifique ⁽²⁾ aux personnels des chambres des métiers et de l'artisanat ⁽³⁾, dont l'article 46 instaure un régime de prévoyance collective obligatoire au bénéfice des agents des chambres.

Votre rapporteur n'a pas identifié de jurisprudence, ni du Conseil d'État ni de la Cour de Cassation, qui appliquerait les dispositions de l'article 2 de la loi « Évin » à des contrats collectifs à adhésion obligatoire auxquels adhèrent des agents publics – ni, *a fortiori*, des agents territoriaux.

La lettre de l'article 2 de la loi « Évin » semble donc *a priori* exclure son application aux contrats de prévoyance des agents publics, ce qui conduirait, de fait, à faire entrer ces contrats dans le champ de l'article 3 de la loi « Évin ».

Pour autant, **votre rapporteur note que la philosophie des articles 2 et 3 de la loi « Évin » repose sur le caractère obligatoire ou non du contrat de protection sociale complémentaire, sur lequel repose le risque d'antisélection auquel est confronté l'organisme assureur** : ainsi, l'exposé des motifs du projet de loi « Évin » ⁽⁴⁾ indique que son article 3 trouve à s'appliquer lorsque la couverture s'exerce « *dans un cadre facultatif dans ou hors de l'entreprise ou encore [lorsqu'elle] a un caractère purement individuel* ». **Il n'a donc pas été pensé pour s'appliquer à des contrats collectifs auxquels doivent obligatoirement souscrire des fonctionnaires** – de tels contrats n'existaient d'ailleurs pas à l'époque de l'examen du texte.

Dès lors, **la philosophie de la loi « Évin » pourrait justifier, aux yeux de votre rapporteur, une application de son article 2 aux contrats collectifs auxquels doivent obligatoirement souscrire des agents publics**, sur le modèle de l'application qu'en a fait le Conseil d'État pour les contrats couvrant les agents des chambres des métiers et de l'artisanat.

B. L'ARTICLE 7 DE LA LOI « ÉVIN » RELATIF AU DROIT AU MAINTIEN DES PRESTATIONS ACQUISES OU NÉES EN CAS DE RÉSILIATION D'UN CONTRAT

L'article 7 de la loi « Évin », qui est, comme son article 2, d'ordre public, pose quant à lui un **principe de continuité des prestations après la résiliation ou le non-renouvellement d'un contrat collectif** : l'organisme assureur est tenu de

(1) Le 6° de l'article L. 6 du CGFP dispose ainsi que ce code « ne s'applique pas [...] au personnel des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers de France ».

(2) L'article 1^{er} de la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers dispose ainsi que « la situation du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers de France est déterminée par un statut établi par des commissions paritaires nommées, pour chacune de ces institutions, par le ministre de tutelle ».

(3) Statut adopté par la commission paritaire nationale 52 réunie le 13 novembre 2008.

(4) Projet de loi n° 474, enregistré à la présidence du Sénat le 17 août 1989, renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques, présenté, au nom de M. Michel Rocard, Premier ministre, par M. Claude Évin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.

verser les prestations immédiates ou différées acquises durant son exécution, même lorsque ce contrat a pris fin.

La jurisprudence relative à l'articulation entre les articles 2 et 3 de la loi « Évin », d'une part, et son article 7, d'autre part, **instaure une forme de primauté de l'article 7 dès lors qu'il est applicable**, ainsi que l'a rappelé la Cour de cassation dans un arrêt du 25 mai 2023 ⁽¹⁾ : *« en cas de succession de contrats de prévoyance, il appartient à l'organisme, dont le contrat était en cours à la date où s'est produit l'événement ouvrant droit aux prestations, de verser celles-ci, qu'elles soient immédiates ou différées »*.

Cette articulation, toute en assurant la protection de l'adhérent, vise à éviter un cumul de prestations : **ce n'est que lorsque l'article 7 de la loi « Évin » ne trouve pas à s'appliquer que le nouvel organisme assureur est obligé de prendre en charge les suites des états pathologiques antérieurs**, dans le cadre prévu par les articles 2 et 3. Tel est par exemple le cas lorsque l'agent n'était auparavant pas assuré par un contrat collectif en matière de prévoyance.

C. L'ACCORD COLLECTIF DU 11 JUILLET 2023

La généralisation des contrats collectifs de prévoyance à adhésion obligatoire prévue par l'accord collectif du 11 juillet 2023 et par les articles 1^{er} et 2 de la présente proposition de loi est **susceptible de soulever des interrogations juridiques pour certains agents**, qu'il s'agisse :

– **des agents précédemment couverts par un contrat de prévoyance collectif** à la date d'adhésion dans le cadre du contrat collectif, pour lesquels l'article 7 de la loi « Évin » est applicable ;

– **des agents qui n'étaient pas couverts par un contrat de prévoyance**, individuel ou collectif, ainsi que **des agents précédemment couverts par un contrat de prévoyance individuel**, lesquels n'entrent pas dans le champ de l'article 7.

Pour cette raison, l'accord collectif du 11 juillet 2023, en son point 2.6.3, prévoit *« 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 »*.

D. LA DISPOSITION INITIALE

L'article 4 de la proposition de loi initiale prévoit que, par dérogation à l'article 3 de la loi « Évin », les agents territoriaux, qui doivent obligatoirement être couverts par un contrat de prévoyance collectif à adhésion obligatoire en application

(1) Cour de cassation, chambre civile 2, décision n° 21-22.158 et 21-23.876 du 25 mai 2023.

de l'article 2 de la proposition de loi, **ne peuvent se voir refuser, par l'organisme assureur, la prise en charge des suites d'états pathologiques survenus antérieurement** à l'adhésion de l'agent.

E. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

1. En commission

À l'initiative respective de sa rapporteure et de M. Michel Masset, la commission des Lois du Sénat a adopté deux amendements identiques COM-5 et COM-1 rect., lesquels précisent que l'obligation de prise en charge des suites d'états pathologiques s'appliquerait tant en cas de succession de contrats collectifs que lorsque le contrat collectif succède à un contrat individuel.

Ces amendements visent par ailleurs à identifier l'organisme assureur assurant la prise en charge d'agents dans le cadre de telles successions de contrats. Seraient ainsi prévues deux situations :

– en cas de succession de contrats collectifs, les agents en congé pour raison de santé dont le passage à demi-traitement surviendrait après la résiliation du précédent contrat seraient pris en charge dans le cadre du nouveau contrat collectif, y compris en cas de rechute ;

– lorsqu'un contrat collectif succède à un contrat individuel, les suites des états pathologiques survenus antérieurement à l'adhésion de l'agent seraient prises en charge dans le cadre du nouveau contrat collectif, de même que les rechutes d'un arrêt de travail survenu lorsque le contrat individuel était valide, que l'agent ait été indemnisé ou non dans le cadre de ce contrat.

2. En séance publique

Au regard des difficultés juridiques que la rédaction de l'article 4 adoptée par la commission des Lois est susceptible de soulever par rapport au cadre juridique établi par la loi « Évin », le Sénat a adopté deux amendements identiques n° 3 rect. *bis* des membres du groupe Socialiste, écologiste et républicain et n° 7 du Gouvernement, lesquels **rétablissent l'article 4 dans une version quasi identique à sa version initiale**, en supprimant toutefois la mention du caractère dérogatoire de cet article 4 par rapport à l'article 3 de la loi « Évin ».

Ce faisant, **l'article 4 ne tranche la question de l'application de l'article 2 ou de l'article 3 de la loi « Évin » aux contrats collectifs obligatoires auxquels adhèrent des agents publics. Il fait cependant le choix d'appliquer aux agents territoriaux le même régime de prise en charge des suites d'états pathologiques antérieurs que celui, prévu par l'article 2 de la loi « Évin », pour les salariés couverts par un contrat collectif à adhésion obligatoire.**

Il ne sera **dès lors plus possible**, dans le cadre des nouveaux contrats de prévoyance obligatoire, **de refuser la prise en charge des suites d'états pathologiques en application de l'article 3 de la loi « Évin »**, comme semblent actuellement le faire certains organismes assureurs.

Ce même article 4 précise par ailleurs que cette obligation de prise en charge des suites d'états pathologiques antérieurs **s'appliquera sans préjudice de l'article 7 de la loi « Évin »**. **L'application de cet article 7 ne concernera que les agents déjà couverts par un contrat de prévoyance collectif** à la date d'adhésion dans le cadre du nouveau contrat collectif.

Dans tous les cas où l'article 7 de la loi « Évin » ne trouve pas à s'appliquer – c'est-à-dire pour les agents précédemment non couverts, pour ceux couverts par un contrat individuel, ainsi que lorsque les conditions jurisprudentielles d'application de l'article 7 de la loi « Évin » ne sont pas réunies – **l'organisme proposant le nouveau contrat de prévoyance à adhésion obligatoire ne pourra pas refuser la prise en charge** des suites d'états pathologiques survenus antérieurement à l'adhésion de l'agent, en application de l'article 4 de la présente proposition de loi. En particulier, **ne pourra pas être mise en œuvre la dérogation prévue à l'article 3 de la loi « Évin »**, puisque le présent article 4 se substitue, pour les agents territoriaux, aux articles 2 et 3 de la loi « Évin ».

II. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 5

Dérogation à l'obligation d'adhésion dans le cadre des contrats collectifs de prévoyance pour les agents en arrêt de travail

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 5 de la proposition de loi prévoit que l'obligation d'adhésion dans le cadre d'un contrat collectif de prévoyance ne devient opposable aux agents territoriaux en arrêt de travail à la date de prise d'effet du contrat et qui disposent d'un contrat individuel de prévoyance qu'à partir d'un délai de 30 jours à compter de la reprise de leurs fonctions. Il précise également que ces agents continuent, de façon

transitoire, à bénéficier de la participation de leur employeur au financement de leur contrat individuel de prévoyance.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

En séance publique, le Sénat a précisé que l'employeur local est tenu de proposer aux agents publics bénéficiant d'un congé de santé la possibilité de souscrire, s'ils le souhaitent, le nouveau contrat collectif.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Ainsi qu'il a été évoqué au commentaire de l'article 2, en parallèle de la généralisation des contrats de prévoyance à adhésion obligatoire, **l'accord national du 11 juillet 2023 prévoit des cas de dispense d'adhésion obligatoire dans le cadre de ces contrats pour les agents en situation d'arrêt de travail** à la date de mise en place du premier contrat collectif à adhésion obligatoire, qui bénéficient d'un **régime transitoire** afin de ne pas alourdir la charge de sinistre (point 2.10.3 de l'accord).

Ces agents feraient ainsi l'objet d'un régime transitoire, durant lequel ils pourraient tout de même bénéficier de la participation employeur :

– **soit pour poursuivre leur éventuel contrat individuel labellisé** de prévoyance complémentaire, jusqu'à leur adhésion effective dans le cadre du contrat collectif de prévoyance complémentaire à adhésion obligatoire ;

– **soit pour souscrire une option du contrat collectif de prévoyance à adhésion obligatoire visant à reprendre le passif.**

Une telle dérogation à l'obligation d'adhésion est apparue nécessaire pour éviter d'accroître « *significativement la charge de sinistres et, par là même, la cotisation du contrat* » ⁽¹⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

A. LA DISPOSITION INITIALE

L'article 5 de la proposition de loi initiale vise à **traduire dans la loi le point 2.10.3 de l'accord national** du 11 juillet 2023.

Son premier alinéa dispose ainsi que l'obligation d'adhésion pour un contrat collectif de prévoyance n'est **pas applicable aux agents territoriaux bénéficiant**

(1) *Foire aux questions* » de l'accord collectif national du 11 juillet 2023.

d'un congé de santé ⁽¹⁾ à la date de prise d'effet du contrat **uniquement s'ils disposent d'un contrat individuel de prévoyance ⁽²⁾.**

Cette **obligation devient opposable à l'agent lorsqu'il a repris l'exercice de ses fonctions durant au moins 30 jours consécutifs**, que ce soit à l'issue de son congé ou à l'expiration de ses droits à congés – la durée de 30 jours, fréquente dans les contrats de prévoyance, correspondant à la durée de reconstitution de l'aléa.

Le second alinéa de l'article 5 précise en outre que les agents territoriaux placés dans cette situation **continuent, de façon transitoire, de bénéficier de la participation de leur employeur au financement de leur contrat individuel de prévoyance**, dans les mêmes conditions que celles dont bénéficient les agents ayant obligatoirement souscrit au contrat collectif.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

1. En commission

La commission des Lois du Sénat a adopté l'article 5 sans autre modification que celle, de précision, résultant de l'amendement COM-6 de sa rapporteure.

2. En séance publique

Le Sénat, en séance publique, a adopté un amendement n° 1 rect. *ter* de M. Michel Masset ayant fait l'objet d'un avis de sagesse de la commission et du Gouvernement. Cet amendement complète l'article 6 par un alinéa instituant une obligation d'information de la part de l'employeur territorial, en précisant que ce dernier est tenu de proposer aux agents publics bénéficiant d'un congé de santé de souscrire, s'ils le souhaitent, le nouveau contrat collectif.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

(1) Il s'agit de l'ensemble des congés pour raison de santé, accidents de services et maladies professionnelles prévues aux articles L. 822-1 à L. 822-30 du CGCF.

(2) Les agents en arrêt de travail ne disposant pas d'un contrat individuel de prévoyance seraient en revanche dans l'obligation d'adhérer au contrat collectif obligatoire.

Article 6

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

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 1^{er} de la proposition de loi, dans sa version initiale, prévoit l'entrée en vigueur des articles 1^{er} à 3 de la présente proposition de loi à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2027. Toutefois, pour les contrats collectifs en cours :

- les articles 1^{er} à 3 de la proposition de loi sont applicables à la collectivité ou au groupement l'ayant conclu à compter du terme du contrat, lorsque son terme est antérieur au 1^{er} janvier 2027 ;
- à l'inverse, lorsque le terme du contrat est postérieur au 1^{er} janvier 2027, la collectivité ou le groupement l'ayant conclu est tenue de le mettre en conformité avec la présente proposition de loi avant cette date.

➤ Modifications apportées par le Sénat

La commission des Lois, à l'initiative de sa rapporteure, a reporté l'entrée en vigueur des articles 1^{er} à 3 de la présente proposition de loi au 1^{er} janvier 2029. Elle a conservé le principe d'une application différenciée aux contrats en cours, selon qu'ils prennent fin avant ou après le 1^{er} janvier 2029.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

A. LA DISPOSITION INITIALE

Le I de l'article 6 de la proposition initiale prévoit l'entrée en vigueur des articles 1^{er} à 3 de la présente proposition de loi à une **date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2027**.

Par dérogation, l'article 6 prévoit toutefois des **dispositions particulières pour les contrats collectifs en cours** :

- lorsque le terme d'un tel contrat est antérieur au 1^{er} janvier 2027, les articles 1^{er} à 3 de la proposition de loi sont applicables à la collectivité ou au groupement l'ayant conclu à compter du terme du contrat (I de l'article 6) ;
- à l'inverse, lorsque le terme du contrat est postérieur au 1^{er} janvier 2027, la collectivité ou le groupement l'ayant conclu est tenue de le mettre en conformité avec

la présente proposition de loi, dans le respect du droit de la commande publique ⁽¹⁾ (II de l'article 6).

Le III de l'article 6 précise enfin que les articles 4 et 5 de la proposition de loi entrent quant à eux en vigueur au lendemain de sa publication.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de sa rapporteure ⁽²⁾, et **afin de tenir compte du retard pris dans la traduction législative de l'accord collectif national du 11 juillet 2023**, la commission des Lois du Sénat a reporté l'entrée en vigueur des articles 1^{er} à 3 de la présente proposition de loi au 1^{er} janvier 2029 (I de l'article 6). Cette entrée en vigueur différée **ne fait toutefois pas obstacle à ce que ces dispositions soient appliquées avant cette date** par les collectivités et les établissements publics qui le souhaiteraient.

La commission des Lois du Sénat a en outre tiré les conséquences de ce report pour les contrats collectifs en cours :

– pour ceux dont le terme est antérieur au 1^{er} janvier 2029, les articles 1^{er} à 3 de la proposition de loi sont applicables à la collectivité ou au groupement l'ayant conclu à compte du terme dudit contrat (I *bis* de l'article 6) ;

– pour ceux dont le terme est postérieur au 1^{er} janvier 2029, la collectivité ou le groupement l'ayant conclu est tenue de le mettre en conformité avec la présente proposition de loi à compter de cette date, dans le respect du droit de la commande publique (II de l'article 6).

II. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

(1) C'est-à-dire soit par la relance d'une consultation, en vue de la conclusion d'un nouveau contrat, soit par l'ajout d'un avenant au contrat, si les modifications à apporter ne sont pas substantielles.

(2) Amendement COM-7.

Article 7

Compensation des conséquences financières de la proposition de loi

Adopté par la Commission sans modification
--

L'article 7 prévoit un **gage financier** destiné à garantir la recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution de la proposition de loi, lors de son dépôt.

Il prévoit ainsi la compensation des charges résultant, pour les collectivités, de la proposition de loi par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs.

Votre commission des Lois a adopté cet article sans modification.

*

* *

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa réunion du mercredi 26 novembre 2025, la Commission examine la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la protection sociale complémentaire des agents publics territoriaux (n°1670) (M. Stéphane Delautrette, rapporteur).

Lien vidéo : <https://assnat.fr/pvI57O>

M. le président Florent Boudié. La proposition de loi relative à la protection sociale complémentaire des agents publics territoriaux est le fruit d'un accord entre les structures représentant notre maillage territorial et les organisations syndicales représentatives de la fonction publique territoriale. Conclu en juillet 2023, cet accord doit être transposé dans notre législation pour entrer en vigueur. Le texte a été déposé au Sénat le 3 février 2025 et adopté par ce dernier le 2 juillet. Nous l'examinons à notre tour, selon la procédure de législation en commission.

M. Stéphane Delautrette, rapporteur. Cette proposition de loi transpartisane, qui a été adoptée à l'unanimité par le Sénat le 2 juillet dernier, traduit un accord absolument inédit signé le 11 juillet 2023 par les représentants des employeurs territoriaux et l'ensemble des organisations syndicales. Le groupe Socialistes et apparentés a choisi de la placer en première position de sa niche parlementaire du 11 décembre, car il est urgent de donner une traduction concrète à cet accord unanime.

Il s'agit du premier accord relatif à la fonction publique territoriale à être conclu sans la présence de l'État, à l'issue d'un long processus de négociation. Il constitue donc un moment fondateur pour le dialogue social au sein des collectivités et démontre que ce dernier permet d'aboutir à des solutions qui tiennent compte de la réalité des métiers et des risques auxquels sont confrontés les agents.

Accompagné de plusieurs collègues, parmi lesquels Guillaume Gouffier Valente et Céline Thiébault-Martinez, que je remercie, j'ai auditionné la semaine dernière l'ensemble des signataires. Tous, sans exception, ont rappelé que l'accord représente une avancée historique.

D'abord, je répète qu'il a été unanimement signé par les six organisations syndicales représentatives.

Ensuite, il répond aux vulnérabilités de la fonction publique territoriale, au sein de laquelle les métiers sont exposés, les carrières longues et les agents souvent fragilisés. Je rappelle que 45 % d'entre eux occupent des emplois techniques – entretien des espaces verts, réalisation de travaux publics, collecte des déchets

ménagers, *etc.* – et que la pénibilité y est plus élevée que dans la filière administrative.

Troisième élément : l'accord met fin au modèle à adhésion facultative, qui laisse trop d'agents sans couverture et qui conduit à des phénomènes d'antisélection.

Enfin, dans le contexte contraint que vous connaissez, il protège les finances des collectivités en organisant une mutualisation plus efficace qu'actuellement.

L'accord entérine donc le fait que la prévoyance n'est pas une dépense de confort mais un investissement protecteur, d'abord pour les agents eux-mêmes, mais aussi pour les finances de nos collectivités.

La présente proposition de loi est indispensable pour transposer les points qui relèvent du domaine législatif. Elle les traduit d'ailleurs fidèlement.

Les articles 1^{er} et 2 sont indissociables en ce qu'ils rendent obligatoire l'adhésion des agents territoriaux aux contrats collectifs de prévoyance, excluant ainsi le recours à la procédure de labellisation de contrats individuels.

L'article 3 accroît la participation minimale des employeurs territoriaux en matière de prévoyance à 50 % du montant de la cotisation individuelle correspondant aux garanties minimales du contrat – ce partage à parts égales constituant l'un des piliers de l'accord.

L'article 4, de prime abord assez technique, garantit la prise en charge, par l'organisme assureur avec lequel l'employeur territorial conclut un nouveau contrat, des suites d'états pathologiques d'un agent survenus avant son adhésion. Cet aspect fait l'objet d'interprétations divergentes de la part de certains acteurs.

En effet, il a été choisi d'appliquer aux agents territoriaux le même régime de prise en charge que celui prévu à l'article 2 de la loi Évin de 1989 renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques. Les nouvelles dispositions se substitueront aux articles 2 et 3 de la loi Évin et s'appliqueront sans préjudice de l'article 7 de cette même loi Évin, qui impose à l'organisme assureur, après la résiliation ou le non-renouvellement d'un contrat collectif, de verser les prestations immédiates ou différées acquises durant son exécution. Dans tous les cas où l'article 7 de la loi Évin ne trouve pas à s'appliquer, l'organisme proposant le nouveau contrat de prévoyance à adhésion obligatoire ne pourra pas refuser la prise en charge des suites d'états pathologiques sur le fondement de l'article 3, comme semblent le faire actuellement certains assureurs.

Quant à l'article 6, il prévoit une entrée en vigueur de l'accord au 1^{er} janvier 2029, et non plus au 1^{er} janvier 2027 comme envisagé initialement. Cet ajustement répond à une demande des collectivités, eu égard à leurs contraintes budgétaires et contractuelles liées au retard pris dans la transposition législative de l'accord. Notons qu'un tel report ne pose pas de difficulté, dans la mesure où l'adoption du texte offrira un cadre clair de négociation pour les futurs contrats. Les collectivités pourront

d'ailleurs anticiper l'entrée en vigueur de ses dispositions, ce à quoi je les invite. Beaucoup l'ont déjà fait : dix-huit villes ou agglomérations, plusieurs centres de gestion, des départements et même deux régions ont en effet conclu des contrats à adhésion obligatoire sur la base de l'accord de 2023.

Il est de notre devoir de le transposer fidèlement et dans des délais rapides. Je vous invite donc à adopter le présent texte dans les mêmes termes que le Sénat. Je remercie d'ailleurs les différents groupes qui, dans cette optique, n'ont pas déposé d'amendements.

M. Olivier Falorni (Dem). Cette proposition de loi importante, déposée par notre collègue sénatrice Isabelle Florennes et adoptée par le Sénat le 2 juillet, vise à transposer dans la loi l'accord collectif national du 11 juillet 2023 – accord qualifié d'historique et conclu unanimement par les organisations syndicales et par la coordination des employeurs territoriaux. Il s'agit, j'y insiste à mon tour, d'un moment rare dans la fonction publique : l'accord est unanime, ambitieux, abouti et, surtout, pleinement issu du dialogue social. Notre responsabilité est donc simple : lui donner force de loi.

Cette réforme vient combler un retard structurel de la fonction publique territoriale en matière de protection sociale complémentaire. Le constat est connu : moins d'un agent sur deux est couvert par un contrat de prévoyance ; la moyenne d'âge des agents territoriaux atteint 46 ans ; et 72 % d'entre eux appartiennent à la catégorie C – ils sont souvent exposés, usés, voire fragilisés. Ils font face à une réalité professionnelle plus dure que celle du secteur privé, tout en souffrant d'une protection inférieure. Ce n'était plus tenable ; la proposition de loi y répond.

Elle opère une rupture essentielle avec la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire pour la couverture incapacité, invalidité et décès. Ce basculement met fin à la procédure individuelle de labellisation en matière de prévoyance, qui était trop lourde et trop incertaine. Il aligne juridiquement la fonction publique territoriale sur les standards du secteur privé, issus notamment de l'accord national interprofessionnel de 2013.

Notons aussi que la participation financière de l'employeur est considérablement rehaussée, passant d'un forfait dérisoire de 20 % d'un montant de référence, soit environ 7 euros par mois et par agent, à 50 % de la cotisation réelle du contrat collectif. Là encore, c'est une avancée sociale majeure.

Toutefois, la vigilance s'impose sur le plan budgétaire. Les collectivités locales sont sous forte tension en raison de la hausse des coûts de l'énergie, de l'inflation et surtout de l'augmentation massive des cotisations employeurs, qui progresseront de 12 points en quatre ans avec le décret pris en janvier dernier. Le coût de la présente réforme est estimé à environ 500 millions pour les employeurs locaux, ce qui n'est pas anodin.

C'est précisément pour cette raison que le Sénat a prévu, en tenant compte des délais incompressibles de la commande publique et de l'échéance des prochaines élections municipales, que l'accord n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2029 pour les collectivités qui ne disposent pas encore d'un contrat collectif. Cette échéance laisse aux futurs exécutifs municipaux la maîtrise du processus et évite d'imposer des appels d'offres complexes et coûteux à quelques mois des élections. Nous saluons donc ce report, qui ne fait d'ailleurs pas obstacle à ce que les dispositions soient appliquées plus tôt par les collectivités et les établissements qui le souhaiteraient.

En définitive, le texte n'est pas seulement un dispositif technique, mais une avancée sociale solide, concertée, équilibrée, née du dialogue social territorial. Il renforce la protection de 1,9 million d'agents, améliore l'attractivité des métiers publics et aligne enfin la fonction publique territoriale sur les standards du secteur privé, tout en respectant la liberté locale de négociation. Pour toutes ces raisons, le groupe Les Démocrates lui apportera son plein soutien.

M. Jonathan Gery (RN). Notre commission examine ce matin un texte important relatif à la prévoyance complémentaire de plus de 1,9 million d'agents territoriaux.

Tout d'abord, je tiens à saluer le dévouement de ces agents qui s'engagent au quotidien dans nos collectivités ; je le vois dans ma circonscription du Rhône, où j'ai l'honneur d'être élu. Ces agents donnent vie au maillage local – en Auvergne-Rhône-Alpes, il s'agit de 8 millions d'habitants, répartis sur 70 000 kilomètres carrés, cinq métropoles et douze départements. Leur rôle est nécessaire et structurel pour les services publics, les familles, nos enfants, nos aînés et la qualité de vie des communes. Il est donc inconcevable de s'opposer par principe à l'objectif de cette proposition de loi. Personne ne conteste qu'il convient d'améliorer la couverture de ces agents en matière de prévoyance.

Gardons néanmoins à l'esprit l'étendue des efforts accomplis par les collectivités depuis des années. Au gré des désengagements de l'État, qui ne revalorise pas la DGF (dotation globale de fonctionnement) au niveau de l'inflation ou qui institue le Dilico (dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales), qui n'est autre qu'un impôt prélevé sur les collectivités pour le redressement des comptes publics, les collectivités sont confrontées à une augmentation de leurs prérogatives qui n'est pas nécessairement accompagnée d'une hausse de leurs moyens. Si ce texte est socialement souhaitable, on ne peut donc que regretter le caractère déséquilibré de son financement. N'oublions pas que derrière les termes « employeurs publics » se trouvent des collectivités, qui devront assumer l'intégralité du coût induit.

Pour l'heure, la participation minimale des employeurs territoriaux en matière de prévoyance s'élève à 7 euros par mois et par agent, montant qui atteindra 15 euros mensuels en janvier prochain s'agissant de la complémentaire santé. La proposition de loi la porte à 50 % de la cotisation réelle, soit environ 35 euros

mensuels. Concrètement, pour une commune de 500 agents, la dépense annuelle passerait de 42 000 à 225 000 euros en quatre ans, soit une hausse de 540 %. Pour de nombreuses collectivités, notamment les plus petites, cette charge est tout simplement insoutenable. Je pense aux petites communes rurales de moins de 500 habitants, qui jalonnent le territoire national. Je rappelle que la France en compte 17 000, soit la moitié du total, et qu'elles recouvrent un tiers du pays. On ne peut pas les ignorer en se focalisant sur la situation des grandes villes.

De plus, le texte supprime des marges de liberté pour imposer un modèle unique, alors que toutes les communes n'ont pas les mêmes besoins ni les mêmes moyens et ne disposent pas du même accès aux opérateurs assurantiels.

Les collectivités, juridiquement contraintes d'adopter des budgets à l'équilibre, peinent à honorer cette règle d'or. D'un point de vue pratique, elles sont tenues de participer au financement des garanties de protection sociale complémentaire et devront gérer les contrats et recourir à une mise en concurrence. Certaines ploieront sous cet alourdissement administratif brutal, sans compter les besoins qu'elles auront en adaptation des systèmes d'information et d'investissement en logiciels et en formation des personnels.

Si nous adhérons à l'idée qui préside en apparence à ce texte, rappelons que ce qui peut satisfaire un modèle théorique ne correspond pas nécessairement à la réalité du terrain, en particulier en milieu rural. On ne peut, d'un côté, affirmer vouloir renforcer l'autonomie locale et, de l'autre, imposer des obligations aussi lourdes sans transfert financier adéquat.

Au Rassemblement national, nous faisons confiance aux collectivités et sommes favorables à l'amélioration de la protection sociale des agents. En revanche, nous refusons de fragiliser davantage les employeurs locaux. Je répète qu'une telle réforme doit s'accompagner soit d'un financement accru de l'État, soit de la liberté pour les employeurs d'adapter leur politique sociale à leurs besoins, ce qui n'est présentement pas le cas. C'est pourquoi nous nous abstiendrons.

M. Guillaume Gouffier Valente (EPR). En vue de la niche socialiste du 11 décembre prochain, nous examinons un texte important et attendu par les agents de la fonction publique territoriale. Je félicite le rapporteur Stéphane Delautrette pour sa pugnacité, qui a permis l'inscription de ce texte à notre ordre du jour.

Avant toute chose, je tiens à saluer l'engagement au quotidien de tous les agents territoriaux, qui sont 1,9 million, principalement en catégorie C. Ces femmes et ces hommes, qui font un travail remarquable au service de l'intérêt général, de nos concitoyennes et de nos concitoyens, ne sont pas reconnus à leur juste valeur. Leur moyenne d'âge étant plus élevée que dans la fonction publique d'État, ils sont plus vulnérables aux problèmes de santé ou d'invalidité. La précarisation et l'usure professionnelle ont un impact direct sur leur santé, leur bien-être au travail et leur évolution de carrière. À cela s'ajoute un salaire médian plus faible que dans les autres branches de la fonction publique.

Malgré ces constats alarmants, seule la moitié des agents territoriaux sont 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'incapacité ou de décès. Du côté des agents, cette situation renforce leur précarité, car tout arrêt de travail représente pour eux un coût financier parfois catastrophique. Côté employeurs, elle met en péril la continuité du service public et nuit à l'attractivité de la fonction publique.

Pour y remédier, les employeurs territoriaux et les organisations syndicales ont signé, le 11 juillet 2023, un accord collectif national afin d'approfondir la réforme de la protection sociale complémentaire. La présente proposition de loi, déposée par la sénatrice Isabelle Florennes, en traduit les dispositions législatives. La principale disposition consiste en la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire en matière de prévoyance au sein de la fonction publique territoriale. Avant le 1^{er} janvier 2029, toutes les collectivités devront avoir souscrit un tel contrat, financé au moins à hauteur de 50 % par l'employeur.

Le groupe Ensemble pour la République soutiendra évidemment ce texte et plaide pour qu'il soit adopté dans les mêmes termes qu'au Sénat. C'est une exigence pour plusieurs raisons.

D'abord, il faut respecter les termes du dialogue social. L'accord est le fruit d'un compromis inédit entre les syndicats et les employeurs territoriaux : nous devons le respecter.

Ensuite, le texte tel qu'adopté à l'unanimité au Sénat convient à la très grande majorité des acteurs concernés, comme ils nous l'ont indiqué lors des auditions conduites par le rapporteur. Si certains points méritent d'être éclaircis par voie réglementaire, comme l'article 4 relatif à la succession des contrats, l'ensemble des employeurs territoriaux, des associations d'élus, des mutuelles et des organisations syndicales souhaitent que la proposition de loi soit adoptée conforme et promulguée dans les meilleurs délais. Nous devons respecter ce bel accord unanime, comme le souhaite également la direction générale des collectivités locales.

Enfin, ce texte est une avancée sociale majeure pour les agents territoriaux. Il est le signe fort de notre reconnaissance de leur travail et une pierre de plus en faveur de l'égalité femmes-hommes. Améliorer la prévoyance permettra d'accompagner les femmes, notamment celles en situation monoparentale, en leur procurant le soulagement de savoir que leurs problèmes seront partiellement pris en charge par leur employeur et qu'elles ne seront plus seules à en supporter le poids.

Par ailleurs, gardons en tête la nécessité d'avancer aussi en ce sens concernant la fonction publique hospitalière. L'abnégation et la passion que mettent ses agents à leur travail ne suffisent pas à pallier leurs nombreuses difficultés quotidiennes. Nous devons les assurer de notre soutien plein et entier pour la suite. Il est temps d'insuffler une véritable culture de prévention des risques au travail au sein de toutes les branches de la fonction publique.

M. Hadrien Clouet (LFI-NFP). Je crains de casser l’ambiance, sur ce texte unanimiste qui poursuit l’œuvre de M. François Hollande – œuvre qui, hormis le crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi et quelques averses, reste assez maigre. En 2013, l’ancien président de la République avait introduit dans les entreprises les complémentaires santé collectives, étendues à la fonction publique d’État en 2022 et que vous voulez désormais généraliser dans la fonction publique territoriale.

Accroître la protection sociale de façon obligatoire, nous y sommes favorables, mais cette proposition comporte, en l’état, de nombreux risques. Personne ne semble avoir pris la mesure du désastre que nous venons de constater dans l’éducation nationale, où l’adhésion obligatoire à la MGEN (Mutuelle générale de l’éducation nationale) a coûté plus de 2 000 euros à certaines familles, tout en leur retirant certains remboursements optiques ou dentaires.

Voilà pourquoi nous souhaitons modifier le texte. Nous avons déposé plusieurs amendements à cet effet, dont un seul sera discuté, les autres ayant été déclarés irrecevables.

Le premier risque est la constitution de trusts horizontaux et verticaux, des monopoles privés qui feraient flamber les prix. En effet, si les mutuelles peuvent démarcher des gens individuellement, ce n’est pas le cas des assurances privées, qui ont besoin de les capturer par le biais de contrats collectifs. Je songe ici – éléphant dans la pièce – à la start-up Alan, qui a déjà fait main basse sur les effectifs de Matignon, du ministère de l’écologie et même sur les collaborateurs et collaboratrices de l’Assemblée nationale. Depuis que son PDG, Jean-Charles Samuelian-Werve, a financé la campagne d’Emmanuel Macron, il bénéficie de renvois d’ascenseur à tous les niveaux !

Les assurances privées remportent d’autant plus de contrats qu’elles peuvent perdre sur le volet complémentaire, et ainsi casser les prix et tuer leurs concurrents, en se remboursant sur leurs autres activités. Nous pourrions faire autrement, par exemple avec une institution nationale de prévoyance, qui négocierait pour toutes les collectivités et ferait baisser les prix via un tarif unique qui exclurait les organismes à caractère lucratif.

Deuxième risque : le texte pourrait s’appliquer au détriment des agents. Celui ou celle qui travaille dans une collectivité riche, comme les Hauts-de-Seine, d’où est élue la parlementaire à l’origine de la proposition de loi, aura une meilleure protection que celui ou celle qui travaille dans une collectivité plus pauvre. Là aussi nous pourrions faire autrement, par exemple avec une caisse de péréquation qui mutualiserait les frais d’adhésion et assurerait le même niveau de protection aux agents, qu’ils se trouvent en Haute-Garonne, en Ariège ou à Paris.

C’est d’ailleurs pour cette raison – troisième risque – que la réforme passe au-dessus des agents. Comme certains fanatiques chantent les vertus du monde de la finance, j’en rappelle les conséquences concrètes : dans le cadre d’un contrat avec

une assurance privée, à la différence des mutuelles, vous pouvez être exclu si vous touchez trop de remboursements par rapport à vos cotisations, tandis qu'une collectivité qui compte beaucoup d'invalidités et qui déploie des mesures de prévention et de reconversion doit surcotiser. Là encore, nous pourrions faire autrement, en intégrant les syndicats dans les commissions d'appel d'offres.

Un tel choix serait d'autant plus pertinent que, quatrième risque, les solidarités intergénérationnelles sont elles aussi menacées. Avec ce texte, les retraités seront évincés de leur complémentaire. En effet, si le tarif sera garanti pendant deux ans, nous savons très bien qu'il montera en flèche ensuite, le passage à la retraite étant, lui, placé directement entre les mains de l'employeur puisque le volet prévoyance, qui assure les transitions professionnelles, sera choisi par le patron public. Nous pourrions faire autrement avec un régime « 100 % sécurité sociale » qui intégrerait tous les risques de la vie, ce qui nous éviterait des frais de gestion rocambolesques.

De fait, sur 1 euro cotisé au profit d'une assurance privée à but lucratif, 20 centimes sont perdus en frais de gestion, marketing, publicité, jetons de présence ; c'est seulement 4 centimes pour la même cotisation à la sécurité sociale. Dit autrement, on met autant au pot commun en cotisant 83 euros à la sécurité sociale qu'en versant 100 euros à une complémentaire privée. Cette économie, personne ne veut la voir, raison pour laquelle on cherche à compléter les remboursements insuffisants de la sécu au lieu de les élargir de manière initiale.

Ce qu'il nous faudrait, c'est une vraie discussion et un vrai droit d'amendement sur ce texte. Les Insoumis demandent donc de renoncer à la procédure de législation en commission pour son examen, de sorte que le sort de 2 millions d'agents publics ne se joue pas en heure ce matin.

Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC). Cette proposition de loi répond à un enjeu très concret pour les collectivités et leurs agents : assurer à toutes et à tous une protection solide en matière de prévoyance. Ce texte ne concerne donc pas les retraités, pour répondre au dernier orateur.

Les agents territoriaux, nombreux à appartenir à la catégorie C, exercent des métiers exigeants et essentiels. Ils interviennent dans le secteur de la petite enfance et du périscolaire, accompagnent les personnes âgées et effectuent des interventions techniques sur les bâtiments ou la voirie ou collectent les ordures.

À la pénibilité de ces métiers s'ajoutent une moyenne d'âge plus élevée que dans les autres fonctions publiques et l'effet du recrutement de jeunes agents contractuels plutôt que fonctionnaires.

La prévoyance dans la fonction publique territoriale a longtemps été un angle mort de la protection sociale dont tout agent est en droit de bénéficier. Faut-il rappeler que le caractère facultatif de la prévoyance a entraîné des situations sociales catastrophiques ? En effet, les agents en congé longue maladie sont indemnisés non

pas sur la base de leur rémunération totale – traitement et primes – mais uniquement sur celle de leur traitement, ce qui conduit à des baisses de revenus parfois supérieures à 50 %.

Il est indispensable d'assurer une protection collective solide aux agents territoriaux en adoptant la présente proposition de loi. En 2021, une ordonnance a redéfini la participation financière des employeurs publics à la couverture complémentaire de leurs agents, étape importante pour harmoniser et améliorer la protection sociale dans les trois versants de la fonction publique. L'accord national du 11 juillet 2023, conclu à l'unanimité des organisations syndicales et des employeurs territoriaux, est un véritable compromis social.

Il revient donc naturellement au législateur d'en assurer la traduction dans la loi. Sans l'adoption rapide de ce texte, des dizaines de milliers d'agents territoriaux risquent de rester exposés à des ruptures de couverture ou à une démutualisation forcée, et de bénéficier d'une protection insuffisante en matière de prévoyance.

La présente proposition de loi vise à lever ces risques. Elle exclut notamment le recours aux contrats individuels labellisés en matière de prévoyance, qui laissent trop d'agents sur le bord de la route, et rend obligatoire l'adhésion à un contrat collectif de prévoyance, condition indispensable pour garantir la solidarité et la mutualisation des risques. La généralisation de ces contrats est nécessaire parce qu'ils protègent mieux les agents et qu'ils permettent aux collectivités de négocier des tarifs plus favorables, adaptés à leur nombre d'adhérents, améliorant ainsi la visibilité financière, la maîtrise des dépenses et, surtout, la protection des agents.

En portant la participation minimale des employeurs territoriaux à 50 %, le texte aligne enfin les agents territoriaux sur le régime général des salariés.

Enfin, ce texte sécurise la prise en charge des pathologies antérieures, en précisant qu'un organisme assureur ne pourra refuser la couverture aux motifs que la maladie a été contractée avant l'adhésion au contrat.

Nous franchissons une étape majeure en matière de dialogue social au sein des collectivités territoriales. Les syndicats comme les employeurs souhaitent que nous respections l'accord qu'ils ont négocié, signé et défendu. Ils attendent que nous garantissions sa mise en œuvre sans créer de nouveaux obstacles.

Cette proposition de loi ne résout pas tout, nous en sommes conscients, mais elle permet d'avancer, de sécuriser le dispositif et de clarifier la situation. C'est la raison pour laquelle le groupe Socialistes et apparentés appelle à son adoption conforme.

Mme Élisabeth de Maistre (DR). Au-delà de sa technicité apparente, ce texte touche à quelque chose d'essentiel : la protection de celles et ceux qui font vivre nos services publics territoriaux. C'est parce que cette proposition de loi répond à

une réalité sociale parfois difficile que le groupe Droite républicaine la soutiendra pleinement et appelle à son adoption conforme.

Depuis plusieurs années, la protection sociale complémentaire des agents territoriaux est trop faible, trop inégale, trop aléatoire. Moins d'un agent sur deux bénéficie d'une prévoyance digne de ce nom alors que plus de 85 % des salariés du secteur privé sont couverts. Concrètement, après trois mois d'arrêt maladie, la rémunération d'une grande partie des agents chute brutalement, parfois de moitié, faute de protection complémentaire. La précarité surgit au moment même où la maladie frappe.

Or ces agents – rippers, auxiliaires de puériculture, Atsem (agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles), agents techniques, policiers municipaux, personnels de voirie – exercent des métiers difficiles, avec des horaires parfois décalés, et sont exposés à des risques physiques et aux accidents du travail. Ils font souvent partie des agents les moins rémunérés de la fonction publique. Il était temps que la loi reconnaisse pleinement cette réalité.

Dans ma circonscription des Hauts-de-Seine, la commune de Boulogne-Billancourt n'a pas attendu l'introduction des contrats obligatoires pour prendre soin de ses agents. Elle leur a proposé une protection sociale complémentaire, à laquelle 20 % d'entre eux ont volontairement souscrit. Lorsque tous les agents seront concernés, le coût pour la collectivité représentera 2 % de la masse salariale, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint et alors que la DGF est égale à zéro depuis plusieurs années.

Le présent texte, qui apporte une réponse solide, responsable et équilibrée, s'inscrit dans le prolongement de l'accord collectif conclu le 11 juillet 2023. Cet accord historique, car négocié exclusivement entre les représentants des collectivités et ceux des agents, sans intervention de l'État, montre que le dialogue social territorial est désormais suffisamment mature pour produire seul des solutions ambitieuses.

Faire confiance aux territoires, laisser aux élus locaux le soin d'organiser la protection de leurs agents, renforcer la subsidiarité des politiques publiques : tels sont les principes auxquels le groupe Droite républicaine est attaché.

La proposition de loi traduit cet accord à travers trois avancées majeures. La première est la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire en matière de prévoyance, qui garantit une protection homogène pour tous les agents, met fin à des disparités incompréhensibles entre les collectivités et permet de réduire significativement le coût des cotisations grâce à la mutualisation.

La deuxième est l'obligation pour l'employeur de prendre en charge 50 % du coût du contrat.

Quant à la troisième avancée, elle concerne l'amélioration de l'attractivité de la fonction publique territoriale. Beaucoup de collectivités peinent à recruter dans des métiers essentiels qui, pour certains, affichent un taux d'absence supérieur à 20 %. Mieux protéger les agents, c'est fidéliser, réduire le *turnover* et reconnaître la valeur de ces métiers du quotidien que nos concitoyens identifient immédiatement. Le calendrier retenu, à savoir une entrée en vigueur en 2029, est à la fois raisonnable et indispensable. Il laisse aux collectivités le temps de préparer la mise en concurrence des contrats.

Ce texte est juste et équilibré, et répond à un besoin clair. Il protège les agents les plus fragiles en renforçant la solidarité dans la fonction publique territoriale, et valorise la capacité des collectivités à organiser leur propre modèle social. Pour toutes ces raisons et parce que croyons qu'un service public solide repose aussi sur la protection accordée à celles et ceux qui l'incarnent chaque jour, le groupe Droite républicaine votera ce texte conforme.

M. Emmanuel Duplessy (EcoS). L'accord national du 11 juillet 2023 portant réforme de la protection sociale complémentaire des agents publics territoriaux, signé à l'unanimité par les organisations syndicales représentatives et les associations d'élus locaux, constitue une avancée majeure pour les près de 2 millions d'agents publics territoriaux concernés.

La présente proposition de loi, d'apparence technique, revêt une dimension sociale et humaine majeure. Moins de la moitié des fonctionnaires territoriaux bénéficient aujourd'hui d'une couverture complémentaire efficace, notamment en matière de prévoyance. Parmi eux, des Atsem, des agents d'entretien, des éboueurs, des auxiliaires de puériculture, des policiers municipaux et toutes celles et ceux dont le travail expose à des risques physiques, à des troubles musculo-squelettiques, voire à des agressions.

Garantir une meilleure couverture de prévoyance est une mesure de justice sociale, mais aussi de prévention des risques professionnels. Nous sommes donc favorables à cette transposition indispensable, en exprimant toutefois des réserves. Ainsi, la méthode choisie interroge : ce texte aurait dû être un projet de loi, accompagné d'une étude d'impact et d'un avis du Conseil d'État. Sans ces étapes essentielles, la clarté du débat et le respect du dialogue social sont fragilisés. Légiférer par proposition de loi sur un tel sujet n'est pas à la hauteur de l'enjeu pour la fonction publique territoriale. Il est encore plus problématique qu'il revienne à nos collègues socialistes d'utiliser le temps de leur niche parlementaire pour le mettre à l'ordre du jour, ce qui témoigne du manque d'intérêt du Gouvernement pour nos agents territoriaux.

Par ailleurs, nous sommes déçus par le report à 2029 de l'entrée en vigueur du texte. Nos agents peuvent difficilement attendre quatre ans de plus pour bénéficier de cette couverture complémentaire. Ce décalage crée une insécurité juridique et sociale inutile alors même que le recul de l'âge de départ à la retraite accroît le

nombre d'arrêts longs et de situations d'invalidité, en particulier pour les agents de catégorie C, qui sont les plus exposés aux risques professionnels.

Nous alertons aussi sur la pression financière croissante pesant sur les collectivités territoriales, que le projet de loi de finances pour 2026 accentue encore. Certaines sont déjà dans le rouge et leurs dépenses de fonctionnement explosent, si bien que 66 % des employeurs territoriaux, qui n'ont pas instauré une protection sociale complémentaire, pointent l'insuffisance de leurs marges de manœuvre. Alors que la DGF n'est toujours pas indexée sur l'inflation, que de nouveaux prélèvements sur les recettes sont instaurés et que les gouvernements successifs sont responsables d'un effet ciseau intenable, il est paradoxal d'imposer aux collectivités de nouvelles charges sans garantir leur soutenabilité financière. Nous demandons donc une transparence renforcée, au bénéfice des agents, des employeurs et de la représentation nationale, sur le coût réel et la soutenabilité du mécanisme au fur et à mesure de son déploiement jusqu'en 2029.

Enfin, nous regrettons que la fonction publique d'État bénéficie de ce dispositif dès le 1^{er} juillet 2026, alors que rien n'est encore acté pour la fonction publique hospitalière. Il y a urgence à garantir une couverture équitable et immédiate dans ce secteur, où les risques professionnels sont considérables et les arrêts de travail déjà trop fréquents. Renoncer à la gratuité des soins dont bénéficient les agents dans l'établissement où ils exercent constituerait un recul majeur et enverrait un très mauvais signal à des personnels déjà éprouvés, dont chacun mesure la charge de travail et le dévouement.

Pour conclure, nous appelons sans naïveté à l'adoption conforme de cette proposition de loi, qui marque tout de même un progrès. Le Gouvernement devra prendre ses responsabilités pour garantir le financement durable de cette réforme tout en préservant la justice sociale et la qualité du service public local. Nous ne devrions pas faire l'économie d'un débat sur le système assurantiel complémentaire et le renforcement d'une sécurité sociale dont les discussions budgétaires en cours ne peuvent qu'aggraver encore les difficultés.

Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR). Cette proposition de loi part d'un constat : moins de la moitié des agents de la fonction publique territoriale sont couverts par une protection sociale complémentaire au titre de la prévoyance. Pourtant, le risque de précarité en cas d'arrêt de travail est d'autant plus élevé dans la fonction publique territoriale que celle-ci se caractérise par une sinistralité supérieure à la moyenne de la fonction publique. Cela s'explique notamment par des métiers davantage exposés à l'usure et à la pénibilité, par une moyenne d'âge plus élevée et par un salaire médian plus faible, en raison de la forte proportion d'agents de catégorie C – 72 %, contre 19 % par exemple dans la fonction publique d'État.

Ce texte s'appuie également sur une réussite collective, l'accord collectif national du 11 juillet 2023, signé par les partenaires sociaux à l'échelle du versant territorial, qui a entendu approfondir la réforme de la protection sociale complémentaire issue de l'ordonnance du 17 février 2021. Acte majeur du dialogue

social, cet accord a notamment posé le principe de la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire en matière de prévoyance.

Certaines dispositions de cet accord doivent être traduites dans la loi pour entrer en vigueur. Fidèle à la confiance accordée au dialogue social et convaincu que les avancées de l'accord du 11 juillet 2023 sont nécessaires, le groupe Horizons & indépendants votera cette proposition de loi et appelle à son adoption conforme. Elle permettra d'inscrire dans le code général de la fonction publique les points principaux de l'accord relevant du domaine de la loi, à savoir la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire en matière de prévoyance et la participation des collectivités territoriales à hauteur de la moitié du montant de la cotisation ou de la prime individuelle ouvrant droit au bénéfice des garanties minimales.

Nous souhaitons que ce texte essentiel à bien des égards soit promulgué dans les meilleurs délais. À travers lui, c'est un message de reconnaissance qui est envoyé aux agents de la fonction publique territoriale, lesquels accompagnent quotidiennement nos concitoyens et les élus locaux. À travers lui, c'est l'attractivité de la fonction publique territoriale qui se renforce. À travers lui, c'est le dialogue social qui démontre sa vitalité.

Enfin, notre groupe soutient le report de la date d'entrée en vigueur de ces dispositions au 1^{er} janvier 2029, prévu par le Sénat. Ce décalage donnera aux collectivités le temps nécessaire pour s'adapter, afin que ce texte constitue un réel vecteur d'amélioration de la fonction publique territoriale et non pas une nouvelle charge administrative et financière difficile à absorber à très court terme.

Merci au groupe Socialiste et apparentés d'avoir repris ce texte et de nous permettre ainsi d'avancer, merci à notre collègue Laurent Marcangeli, qui était au banc en tant que ministre lors de son examen au Sénat, et merci à la sénatrice Isabelle Florennes d'avoir déposé ce texte majeur pour les élus locaux et pour l'attractivité de la fonction publique territoriale.

M. Paul Molac (LIOT). Ce texte concerne 2 millions d'agents territoriaux, dont une petite moitié travaillent dans les travaux publics ou les espaces verts et exercent des métiers particulièrement éprouvants, y compris physiquement, dont la moyenne d'âge est élevée – 44 ans – et qui appartiennent en majeure partie à la catégorie C, la moins rémunérée de la fonction publique.

Cette proposition de loi est bienvenue. Je rappelle que l'une des obligations de l'employeur est de garantir le bien-être de ses employés, auquel participe la protection complémentaire. Un agent qui tombe malade ne bénéficie d'un traitement complet que durant trois mois : placé en congé de longue maladie, il ne perçoit qu'un demi-traitement durant trois ans, ce qui n'est pas acceptable.

La mutualisation et l'obligation de souscription permettront de baisser les coûts. Quant au niveau de participation minimum des collectivités territoriales, il

passerait à 50 % au lieu de 20 % – ce qui n’empêche pas certaines collectivités de contribuer davantage.

Les employeurs territoriaux, les organisations syndicales et les associations représentatives, telles que l’AMF (Association des maires de France et des présidents d’intercommunalité), sont d’accord sur le cadre retenu. Je ne vois pas ce qui me pousserait à m’y opposer.

Un mot sur la MGEN : lorsque j’étais à l’éducation nationale, je m’acquittais moi-même de l’intégralité des cotisations, alors que le ministère de l’éducation nationale les prend désormais en charge à hauteur de 50 %. Cette polémique n’est donc pas la bienvenue.

Nous avons fait œuvre utile en votant la loi de 2013 généralisant la complémentaire santé dans le secteur privé, puis en étendant cette mesure aux fonctionnaires. Je voterai donc cette proposition de loi.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Cette proposition de loi transpartisane, adoptée à l’unanimité le 2 juillet dernier par le Sénat, vient consacrer une démarche de dialogue social menée pendant plus d’une année entre les employeurs territoriaux et toutes les organisations syndicales représentatives.

Elle vise à transposer le premier accord collectif national conclu pour la fonction publique territoriale, qui ne concerne pas moins de 1,9 million d’agents territoriaux, ainsi que l’ensemble des 38 000 employeurs du versant territorial.

Alors que dans le privé, la mutuelle d’entreprise collective obligatoire est en vigueur depuis 2013, les organisations syndicales et les représentants des employeurs ont souhaité renforcer la protection sociale complémentaire des agents face aux risques de la vie, en particulier en matière de prévoyance.

Cette proposition de loi s’articule autour de deux points essentiels : la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire en matière de protection sociale complémentaire au titre de la prévoyance ; et la participation minimale obligatoire des employeurs publics, fixée à 50 % du montant de la cotisation individuelle en prévoyance, le tout en garantissant 90 % de leur revenu net aux agents territoriaux malades ou en invalidité depuis plus de trois mois.

Le texte protège également les agents contre les ruptures de droits. Les assureurs ne pourront plus refuser la prise en charge des suites d’une pathologie antérieure à l’adhésion. En outre, les agents déjà en arrêt maladie ne seront pas pénalisés lors de la conclusion de nouveaux contrats.

Soyons clairs, la protection sociale complémentaire n’est pas un privilège, elle est un filet de sécurité indispensable. Certes, cette réforme représente une avancée sociale importante, mais nous restons convaincus que le véritable horizon à atteindre est celui du 100 % sécurité sociale : un système dans lequel les soins ne

dépendent ni d'un bon contrat ni d'un bon prestataire, mais relèvent du droit de chacun à être soigné et entièrement pris en charge par la sécurité sociale.

C'est la raison pour laquelle nous souhaitons une mise en œuvre rapide de ce texte. Nous regrettons le report de son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2029. Il est difficilement compréhensible que les dispositions d'un accord signé en 2023 ne produisent leurs effets que six ans plus tard.

Rappelons enfin que si la protection sociale complémentaire est devenue nécessaire, c'est aussi parce que notre système de solidarité a été fragilisé. La sécurité sociale a été, au fil des décennies, définancée, notamment par des exonérations massives de cotisations patronales, qui ont réduit les recettes de la solidarité nationale. C'est précisément pour rompre avec cette logique et réaffirmer le sens profond de notre modèle social que notre groupe a proposé de constitutionnaliser la sécurité sociale, en affirmant clairement qu'elle repose sur les principes d'universalité, de solidarité nationale et de service public. Dans l'attente, nous voterons conforme cette proposition de loi.

M. Philippe Bonhecarrère (NI). Les interventions des groupes RN et LFI ont suscité mon étonnement.

Si les agents territoriaux ont, dans leur grande majorité, souscrit des complémentaires santé, ils étaient beaucoup moins nombreux à disposer d'une couverture en matière de prévoyance. Cet accord constitue donc une avancée.

Le RN a pointé le coût de ce dispositif pour les collectivités ; or elles sont nombreuses à l'avoir déjà mis en œuvre. Par ailleurs, n'opposons pas les communes urbaines aux communes rurales : les politiques menées en matière de ressources humaines sont comparables.

En outre, le statut des agents a été amélioré par le décret du 19 novembre 2025, qui prévoit la promotion interne en catégorie A des secrétaires généraux de mairie employés dans les communes de moins de 2 000 habitants ; cela répond à une demande des communes.

Enfin, les questions relatives aux logiciels comme aux appels d'offres sont réglées depuis longtemps. Nos communes rurales ont l'habitude de recourir à des groupements de commandes, généralement sous l'égide des centres de gestion.

Je m'étonne par ailleurs que mes collègues du groupe LFI proposent la création d'un organisme de prévoyance nationale qui négocierait un tarif unique afin de faire baisser les prix. Une telle solution conduirait précisément à instaurer un monopole et à aller jusqu'au bout de la logique de financiarisation.

Quant à l'idée d'un régime 100 % sécu, basée sur la conviction que la sécurité sociale serait le meilleur des gestionnaires à des coûts plus faibles que les complémentaires, je ne suis pas sûr que ses promoteurs en aient bien mesuré les conséquences, y compris dans cette proposition de loi : cela reviendrait à faire

disparaître le statut de la fonction publique, puisque ses agents seraient alors intégrés au régime de sécurité sociale applicable aux salariés de droit privé. J'ai été assez surpris de cette déclaration.

Je voterai bien sûr pour ce texte.

Mme Sylvie Bonnet (DR). La présente proposition de loi, qui transpose dans la loi l'accord collectif historique conclu le 11 juillet 2023, est très attendue. Cet accord, signé à l'unanimité des organisations syndicales et par les associations d'élus territoriaux, a permis de poser les bases d'un socle de solidarité en matière de protection sociale complémentaire, notamment au titre de la prévoyance.

Cette proposition de loi construira ainsi un cadre universel, juste et protecteur. Elle améliorera la couverture des agents et apportera de la lisibilité et de la sécurité juridique aux employeurs publics, qui sont souvent démunis face à la complexité des dispositifs actuels.

J'en profite pour saluer le travail des agents territoriaux dans les territoires ruraux, en particulier dans mon département de la Loire. Ils sont des facteurs indispensables de cohésion, garants de la continuité de la vie locale et de la citoyenneté. Il est de notre devoir d'assurer une meilleure protection à ceux qui font vivre les territoires. C'est une question de justice et cela renforcera l'attractivité de la fonction publique territoriale, mais aussi la cohésion sociale au cœur des collectivités.

M. Laurent Marcangeli (HOR). Monsieur le Rapporteur, je vous remercie d'avoir demandé à votre groupe d'inscrire ce texte dans votre niche parlementaire du 11 décembre. J'avais été la voix du Gouvernement lors de son examen en juillet dernier et j'ai travaillé dès le mois de janvier avec la sénatrice Isabelle Florennes, que je tiens également à remercier, ainsi qu'avec l'ensemble des employeurs publics territoriaux, à ce que cette proposition de loi soit inscrite à l'ordre du jour. Nous avons rencontré quelques difficultés pour convaincre, y compris au sein du Gouvernement, du bien-fondé d'un soutien à ce texte issu d'un accord unanime et d'un travail mené par les employeurs territoriaux et les organisations syndicales, dans le respect de la parole de l'État, qui s'est engagé à aller en ce sens pour la fonction publique territoriale.

Comme cela a été déjà dit, il reste du travail à accomplir, notamment au niveau de la fonction publique hospitalière. J'espère que les travaux lancés lorsque j'étais au ministère de la fonction publique entre janvier et septembre derniers seront poursuivis et que cette loi sera promulguée le plus rapidement possible.

Surtout, ce processus montre qu'on peut réaliser des choses : en janvier dernier, j'ai pris des engagements auprès des employeurs territoriaux ; parvenus à la fin de l'année, nous sommes en mesure de voter un texte définitif. Je soutiens évidemment cette proposition de loi et je vous invite à émettre un vote conforme afin que nous puissions l'appliquer au plus vite.

M. Stéphane Delautrette, rapporteur. Monsieur Clouet, nous sommes très attachés au dialogue social. Lorsque vous dites que ce serait bâcler le travail que de le traiter en une heure de discussion en commission, je tiens à rappeler que cet accord unanime entre les employeurs territoriaux et les organisations syndicales est le fruit d'un travail de plus d'une année. Nous leur devons, par respect, la traduction de cet accord dans la loi.

Nous avons l'occasion de le faire dans le cadre d'une niche parlementaire, même si nous pouvons tous regretter, comme M. Duplessy, que cela n'ait pas été par le biais d'un projet de loi du Gouvernement. Nous examinons donc un texte qui nous vient du Sénat, où il a été porté par Mme Isabelle Florennes, cosigné par l'ensemble des forces politiques et voté unanimement.

Monsieur Gery, vous évoquez les difficultés financières que pourraient rencontrer les petites communes pour traduire l'accord dans les faits. Ceux d'entre nous qui ont participé aux auditions savent que, lorsque nous leur avons posé clairement la question, les associations d'élus et les représentants des employeurs territoriaux, dans leur grande diversité – pas seulement l'AMF, mais aussi France urbaine, l'Association des maires ruraux de France ou encore Départements de France – ont unanimement déclaré que les collectivités ne revendiquaient pas de compensation financière de l'État. Il y a deux raisons à cela.

D'abord, elles assument le choix fait par les employeurs et les salariés d'une répartition équitable, à 50-50, de la charge financière. Surtout, elles considèrent qu'il ne s'agit pas là d'une dépense mais au contraire d'un investissement utile en faveur des agents territoriaux : utile pour l'attractivité du métier, évoquée par plusieurs d'entre vous, car il est difficile de recruter dans la fonction publique et que tout ce qui offre un cadre plus protecteur est de nature à rendre la fonction plus attractive ; et utile parce que participer à la prévoyance, c'est participer à la prévention des risques et à la guérison des agents confrontés à la maladie, à l'invalidité ou à des difficultés.

Pour ce qui est des petites communes, on peut certes redouter la lourdeur de la procédure de consultation et les coûts éventuels liés à la mise en œuvre de l'accord. Je rappelle toutefois qu'il est possible de travailler par groupements mutualisés, notamment à l'échelle des centres de gestion de la fonction publique territoriale (CDG). Plusieurs exemples ont ainsi été portés à notre connaissance dans le cadre des auditions, comme celui de la région des Pays de la Loire, où cinq CDG se sont regroupés pour organiser une consultation en vue d'anticiper la mise en œuvre de l'accord : 82 % des collectivités ont anticipé la mise en œuvre de l'accord du 11 juillet 2023 en souscrivant par anticipation un contrat de groupe collectif à adhésion obligatoire. En Saône-et-Loire, par un même processus, 94 % des collectivités ont souscrit par anticipation ce type de contrat. Tout cela est donc possible et répond aux objectifs des collectivités.

Il est temps d'envoyer ce signal positif. Pour le dire en toute transparence, le cadre d'une niche parlementaire invite à consacrer le moins de temps possible à des

sujets qui font consensus, mais un temps utile pour faire aboutir le processus. Notre travail sur ce texte est en cohérence avec celui que nous menons sur le statut de l'élu. Si nous parvenions, dans la même semaine, à voter en séance publique un texte créant un statut de l'élu local, qui serait un signal très positif en direction des collectivités à quelques mois des échéances municipales, et à traduire dans la loi, à la suite du vote au Sénat, un accord à destination des agents territoriaux, nous aurions fait œuvre utile pour les collectivités.

M. Fabien Di Filippo (DR). Je constate l'unanimité que rencontre le principe d'un élargissement de la protection des agents des collectivités territoriales et de leurs familles face aux risques de maladie, de blessure, voire de décès auxquels ils pourraient être exposés dans leur travail. Reste toutefois pendant la question du financement de cette mesure. En effet, l'employeur, à savoir la collectivité, prendra en charge jusqu'à 50 % du coût de cette prévoyance, mais aucune recette correspondante n'est prévue. La masse salariale va donc augmenter mécaniquement de 2 %, parfois davantage, et l'impact sera d'autant plus important que la commune est modeste. Au bout du compte, des collectivités qui ont déjà fait beaucoup d'efforts et qui ont perdu la maîtrise de leurs ressources pourraient connaître des tensions salariales au niveau des recrutements, des revalorisations et de certaines primes. Il ne faudrait pas que les agents perdent d'un côté ce qu'ils gagnent de l'autre.

Des phénomènes très lourds touchent déjà la CNRACL (Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales), qui va devenir un puits sans fond. Il faut revoir complètement ce système, peut-être avec la création d'un fonds comprenant de la capitalisation, comme cela se pratique déjà dans la fonction publique. À défaut, la fragilité de la situation des communes et des départements pourrait donner lieu, dans la gestion des effectifs et des services, à des situations très douloureuses.

M. Stéphane Delautrette, rapporteur. Ce n'est pas le président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation qui vous dira que nos collectivités n'ont pas de difficultés financières – je vous renvoie aux auditions plus globales qui ont été menées dans le cadre du projet de loi de finances. Un rapport que j'ai commis au nom de la délégation sur le financement de la CNRACL propose un autre chemin que celui qui consiste à activer uniquement la cotisation employeur pour assurer l'équilibre financier de la Caisse – mais là n'est pas le débat de ce jour. Nous n'ignorons certes pas cette question, mais nous devons avoir ce débat dans le cadre du projet de loi de finances. Il me semble du reste que, sur certains sujets, nous n'avions pas trouvé de points de convergence.

Mais la situation actuelle en matière de prévoyance, avec les contrats facultatifs, n'est pas favorable financièrement à nos collectivités car elle n'amène pas à des tarifs largement acceptables : c'est pourquoi certaines d'entre elles ont été contraintes de se limiter au strict minimum de participation. Or le contrat collectif à adhésion obligatoire a précisément cette vertu, par son effet collectif et péréquisiteur,

qu'il rend la mesure soutenable financièrement tout en assurant une bien meilleure couverture aux agents.

Article 1^{er} (art. L. 827-4 du code général de la fonction publique et art. L. 310-12-2 du code des assurances) : *Exclusion du recours à la procédure de labellisation pour la mise en œuvre des contrats de prévoyance*

*La commission adopte l'article 1^{er} **non modifié**.*

Article 2 (art. L. 827-6 du code général de la fonction publique) : *Généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire en matière de prévoyance pour les agents territoriaux*

Amendement CL1 de M. Hadrien Clouet

M. Hadrien Clouet (LFI-NFP). On nous dit qu'un institut national de prévoyance risquerait de favoriser les acteurs financiarisés, mais c'est précisément reconnaître que les contrats collectifs risquent eux aussi de favoriser les acteurs les plus financiarisés de ce secteur. Nous devrions, au contraire, mener une négociation centrale sur un catalogue unique dans lequel les collectivités pourraient choisir. Cela permettrait en outre d'instaurer un mécanisme de péréquation dans lequel les collectivités riches contribueraient pour les plus pauvres. Nous devrions avancer en ce sens.

L'amendement répond à cet objectif, car il vise à exclure du champ du marché les opérateurs lucratifs et financiarisés. Si donc le fait que des acteurs financiarisés puissent attraper les contrats vous pose problème, soutenez cet amendement, qui tend précisément à ce que seules les mutuelles, qui s'inscrivent dans la tradition ouvrière et – disons le mot – anticapitaliste, puissent accéder à ce marché pour protéger les agents.

Nous nous assurerons ainsi d'évincer des acteurs tels qu'Alan, dont j'évoquais tout à l'heure les effets désastreux depuis qu'il couvre notamment Matignon, le Défenseur des droits, les finances publiques, le ministère de l'écologie et les collaborateurs de l'Assemblée. Alan se gave tous les ans de cotisations tout en diminuant année après année la protection pour couvrir ses pertes, et fait de l'assurance comme il ferait des chaussettes ou du plastique. Ce n'est pas parce que M. Macron l'emmène à Choose France ou diffuse des publications sur le compte LinkedIn officiel du président de la République pour dire « Bravo Alan, ce que vous faites est formidable » alors que tout le monde voit ses cotisations augmenter de 20 % tous les ans, qu'il faut favoriser cet acteur. Il faut au contraire le retirer du marché – il faut l'exclure.

M. Stéphane Delautrette, rapporteur. Sur la forme, voilà deux ans que les signataires de l'accord attendent sa traduction dans la loi. S'il vous est proposé un vote conforme, c'est parce que nous avons enfin l'occasion de conclure sur cette

question. Il serait dommage de ne pas le faire car une non-adoption conforme retarderait encore la mise en œuvre de ces dispositions.

Sur le fond, la différence de traitement qu'induit cet amendement soulève quelques difficultés juridiques – il prévoit en effet des restrictions sur les contrats de protection complémentaire des agents, et non sur les autres types de contrats. En outre, l'accord relève de la procédure des marchés publics, qui applique au choix des offres des règles de concurrence, de transparence et de non-discrimination. Ce qui comptera dans l'attribution du marché est donc le niveau de la contribution financière appelée et du service proposé. C'est là notre boussole : nous voulons que soit proposé aux agents le meilleur contrat au niveau tarifaire et au niveau de la couverture.

Le dialogue social ne se limite pas à la conclusion de l'accord, mais va se poursuivre localement. On peut regretter que le code des marchés publics ne permette pas aux organisations syndicales de participer à la procédure d'appel d'offres, mais ces dernières ne sont pas écartées pour autant de l'élaboration du cahier des charges de consultation. La poursuite du dialogue social à l'échelle locale est d'ailleurs prévue pour la déclinaison de l'accord dans les faits si la loi est adoptée.

Je demande donc le retrait de l'amendement. À défaut, avis défavorable.

M. Hadrien Clouet (LFI-NFP). Je me réjouis, monsieur le rapporteur, que vous soyez d'accord avec moi quant à la nécessité d'élargir la portée de cet amendement. Nous serons ravis d'y travailler avec vous dans l'hémicycle. Nous sommes à votre disposition pour élargir la proscription des acteurs financiarisés et privés, dans l'esprit de la Coordination des assureurs mutualistes, qui a publié dans la presse un avis critique sur le risque de démutualisation qui pèserait sur les agents territoriaux si le texte venait à être voté.

M. le président Florent Boudié. Il y aura toutefois un problème de recevabilité.

Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC). Il y a dans nos échanges quelques confusions. Monsieur Clouet, vous appelez de vos vœux une sécurité sociale intégrale pour l'ensemble des risques. Votre inquiétude relative aux mutuelles est satisfaite puisque les agents territoriaux relèvent majoritairement de la catégorie C, qui est un public vieillissant. Or, pour un assureur, assumer la prévoyance – qui est un risque long – de personnes plutôt âgées, qui représenteront dans son portefeuille un risque quasiment certain et lui coûteront jusqu'à ce qu'elles ne soient plus malades, n'est pas une activité rentable. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les mutuelles ont été nombreuses autour de la table de négociation : elles ne pratiquent pas la mutualisation seulement à l'intérieur d'un contrat, mais parmi l'ensemble des produits qu'elles proposent et de leur portefeuille, ce qui leur permet de couvrir des publics offrant un rendement économique moins favorable. L'amendement n'est donc pas nécessaire.

Quant à Alan, je souscris à bon nombre de vos arguments, mais cet opérateur ne propose aujourd'hui que de la complémentaire santé, c'est-à-dire un risque court. Il n'a aucun intérêt à passer à la prévoyance et la mesure proposée ne le concerne donc pas.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle adopte l'article 2 **non modifié**.*

Article 3 (art. L. 827-11 du code général de la fonction publique) : *Évolution de la participation minimale des collectivités territoriales à la couverture complémentaire en prévoyance de leurs agents*

*La commission adopte l'article 3 **non modifié**.*

Article 4 : *Prise en charge des suites d'états pathologiques en cas de succession de contrats*

*La commission adopte l'article 4 **non modifié**.*

Article 5 : *Dérogation à l'obligation d'adhésion dans le cadre des contrats collectifs de prévoyance pour les agents en arrêt de travail*

*La commission adopte l'article 5 **non modifié**.*

Article 6 : *Modalités d'entrée en vigueur et application aux situations en cours*

*La commission adopte l'article 6 **non modifié**.*

Article 7 : *Compensation des conséquences financières de la proposition de loi*

*La commission adopte l'article 7 **non modifié**.*

*La commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **sans modification**.*

*

* *

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la protection sociale complémentaire des agents publics territoriaux (n°1670) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

PERSONNES ENTENDUES

- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

- M. Pascal Mathieu, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale
- Mme Gaëlle Lugand, adjointe au sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

- **Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)**

- Mme Murielle Fabre, secrétaire générale, maire de Lampertheim et vice-présidente de l'eurométropole de Strasbourg
- Mme Stéphanie Colas, chargée de mission fonction publique territoriale
- Mme Charlotte de Fontaines, responsable des relations avec le Parlement

- **Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG)**

- M. Jean-Marc Frizot, vice-président
- M. Thierry Sénamaud, directeur

- **Coordination des employeurs territoriaux (CET)**

- Mme Véronique Geay, chargée d'études auprès du président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)

- **France urbaine**

- Mme Emmanuelle Rousset, co-présidente de la commission « Fonction publique territoriale », conseillère déléguée de la ville de Rennes, vice-présidente de Rennes Métropole et représentante au sein de la CET
- M. Bastien Taloc, conseiller « Fonction publique territoriale »
- Mme Sarah Bou Sader, conseillère parlementaire

- **Intercommunalités de France**

- M. Simon Mauroux, responsable du pôle « Institutions, droit et administration »

- **Mutualité française**

- M. Anthony Ali, directeur de cabinet

- **Mutuelle nationale territoriale (MNT)**
 - 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
- **Mutuelle nationale des fonctionnaires des collectivités territoriales (MNFCT)**
 - M. Éric Marazanoff, président
- **Groupe Intériale**
 - Mme Muriel Gibert, vice-présidente en charge de la fonction publique territoriale
 - M. Bernard Joseph, conseiller audit interne auprès de la direction générale
- **Actélior**
 - M. David Echevin, directeur général
- **Groupama**
 - M. Pierre Jardinaud, directeur général du CIGAC, filiale de Groupama
 - M. David Mannier, responsable juridique assurance collective
 - M. Adrien Van de Walle, directeur adjoint des affaires publiques
- **Fédération CFDT Interco**
 - Mme Marie Mennella, secrétaire générale
 - Mme Marie Coubret, secrétaire fédérale
- **Fédération CGT des services publics**
 - M. Damien Martinez, membre de la direction fédérale
- **Fédération autonome de la fonction publique territoriale (FA-FPT)**
 - M. Pascal Kessler, secrétaire général
 - M. Sébastien Jansem, vice-président en charge du pôle « Affaires statutaires »

- **Fédération FO des services publics et de la santé**
 - M. Johann Laurency, membre du bureau
 - Mme Gisèle Lemarec, membre du bureau
- **Fédération Unsa Territoriaux**
 - Mme Patricia Eon, référente « Protection sociale complémentaire »

CONTRIBUTION ÉCRITE

- **Départements de France**