

N° 300
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 février 2025

PROPOSITION DE LOI

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

PRÉSENTÉE

Par Mme Isabelle FLORENNES,

Sénatrice

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 11 juillet 2023, 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 concluaient, avec l'unanimité des organisations syndicales représentatives à l'échelle du versant territorial de la fonction publique – à savoir 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) – un accord collectif national relatif à la protection sociale complémentaire des agents territoriaux.

Cet accord inédit – le premier à cette échelle dans l'histoire du dialogue social – marque à la fois, au-delà de sa teneur, une avancée extrêmement positive pour la négociation collective et la décentralisation.

En effet, il vient démontrer la capacité des employeurs territoriaux à se saisir, avec les organisations syndicales, des enjeux propres à la fonction publique territoriale et à affirmer le respect de ses spécificités.

Sur le fond, cet accord constitue un progrès social indéniable.

Depuis plusieurs années, l'usure professionnelle constitue une problématique importante dans la fonction publique territoriale, en raison des métiers qui y sont exercés. Les statistiques, issues de plusieurs sources dont le rapport annuel sur la fonction publique, témoignent d'une hausse très nette des arrêts de travail et des cas d'invalidité après 50 ans.

Autre particularité : la moyenne d'âge des agents dans la fonction publique territoriale est de 47 ans, contre 42 ans dans le secteur privé. Cela implique une prise en compte renforcée des risques liés à l'âge dans la gestion des ressources humaines, de surcroît face à l'allongement des carrières.

Le versant territorial présente aussi une forte spécificité tenant au nombre d'employeurs (38 000) qui le composent et à leur très grande diversité. Ceux-ci disposent d'une autonomie de gestion au nom de la libre administration des collectivités territoriales, qui a pour effet de leur conférer une liberté locale de négociation.

La réforme de la protection sociale complémentaire a vocation à répondre à un enjeu de progrès social mais aussi d'attractivité des métiers du service public alors que le secteur privé s'est doté de dispositifs collectifs de couverture ambitieux.

Aussi, les parties prenantes de l'accord ont entendu faire porter prioritairement l'effort sur la prévoyance, sans évidemment renoncer à une ambition commune sur la santé.

Face aux risques auxquels les agents territoriaux sont particulièrement exposés mais demeurent peu ou mal couverts, la mise en place d'un droit nouveau en matière de prévoyance répond à une urgence partagée.

En matière de prévoyance, l'accord permettra le versement de prestations complémentaires en cas de maladie ou d'invalidité, assurant au total une couverture minimale de 90 % de la rémunération globale nette de l'agent.

Cet accord représente deux avancées sociales majeures :

- Il vient renforcer la protection des agents contre les aléas de la vie (maladie et invalidité) et les risques de paupérisation qui peuvent en découler, du fait des pertes de revenus induites ;
- Il introduit un socle de nouveaux droits, commun à tous les employeurs, au bénéfice de tous les agents.

Dans le respect de la liberté locale de négociation, qui pourra venir améliorer par le dialogue social territorial les garanties posées par l'accord national, la réforme de la protection sociale complémentaire aboutit à une unité d'approche des enjeux de protection sociale des agents à l'échelle du versant territorial.

Cet accord introduit des mécanismes de solidarité qui n'existaient pas auparavant :

- entre les 1,9 million d'agents actifs, quels que soient leur statut (titulaire ou contractuel), leur âge et leur catégorie, en particulier grâce à la mise en place de contrats collectifs à adhésion obligatoire mais aussi du fait

de l'encadrement de pratiques qui pouvaient jusqu'à présent conduire à des traitements différenciés ;

- entre les 38 000 employeurs du versant territorial, par une mutualisation opérée dans le cadre des portefeuilles des opérateurs, futurs titulaires des contrats collectifs à adhésion obligatoire.

Aussi, les parties prenantes se sont accordées sur une participation minimale de l'employeur de 50 % de la cotisation au titre des contrats de prévoyance à adhésion obligatoire à mettre en place, portant ainsi conjointement le principe d'une solidarité de prise en charge.

L'une des préoccupations majeures des signataires de l'accord a été de porter des solutions qui contribuent à une protection efficace au regard de l'investissement financier partagé entre agents et employeurs et qui conjuguent à la fois solidarité sociale, générationnelle et catégorielle (entre niveaux de catégories) entre le plus grand nombre et optimisation des contrats et de la dépense.

La mise en place de contrats collectifs à adhésion obligatoire contribuera à cette optimisation car elle garantit :

- une connaissance préalable et la stabilité du besoin à couvrir par les futurs opérateurs ;
- une solidarité intergénérationnelle, inter-catégorielle et sociale ;
- une mutualisation de la couverture des risques par l'employeur à l'échelle des bassins d'emploi et au sein des portefeuilles des futurs opérateurs titulaires des contrats ;
- une maîtrise partagée du pilotage de la sinistralité.

L'adhésion obligatoire aboutit à un rapport entre prestations et cotisations plus favorable pour les agents et les employeurs, comme cela a pu être constaté à l'occasion de la mise en place de tels contrats pour couvrir les salariés du secteur privé.

La recherche d'une logique « gagnant-gagnant » entre agents et employeurs a été essentielle pour les parties prenantes, tout au long des discussions. L'accord concilie protection des agents face aux risques de la vie, solidarité et soutenabilité de l'effort financier induit.

Du fait de l'effort que chacun consacrera, les employeurs comme les agents seront ensemble en co-responsabilité de la prévention des risques, en tant qu'acteurs conjoints du financement de la protection assurantielle ainsi apportée.

Cette logique trouvera également sa traduction dans le pilotage et le suivi paritaires, entre employeurs et organisations syndicales représentatives, des contrats et accords collectifs, tels qu'ils sont prévus par l'accord.

Pour désormais concrétiser les ambitions de cet accord, trois points fondamentaux qu'il comporte, dans le champ de la prévoyance, impliquent, en accord avec l'ensemble de ses signataires, la modification de dispositions législatives. Il s'agit :

- de la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire ;
- de la définition de la participation minimale de l'employeur non plus par application d'un pourcentage à un montant de référence, comme c'est le cas selon le droit en vigueur, mais par application d'une fraction à la cotisation ou prime individuelle prévue au contrat ;
- de la fixation de cette participation minimale à la moitié du montant de la cotisation ou prime individuelle.

En effet, selon les termes de l'ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique, un accord collectif ne peut, à lui seul, modifier des dispositions de nature législative.

En conséquence, il revient ensuite au législateur de se saisir de leur transposition dans la loi.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi qui vient ainsi tirer les conséquences des principaux points de l'accord collectif national du 11 juillet 2023 et intégrer à la loi les résultats du dialogue social et de la négociation collective, au profit de la protection sociale des 1,9 million d'agents publics territoriaux qui œuvrent au service de l'intérêt général.

Les **articles 1^{er}** et **2** procèdent, par transposition du point 1.1.2 de l'accord collectif national du 11 juillet 2023, à la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire s'agissant de la couverture des risques en matière de prévoyance dans la fonction publique territoriale.

L'**article 2** dispose également qu'un accord collectif local peut prévoir l'adhésion obligatoire pour des niveaux de garanties supérieures à celles déterminées par les textes en vigueur mais aussi que l'accord collectif peut prévoir que le contrat conclu comporte des garanties optionnelles que l'agent peut souscrire librement, à titre individuel.

Il renvoie par ailleurs à un décret la détermination des cas de dispenses d'adhésion à un contrat collectif à adhésion obligatoire ; la détermination de

ces cas incluant également la reconnaissance de facultés de dispenses pouvant résulter, le cas échéant, d'un accord collectif valide.

Par transposition du point 1.1.3 du même accord collectif national, l'**article 3** introduit une nouvelle définition de la participation minimale de l'employeur à la prévoyance complémentaire, exprimée en fonction de la cotisation prévue au contrat collectif, et fixe cette participation financière à la moitié du montant de la cotisation ou prime individuelle ouvrant droit au bénéfice des garanties minimales, en lieu et place du taux minimal de 20 % d'un montant de référence qui aboutit, en l'état du droit en vigueur, à un montant de seulement 7 euros par mois par agent.

L'**article 4** vise à clarifier une situation qui est source de contentieux en précisant que l'organisme assureur titulaire d'un contrat collectif de prévoyance ne peut refuser de prendre en charge les suites d'une pathologie contractée par un agent antérieurement à son adhésion au contrat.

L'**article 5** opère, à titre transitoire, une clarification du régime applicable aux agents en arrêt de travail à la date de prise d'effet du contrat collectif à adhésion obligatoire, au moment de la première mise en place de l'adhésion obligatoire dans la collectivité : sans les priver de la possibilité, s'ils le souhaitent, de solliciter l'adhésion au contrat collectif conclu par leur employeur, il leur accorde une dérogation à l'obligation de souscription leur permettant, d'une part, de continuer à souscrire le contrat individuel de prévoyance dont ils sont titulaires le cas échéant, jusqu'au terme de la pathologie à l'origine de leur arrêt de travail et à leur reprise d'activité pour une durée consécutive minimale de 30 jours et, d'autre part, de bénéficier de la participation financière de leur employeur dans les mêmes conditions que les agents bénéficiaires du contrat collectif souscrit.

Cette dérogation ne pourra pas être de nature à remettre en cause le caractère obligatoire de l'adhésion au contrat passé par la collectivité et le régime social et fiscal correspondant.

Ce faisant, cette précision vient lever une source potentielle d'insécurité juridique à laquelle pourraient être confrontés les employeurs territoriaux, comme l'avaient été les employeurs privés à l'époque de la mise en place des premiers contrats d'entreprise à adhésion obligatoire.

L'**article 6** fixe au plus tard au 1^{er} janvier 2027 l'échéance de mise en conformité aux dispositions des articles 1^{er}, 2 et 3, et au lendemain de la publication de la loi l'entrée en vigueur des dispositions des articles 4 et 5.

Au travers de ces échéances différenciées, il s'agit de laisser aux acteurs (employeurs et organisations syndicales) un délai réaliste de négociation des

accords collectifs locaux et de mise en place des nouveaux contrats collectifs. Il s'agit également de permettre aux opérateurs économiques (assureurs et assistances à maîtrise d'ouvrage) de se structurer et de se préparer à répondre à la forte demande qui sera exprimée par les collectivités et d'éviter ainsi toute « embolie » du marché qui mettrait en difficulté les acteurs ou pourrait conduire à des effets « prix » indésirables du fait d'un défaut de concurrence ou d'une préparation insuffisante des appels d'offres.

L'**article 7** traite des conséquences financières des dispositions de la présente proposition de loi pour les collectivités territoriales.

Proposition de loi relative à la protection sociale complémentaire des agents publics territoriaux

Article 1^{er}

- ① L'article L. 827-4 du code général de la fonction publique est ainsi modifié :
- ② 1° Au début, est ajoutée la mention : « I. – » et, après la référence : « L. 827-3 », la fin de la phrase est supprimée ;
- ③ 2° Sont ajoutés des II et III ainsi rédigés :
- ④ « II. – Les dispositifs de solidarité pour les contrats destinés à couvrir les frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident sont attestés par la délivrance d'un label dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État ou vérifiés dans le cadre de la procédure de mise en concurrence prévue à l'article L. 827-6.
- ⑤ « III. – Les dispositifs de solidarité pour les contrats destinés à couvrir les risques d'incapacité de travail, d'invalidité, d'inaptitude ou de décès sont vérifiés dans le cadre de la procédure de mise en concurrence prévue à l'article L. 827-6. »

Article 2

- ① Après le deuxième alinéa de l'article L. 827-6 du code général de la fonction publique, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :
- ② « Par dérogation à l'article L. 827-2, la souscription des agents territoriaux aux garanties minimales mentionnées à l'article L. 827-11, destinées à couvrir les risques d'incapacité de travail, d'invalidité, d'inaptitude ou de décès que ce contrat collectif comporte, est obligatoire.
- ③ « Un accord collectif valide au sens de l'article L. 223-1, améliorant ces garanties minimales, peut prévoir la souscription obligatoire des agents territoriaux à l'ensemble des garanties que comprend le contrat collectif. Il peut également prévoir la souscription facultative de ces agents à des garanties optionnelles.

- ④ « Lorsque la souscription des agents territoriaux à tout ou partie des garanties que comporte le contrat collectif destiné à couvrir les risques mentionnés à l'article L. 827-1 est obligatoire, un décret en Conseil d'État détermine les cas dans lesquels certains agents peuvent être dispensés, à leur initiative, de l'obligation de couverture en raison de leur situation professionnelle ou personnelle ainsi que les facultés de dispense pouvant résulter d'un accord valide au sens de l'article L. 223-1. »

Article 3

- ① L'article L. 827-11 du code général de la fonction publique est ainsi modifié :
- ② 1° Après les mots : « inférieure à », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « la moitié du montant de la cotisation ou prime individuelle ouvrant droit au bénéfice des garanties minimales que comporte le contrat collectif prévu au deuxième alinéa de l'article L. 827-9, sans préjudice des dispositions plus favorables qui peuvent être prévues par un accord valide au sens de l'article L. 223-1. » ;
- ③ 2° Au début du second alinéa, le mot : « Ce » est remplacé par le mot : « Un ».

Article 4

Sans préjudice de l'article 7 de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 et par dérogation à l'article 3 de cette même loi, lors de la conclusion d'un contrat collectif à adhésion obligatoire mentionné à l'article L. 827-6 du code général de la fonction publique et couvrant les risques mentionnés à l'article L. 827-11 du même code, l'organisme mentionné à l'article L. 827-5 dudit code ne peut refuser la prise en charge des suites d'états pathologiques survenus antérieurement à l'adhésion de l'agent.

Article 5

- ① Lorsqu'un agent territorial ayant souscrit un contrat individuel, destiné à couvrir les risques mentionnés au quatrième alinéa de l'article L. 827-1 du code général de la fonction publique, bénéficie d'un congé pour raisons de santé prévu au chapitre II du titre II du livre VIII du même code à la date de prise d'effet du contrat collectif objet de la convention de participation conclue par ou pour le compte d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public mentionnés à l'article L. 4 dudit code, l'obligation de souscription à ce contrat prévue à l'article L. 827-6 du même code ne lui est opposable que si l'agent territorial a repris l'exercice de ses fonctions pendant trente jours consécutifs, au moins, soit à l'issue de son congé pour raison de santé, soit à l'expiration de ses droits à congés pour raison de santé accordés au titre de l'affection pour laquelle il a obtenu ce congé.
- ② Dans ce cas, par dérogation au deuxième alinéa du même article L. 827-6, l'agent territorial bénéficie de la participation de la collectivité territoriale ou de l'établissement public au financement des garanties de protection sociale complémentaire destinées à couvrir les risques d'incapacité de travail, d'invalidité, d'inaptitude ou de décès que le contrat individuel comporte dans les mêmes conditions que celles dont bénéficient les agents territoriaux ayant obligatoirement souscrit au contrat collectif mentionné audit article L. 827-6.

Article 6

- ① I. – Les articles 1^{er} à 3 de la présente loi entrent en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2027.
- ② Par dérogation, lorsqu'un contrat collectif est en cours à la date de la publication de la présente loi, dont le terme est antérieur au 1^{er} janvier 2027, ces mêmes articles 1^{er} à 3 sont applicables à la collectivité territoriale ou à l'établissement public qui l'a conclu à compter du terme de ce contrat.
- ③ II. – Lorsqu'un contrat collectif est en cours à la date de la publication de la présente loi, dont le terme est postérieur au 1^{er} janvier 2027, la collectivité territoriale ou l'établissement public qui l'a conclu met en conformité ce contrat dans le respect des dispositions du code de la commande publique.
- ④ III. – Les articles 4 et 5 de la présente loi entrent en vigueur le lendemain de la publication de la loi.

Article 7

Les éventuelles conséquences financières résultant pour les collectivités territoriales de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.