

Protection sociale complémentaire des agents territoriaux (PSC): ce que la loi n° 2025-1251 du 22 décembre 2025 change concrètement pour les employeurs publics

La publication de la [loi n° 2025-1251 du 22 décembre 2025](#) constitue une étape majeure dans l'achèvement de la réforme de la protection sociale complémentaire (PSC) au sein de la fonction publique territoriale. Après plusieurs années de débats, de dispositifs transitoires et d'évolutions réglementaires successives, le législateur fixe désormais un cadre juridique stabilisé, lisible et renforcé, tant pour les agents que pour les employeurs publics locaux.

Cette [loi](#) marque un tournant décisif en consacrant une distinction claire entre la couverture des frais de santé et la prévoyance. Si la première demeure organisée autour de mécanismes relativement souples, la seconde fait l'objet d'une refonte en profondeur : elle repose désormais sur des contrats collectifs obligatoires, assortis de garanties minimales impératives et d'un financement renforcé par les collectivités territoriales. L'objectif poursuivi est explicite : renforcer la solidarité entre agents, sécuriser les parcours professionnels et réduire les inégalités de protection face aux aléas de la vie.

Pour les responsables des ressources humaines territoriaux, cette réforme implique dès à présent une approche résolument opérationnelle. Elle appelle une relecture des dispositifs existants, une anticipation des procédures de mise en concurrence, une préparation du dialogue social ainsi qu'une intégration progressive des impacts budgétaires et organisationnels. Le présent article a pour objet d'éclairer ces enjeux, en articulant les apports juridiques de la loi avec leurs conséquences concrètes pour la gestion des ressources humaines locales.

1. Une distinction désormais assumée entre santé et prévoyance

La [loi](#) consacre une différenciation nette, tant sur le plan juridique qu'opérationnel, entre les deux composantes de la protection sociale complémentaire.

1.1. La couverture santé : le maintien d'une logique de souplesse encadrée

S'agissant de la couverture des frais de santé, le législateur maintient la possibilité, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, de recourir soit à des contrats individuels labellisés, soit à des conventions de participation. La solidarité attachée à ces dispositifs doit toutefois être formellement attestée, soit par l'obtention d'un label délivré dans des conditions fixées par décret, soit par le respect d'une procédure de mise en concurrence.

Ce choix traduit la volonté de préserver une certaine flexibilité, compatible avec la diversité des contextes locaux et des attentes des agents, tout en garantissant un socle minimal de solidarité.

1.2. La prévoyance : un basculement vers un modèle collectif obligatoire

Avant l'entrée en vigueur de la [loi du 22 décembre 2025](#), la couverture de ces risques reposait majoritairement sur des démarches individuelles, facultatives et hétérogènes selon les collectivités, laissant subsister d'importantes disparités de protection entre agents. La réforme opère un changement profond en substituant à ce modèle éclaté un dispositif collectif, obligatoire et harmonisé, qui fait de la prévoyance un pilier structurant de la politique sociale territoriale.

À l'inverse, la réforme est particulièrement structurante en matière de prévoyance. Les risques d'incapacité de travail, d'invalidité, d'incapacité et de décès doivent désormais être couverts par un contrat collectif, obligatoirement souscrit à l'issue d'une procédure de mise en concurrence.

Ce changement de paradigme marque l'abandon progressif des logiques individuelles au profit d'un dispositif fondé sur la mutualisation des risques et la solidarité intergénérationnelle. Il s'agit d'une rupture nette avec les pratiques antérieures, qui confère à la prévoyance un statut central dans la politique sociale des employeurs publics locaux.

2. Des garanties minimales de prévoyance rendues obligatoires pour les agents

2.1. L'affirmation d'un principe de souscription obligatoire

La [loi](#) introduit un principe inédit dans la fonction publique territoriale : dès lors qu'une collectivité a conclu un contrat collectif de prévoyance, la souscription par les agents des garanties minimales prévues par ce contrat devient obligatoire.

Ce caractère obligatoire répond à une logique de protection universelle. Il vise à éviter les situations de non-couverture ou de couverture insuffisante, particulièrement préjudiciables aux agents les plus exposés aux risques de rupture de revenus.

2.2. Des dispenses limitées et strictement encadrées

Cette obligation de souscription n'est toutefois pas absolue. La loi distingue clairement, d'une part, des cas de dispense ouverts à l'initiative de l'agent en raison de sa situation personnelle ou professionnelle, lesquels seront strictement définis par décret en Conseil d'État, et, d'autre part, des aménagements pouvant résulter de la négociation collective.

À ce titre, des accords collectifs valides pourront prévoir l'adhésion obligatoire à des garanties améliorées, organiser les facultés de dispense ou encore permettre la souscription facultative de garanties optionnelles. La négociation collective devient ainsi un levier central de structuration et d'adaptation des dispositifs locaux de prévoyance.

3. Un engagement financier renforcé des employeurs publics territoriaux

Sur le plan budgétaire, cette évolution appelle une vigilance particulière de la part des directions des ressources humaines et des directions financières. L'augmentation du taux de participation employeur a vocation à produire des effets directs sur la masse salariale, nécessitant des arbitrages en amont du débat d'orientation budgétaire et une inscription anticipée des crédits correspondants. Elle suppose également une articulation étroite avec le calendrier budgétaire local, afin de sécuriser la soutenabilité financière du dispositif et d'en garantir la montée en charge progressive dans un cadre maîtrisé.

3.1. Une participation minimale fixée à 50 % des cotisations

La [loi](#) relève de manière significative le niveau de participation financière des collectivités territoriales. Pour les garanties minimales de prévoyance, la contribution de l'employeur public ne peut être inférieure à 50 % du montant de la cotisation ou de la prime ouvrant droit à ces garanties.

Cette évolution traduit un engagement financier fort en faveur de la protection sociale des agents et permet de réduire sensiblement le reste à charge individuel, facteur déterminant de l'adhésion effective aux dispositifs collectifs.

3.2. La possibilité de prévoir des dispositifs plus favorables

Le [texte](#) n'instaure pas un plafond mais un plancher. Il ouvre explicitement la possibilité, par voie d'accord collectif, de prévoir des dispositions plus favorables, tant en matière de niveau de participation financière que d'étendue des garanties proposées.

Cette marge de manœuvre constitue un levier stratégique pour les employeurs territoriaux, notamment en matière d'attractivité, de fidélisation des agents et de qualité du dialogue social.

4. Un renforcement substantiel des droits et de la protection des agents

4.1. La fin des discriminations liées à l'état de santé antérieur

Dans le cadre des contrats collectifs obligatoires de prévoyance, la [loi](#) interdit expressément tout refus de prise en charge fondé sur des pathologies ou états de santé antérieurs à l'adhésion de l'agent.

Cette disposition renforce considérablement la sécurité juridique et sociale des agents. Elle met un terme à des pratiques susceptibles d'exclure les plus fragiles des dispositifs de protection et consacre un principe d'égalité d'accès à la prévoyance collective.

4.2. Des garanties spécifiques pour les agents en congé pour raisons de santé

La [loi](#) prévoit également des règles transitoires protectrices pour les agents placés en congé pour raisons de santé lors de la prise d'effet du contrat collectif. L'obligation de souscription ne leur est opposable qu'après une reprise effective des fonctions pendant une durée minimale, évitant toute rupture brutale de droits ou de couverture.

Ces dispositions traduisent une attention particulière portée aux situations individuelles les plus sensibles.

5. Un calendrier progressif et différencié de mise en conformité

Conscient de la diversité des situations contractuelles existantes, le législateur a prévu un calendrier de mise en œuvre progressif.

Lorsque aucune convention de participation n'est en cours à la date de publication de la loi, les nouvelles règles s'appliqueront à compter du 1er janvier 2029.

Lorsque la convention en vigueur arrive à échéance avant cette date, les dispositions de la loi trouveront à s'appliquer au terme de cette convention. Enfin, si la convention se prolonge au-delà du 1er janvier 2029, elle devra être mise en conformité à cette date, dans le respect des règles du code de la commande publique.

Conclusion

La [loi n° 2025-1251 du 22 décembre 2025](#) opère une réforme de fond de la protection sociale complémentaire dans la fonction publique territoriale. En imposant un socle collectif, obligatoire et solidaire en matière de prévoyance, en renforçant la participation financière des employeurs publics et en sécurisant les droits des agents, le législateur rééquilibre durablement le modèle de protection sociale territoriale.

Pour les responsables des ressources humaines, cette réforme appelle une anticipation rigoureuse, tant sur le plan juridique que budgétaire et organisationnel. Sa réussite reposera largement sur la qualité du dialogue social, la maîtrise des procédures de mise en concurrence et la capacité des collectivités à accompagner les agents dans cette transition structurante, qui constitue aussi une opportunité stratégique pour renforcer l'attractivité et la responsabilité sociale des employeurs publics locaux.

Dans les mois à venir, l'attention des DRH devra également se porter sur la publication des décrets d'application attendus, la sécurisation des accords collectifs et l'anticipation des échéances clés prévues jusqu'en 2029. À ce titre, la protection sociale complémentaire s'impose désormais comme un champ à part entière du pilotage RH stratégique au sein des collectivités territoriales.