

État des lieux juridique et perspectives pour les employeurs publics locaux

La protection sociale complémentaire (PSC) s'impose désormais comme un pilier structurant de la politique des ressources humaines dans la fonction publique territoriale. Depuis l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique, la participation financière des employeurs publics à la couverture santé et prévoyance de leurs agents n'est plus une simple faculté mais une obligation.

Cinq ans après ce texte fondateur, la réforme est entrée dans une phase pleinement opérationnelle pour les collectivités territoriales. À titre indicatif, pour une collectivité de 500 agents, la participation minimale en santé et en prévoyance peut représenter plusieurs centaines de milliers d'euros par an, selon le niveau de garanties retenu et le taux d'adhésion effectif. Les directions des ressources humaines doivent donc à la fois sécuriser les dispositifs déjà mis en place et anticiper les évolutions majeures prévues à l'horizon 2029. Un point d'étape s'impose.

I. Un cadre juridique rénové : vers un alignement progressif avec le secteur privé

L'ordonnance du 17 février 2021 a marqué un tournant en organisant un rapprochement assumé entre le régime applicable aux agents publics et celui des salariés du secteur privé. L'objectif est double : renforcer la protection sociale des agents et instaurer une participation financière obligatoire de l'employeur public.

La PSC recouvre deux dimensions complémentaires.

Le volet santé concerne la prise en charge des frais liés aux consultations médicales, aux médicaments, à l'hospitalisation ainsi qu'aux dépenses d'optique, de dentaire et d'audiologie. Il s'agit d'assurer aux agents une couverture complémentaire de qualité, respectant les critères des contrats responsables et solidaires.

Le volet prévoyance vise, quant à lui, à protéger l'agent et ses ayants droit contre les conséquences financières d'une incapacité de travail, d'une invalidité ou d'un décès. Il constitue un levier essentiel de sécurisation des parcours professionnels, notamment en cas de maladie longue ou grave.

Le dispositif repose sur deux principes structurants. D'une part, la mise en place de régimes collectifs répondant à un socle minimal de garanties. D'autre part, la participation obligatoire de l'employeur au financement des cotisations, selon des planchers définis réglementairement.

La déclinaison concrète de ces principes diffère toutefois selon les versants de la fonction publique.

II. Des calendriers différenciés selon les versants de la fonction publique

Si la réforme repose sur des principes communs, sa mise en œuvre a suivi des rythmes distincts selon les versants. Dans la fonction publique de l'État, des accords conclus en 2022 et 2023 ont permis le déploiement rapide de contrats collectifs, avec une adhésion obligatoire en santé et une participation employeur fixée à 50 %. La prévoyance y demeure majoritairement facultative, mais structurée autour de contrats collectifs progressivement généralisés. L'État constitue ainsi un modèle de référence en matière d'uniformisation des garanties et de solidarité intergénérationnelle.

Dans la fonction publique hospitalière, des négociations spécifiques sont en cours afin d'adapter le dispositif aux contraintes propres aux établissements de santé.

Ces éléments constituent des points de comparaison utiles, mais c'est bien dans la fonction publique territoriale que les enjeux opérationnels sont aujourd'hui les plus déterminants.

III. La fonction publique territoriale : obligations en vigueur, modalités de mise en œuvre et échéances majeures

C'est dans la fonction publique territoriale que les enjeux sont aujourd'hui les plus opérationnels pour les responsables des ressources humaines.

Depuis le 1er janvier 2025, les employeurs territoriaux sont tenus de participer financièrement à la cotisation de leurs agents en matière de prévoyance. Depuis le 1er janvier 2026, cette obligation s'applique également au volet santé. Les collectivités doivent avoir adopté une délibération fixant les modalités de cette participation et veiller à la conformité des contrats retenus aux exigences réglementaires.

Une étape supplémentaire a été franchie avec l'accord collectif national du 11 juillet 2023, transposé par la loi n° 2025-1251 du 22 décembre 2025 relative à la protection sociale complémentaire des agents publics territoriaux. Ce texte prévoit la mise en place obligatoire, à compter du 1er janvier 2029, de contrats collectifs en matière de prévoyance dans l'ensemble des collectivités territoriales.

Ces futurs contrats devront respecter un socle minimal de garanties, susceptible d'être amélioré par accord collectif local, et s'accompagner d'une participation employeur d'au moins 50 % de la cotisation. Il s'agit d'une évolution majeure par rapport aux dispositifs antérieurs, souvent fondés sur des conventions de participation facultatives.

En matière de santé, l'adhésion à un contrat collectif demeure, à ce stade, facultative pour les agents territoriaux. L'employeur est tenu de participer financièrement, mais aucun mécanisme d'adhésion obligatoire généralisée n'a été instauré comme dans la fonction publique de l'État.

IV. Des enjeux stratégiques pour les directions des ressources humaines territoriales

La protection sociale complémentaire soulève aujourd'hui trois enjeux structurants pour les employeurs territoriaux : l'attractivité des collectivités, la soutenabilité budgétaire des dispositifs et la qualité du dialogue social qui accompagne leur mise en œuvre.

La PSC ne se limite plus à un exercice de conformité juridique. Elle s'inscrit désormais au cœur de la stratégie d'attractivité des collectivités territoriales.

Dans un contexte de tensions sur certains métiers et de concurrence accrue entre employeurs publics et privés, la qualité de la couverture santé et prévoyance constitue un argument social différenciant. Elle participe également à la sécurisation des parcours professionnels et à la prévention des situations de fragilité financière liées aux arrêts de longue durée.

L'échéance de 2029 impose d'anticiper les impacts budgétaires, d'organiser le dialogue social et de préparer les procédures de mise en concurrence des opérateurs. Les centres de gestion jouent un rôle déterminant dans l'accompagnement des collectivités, notamment par la mutualisation des conventions de participation et l'expertise technique qu'ils apportent.

L'équilibre entre soutenabilité financière pour la collectivité et niveau de protection offert aux agents constituera l'un des points d'attention majeurs des prochaines années. La PSC devra également être articulée avec les politiques de prévention des risques professionnels et de gestion des absences pour raison de santé.

IV. Des enjeux stratégiques pour les directions des ressources humaines territoriales

La protection sociale complémentaire soulève aujourd'hui trois enjeux structurants pour les employeurs territoriaux : l'attractivité des collectivités, la soutenabilité budgétaire des dispositifs et la qualité du dialogue social qui accompagne leur mise en œuvre.

La PSC ne se limite plus à un exercice de conformité juridique. Elle s'inscrit désormais au cœur de la stratégie d'attractivité des collectivités territoriales.

Dans un contexte de tensions sur certains métiers et de concurrence accrue entre employeurs publics et privés, la qualité de la couverture santé et prévoyance constitue un argument social différenciant. Elle participe également à la sécurisation des parcours professionnels et à la prévention des situations de fragilité financière liées aux arrêts de longue durée.

L'échéance de 2029 impose d'anticiper les impacts budgétaires, d'organiser le dialogue social et de préparer les procédures de mise en concurrence des opérateurs. Les centres de gestion jouent un rôle déterminant dans l'accompagnement des collectivités, notamment par la mutualisation des conventions de participation et l'expertise technique qu'ils apportent.

L'équilibre entre soutenabilité financière pour la collectivité et niveau de protection offert aux agents constituera l'un des points d'attention majeurs des prochaines années. La PSC devra également être articulée avec les politiques de prévention des risques professionnels et de gestion des absences pour raison de santé.

Conclusion : une réforme sociale structurante à piloter dans la durée

À moyen terme, un élargissement de l'adhésion obligatoire en santé ou un renforcement du socle minimal de garanties ne peuvent être exclus, ce qui invite dès à présent les employeurs territoriaux à inscrire leur stratégie de PSC dans une logique d'anticipation et de veille active.

La protection sociale complémentaire dans la fonction publique territoriale est désormais entrée dans une phase de consolidation. Les obligations de participation financière sont effectives en prévoyance depuis 2025 et en santé depuis 2026. L'échéance du 1er janvier 2029, avec la généralisation obligatoire des contrats collectifs en prévoyance, constitue le prochain jalon structurant.

Pour les responsables des ressources humaines territoriaux, la PSC ne peut plus être appréhendée comme un dispositif technique isolé. Elle se situe à l'intersection du dialogue social, de la stratégie budgétaire et de la politique d'attractivité des collectivités. Sa réussite dépendra de la capacité des employeurs à anticiper les évolutions, à sécuriser juridiquement leurs choix et à expliquer clairement ces transformations aux élus comme aux agents.

