



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSEIL SUPÉRIEUR
Fonction • Publique • Territoriale

L'ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Séance plénière du 25 octobre 2006

Rapporteur : **Daniel LEROY**

SOMMAIRE

PERSONNES AUDITIONNEES	3
SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES	4

INTRODUCTION 5

I - L'ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

A - Qu'appelle-t-on action sociale ?	7
B - L'action sociale dans la Fonction Publique Territoriale n'existe que par rapport à celle de l'Etat	7
C - Jusqu'où s'étend l'action sociale en l'absence de définition ?	8
1 - Action sociale ou complément de rémunération ?	8
2 - Le rapport Escoffier attire l'attention sur la nécessité de légiférer	9
3 - L'apport de la loi du 3 janvier 2001	10
4 - L'avis du conseil d'Etat demandé par le Ministère de l'Intérieur	11
5 - Une première définition réglementaire pour la Fonction Publique de l'Etat	12

II - LES ACTEURS, LES PRESTATIONS, LES BENEFICIAIRES 12

A - De la difficulté de disposer de données fiables	12
1 - Le rapport sur l'état de la collectivité ou « bilan social »	12
2 - Le CNAS et le FNASS	12
3 - Les centres départementaux de gestion	12
4 - Les grandes collectivités	13
B - Les acteurs	13
1 - Les collectivités	13
2 - Le CNAS et le FNASS	13
3 - Les centres départementaux de gestion	14
C - Les prestations	14
1 - Le CNAS et le FNASS	15
2 - Les centres départementaux de gestion	15
3 - Les grandes collectivités	15
D - Les bénéficiaires	15
1 - La Fonction Publique Territoriale compte 78% de catégorie C	17
2 - Toutes les organisations syndicales soulignent la précarisation croissante des agents	17
3 - Les retraités	19
E - Qu'en est-il des autres fonctions publiques ?	19
1 - La Fonction Publique d'Etat	19
2 - La Fonction Publique Hospitalière	20

III - LES PROPOSITIONS DES DIFFERENTS ACTEURS

A - La première étape : donner à l'action sociale un caractère obligatoire	21
B - Les propositions d'organisation	22
1 - Le rapport de l'Union des centres départementaux de gestion de 1999	22
2 - Le rapport de la Fédération Nationale des centres départementaux de gestion (juillet 2005)	24
3 - Les initiatives de certains centres départementaux de gestion	24
C - Les propositions des syndicats représentés au CSFPT	26
CONCLUSION	26

PERSONNALITES AUDITIONNEES PAR LA FORMATION SPECIALISEE N°4

- Madame Anne-Marie Escoffier, Inspectrice Générale de l'Administration,
- M. Michel Baccala,..... Président du centre de gestion de l'Hérault, Vice –
Président de la Fédération Nationale des centres
départementaux de gestion,
- M. René Regnault,..... Sénateur honoraire, Maire de Saint Samson sur Rance,
Président du Comité National de l'Action Sociale
(CNAS),
- M. Yves Héricourt, Directeur Général du CNAS,
- M. Claude Hujeux,..... Maire d'Armentières, Président du Fonds National
d'Action Sanitaire et Sociale (FNASS),
- M. Cyril Carlier, Directeur général du FNASS,
- M. Jean Laurent Nguyen Khac, Directeur du Centre Interdépartemental de Gestion de
la Grande Couronne,
- M. Serge Giacometti,..... Directeur Général de la Mutuelle Nationale
Territoriale,
- M. Daniel Geniez,..... Directeur Général adjoint du Pôle Moyens généraux du
département du Vaucluse, administrateur de la MNT,
- M. Jean-Manuel Pettit,..... Directeur adjoint de la MNT.

SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

- **Rapport de l'Inspection Générale de l'Action Sociale, dit rapport Escoffier, 1998**
- **Rapport Dreyfus 2003**
- **Rapport du cabinet Brunhes, «la couverture prévoyance des agents de la fonction publique et des salariés du privé», décembre 2004**
- **Dossier action sociale in «Les cahiers de la fonction publique», février 2006**
- **Etude de l'Insee : «Les salaires dans la fonction publique territoriale en 2003», N°1056 – janvier 2006**

INTRODUCTION

La reconnaissance et la prise en compte de la politique d'action sociale des collectivités ont, jusqu'à présent, été insuffisamment appréhendées, alors qu'il s'agit d'un aspect essentiel de la qualité de la vie des personnels des services publics locaux.

Dans un contexte de mutation démographique de la fonction publique, de transferts de nombreux personnels de catégorie C du fait de l'Acte II de la décentralisation, il était utile de reprendre le dossier dans toutes ses dimensions.

C'est pourquoi, le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale, en tant qu'instance supérieure de la fonction publique territoriale avec l'appui technique de l'Observatoire de la fonction publique territoriale du Centre National de la Fonction Publique Territoriale, a inscrit ce dossier à l'ordre du jour de sa Formation Spécialisée n° 4.

La méthode retenue par la Formation spécialisée n° 4 a privilégié le dialogue et l'écoute et s'est attachée à prendre en considération les points de vues et les analyses de l'ensemble des acteurs de l'action sociale dans et pour les collectivités locales : enquête auprès d'un échantillon de collectivités, rapports issus des centres départementaux de gestion, consultation du monde des mutuelles des collectivités. Enfin, du fait de la nature et de la composition même du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale, les propositions des représentants des organisations syndicales et des associations d'élus locaux ont été au coeur de la réflexion conduite par la Formation Spécialisée n° 4.

Il s'agit d'un enjeu majeur de la fonction publique territoriale. Cet enjeu est triple :

- **Un enjeu social et humain** d'égalité entre les agents, égalité ou tout au moins harmonie entre les collectivités. Il serait dangereux et contraire à l'esprit du service public de favoriser la concurrence entre collectivités pour attirer les agents au moyen de l'action sociale.
- **Un enjeu institutionnel** d'égalité entre les fonctions publiques ; dans un contexte de transferts d'agents de catégorie C, l'attractivité des collectivités locales doit être au moins égale ou comparable à celle des autres administrations publiques.
- **Un enjeu global d'attractivité** de la fonction publique territoriale dans le contexte démographique de rareté des compétences dans certains domaines d'intervention. Le tiers des effectifs va partir à la retraite d'ici 2012. La moitié de ces agents sera des cadres. Dans les entreprises privées, l'attractivité d'un employeur potentiel passe, à poste égal et à rémunération comparable, par des avantages périphériques comme le régime indemnitaire, le temps de travail, la prévoyance, les avantages en nature ou l'action sociale.

Le rapport a été construit à partir des données connues, même s'il est difficile de disposer de l'ensemble des informations nécessaires.

C'est pourquoi, après avoir décrit les difficultés à délimiter le périmètre de l'action sociale, il s'attache à en cerner les champs d'application, la nature des prestations offertes, les niveaux d'intervention en fonction des multiples acteurs concernés : collectivités, centres départementaux de gestion, Comité national d'action sociale (CNAS), Fonds national d'action sanitaire et sociale (FNASS), et les bénéficiaires.

A partir de ces données descriptives, le rapport présente une comparaison des prestations offertes par les trois fonctions publiques, ce qui permet de montrer l'insuffisance et les disparités propres à la fonction publique territoriale dans ce domaine.

La dernière partie comprend les propositions de réforme basées sur les réflexions des acteurs et les précédents rapports. C'est à partir de cet ensemble que le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale est à même de proposer une rédaction d'amendement afin de permettre à tous les agents de la fonction publique territoriale de bénéficier de prestations d'action sociale.

I - L'ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

A - Qu'appelle-t-on action sociale ?

«Que met-on dans l'action sociale ?» Question souvent posée, qui démontre qu'il s'agit d'un sujet mouvant, à géométrie variable.

L'action sociale, c'est, dans la réalité de ce qui est fait dans les collectivités, un ensemble d'avantages en nature ou financiers, collectifs ou individuels, à côté de la rémunération touchant :

- l'aide à la famille : surtout garde enfants, prestations pour les enfants handicapés, vacances des enfants,
- les grands événements ponctuels de la vie : mariage, naissance, décès, médaille du travail, départ en retraite,
- la restauration,
- les loisirs et la culture : voyages, locations vacances, spectacles, chèques vacances, ...
- les situations difficiles : aides non remboursables, prêts sociaux,
- les prêts, généralement bonifiés : immobilier, équipement, frais médicaux,
- des subventions à une mutuelle pour les garanties complémentaires santé ou prévoyance (maintien de salaire, invalidité, décès),
- des aides au logement.

Ces avantages devraient être attribués le plus souvent en fonction du revenu, pour garder un caractère «social».

L'action sociale a été organisée dans la Fonction Publique Territoriale par rapport à celle de Fonction Publique de l'Etat, instaurée dès 1946 par voie de circulaires. La Fonction Publique Territoriale pouvait appliquer ce qui existait dans la Fonction Publique de l'Etat, sans pouvoir faire mieux.

De facto, l'action sociale revêt un caractère obligatoire dans la Fonction Publique de l'Etat, ainsi que dans la Fonction Publique Hospitalière, tous les hôpitaux cotisant au Comité de Gestion des Oeuvres Sociales (CGOS) à raison de 1.5% de la masse salariale.

En revanche, compte tenu des multiples employeurs, l'action sociale n'est pas obligatoire dans la Fonction Publique Territoriale. Elle demeure facultative.

B - L'action sociale dans la Fonction Publique Territoriale n'existe que par rapport à celle de l'Etat

Jusqu'à peu, aucun texte législatif et réglementaire ne donnait des éléments de contenu de l'action sociale dans les trois Fonctions Publiques.

Ce sont uniquement des circulaires de la Fonction Publique d'Etat, depuis 1946, qui proposent et énumèrent des prestations notamment individuelles. Dans ces circulaires, les prestations d'action sociale sont attribuées sous conditions de ressources ou d'indice minimum et ne sont soumises ni à cotisations sociales, ni à l'impôt sur le revenu (cf. annexes 6.1 et 6. 2). Il s'agit de l'aide à la restauration, de gardes de jeunes enfants, de

séjours de courte ou de longue durée d'enfants. Il est prévu également pour tous des allocations aux parents d'enfants handicapés.

Ces prestations forment le volet «interministériel». Car, chaque ministère peut avoir une politique propre en matière d'action sociale, beaucoup plus généreuse, mais difficilement repérable.

Par ailleurs, l'Etat confie à la Mutualité de la Fonction Publique, la gestion et la distribution de prestations sociales également «inter ministérielles».

Il s'agit en 2005 de :

- chèques-vacances,
- aide et prêts à l'installation de fonctionnaires affectés en Ile de France ou en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur,
- aide ménagère pour les retraités,
- titres emplois service, dans certaines régions, à titre expérimental.

Ce sont donc ces prestations qu'en théorie la fonction publique territoriale pouvait appliquer.

Avant la loi de 2001, qui modifie l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983, portant statut général des fonctionnaires, les seules mentions législatives concernant l'action sociale dans la Fonction Publique territoriale sont :

- à l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 : «les agents doivent participer à la gestion et la définition de l'action sociale culturelle et de loisirs dont ils bénéficient»,
- aux articles 24 et 25 de la loi du 24 janvier 1984, qui ouvrent la possibilité respectivement à la CNRACL et aux centres départementaux de gestion de «gérer l'action sociale mise en place au bénéfice des actifs et des retraités».

C - Jusqu'où s'étend l'action sociale en l'absence de définition ?

1 - Action sociale ou complément de rémunération ?

Cependant, la jurisprudence administrative et les contrôles de gestion des Chambres Régionales des Comptes ont souligné le problème de la confusion entre prestation d'action sociale et complément de rémunération. Lorsque la prestation est requalifiée en complément de rémunération, elle est soumise au principe de parité : les fonctionnaires territoriaux ne peuvent bénéficier d'avantages indemnitaires que n'auraient pas leurs homologues de l'Etat (article 88 de la loi du 13 juillet 1983). C'est autour de la question des chèques-repas que s'est posé le problème de la différenciation, le Conseil d'Etat ayant censuré plusieurs délibérations de collectivités qui attribuaient des chèques repas à leurs agents, au motif que les fonctionnaires d'Etat travaillant dans les mêmes conditions n'en bénéficiaient pas (conseil d'Etat, Préfet des Deux-Sèvres, 21 octobre 1994).

En ce qui concerne la différence entre prestations d'action sociale et compléments de rémunération, on trouve dans les jugements et rapports de gestion des juridictions administratives et des chambres régionales des comptes une même analyse : l'avantage présente un caractère «social» quand il prend en compte la situation sociale de la personne tandis que d'autres avantages, dont l'octroi est indifférencié, relèvent du complément de rémunération.

Néanmoins, les chambres régionales des comptes soulignent la difficulté d'appréciation :

«En l'absence d'une définition réglementaire claire, il est souvent malaisé de distinguer ce qui relève des avantages sociaux de ce qui relève des compléments de rémunération ; cette difficulté d'analyse se pose d'ailleurs également aux services chargés du recouvrement des cotisations sociales et des impôts sur le revenu.

Par ailleurs, le principe de parité avec les avantages servis aux agents de l'État s'avère également difficile à vérifier dans la mesure où, pour la fonction publique d'État, existent à côté du régime de base interministériel de référence des compléments ministériels variables d'une administration à l'autre» (*Association pour les activités sociales, culturelles et de loisirs du personnel de la Région Midi-Pyrénées - Toulouse (Haute-Garonne) , Chambre régionale des comptes, CRC Midi-Pyrénées, Lettre d'observations de gestion de CRC 07/07/2000*).

Enfin, il faut souligner que les chambres régionales des comptes ne font un contrôle de gestion qu'au cas par cas : des dispositions accordées par certaines collectivités peuvent être censurées dans un département, mais demeurent dans d'autres collectivités, car celles-ci n'ont pas été contrôlées. En reprenant le même exemple des chèques repas, certaines collectivités en attribuent à leurs agents malgré les jugements antérieurs.

Compte tenu de ce contexte juridique incertain, le Ministre de la Fonction Publique avait confié en 1998 à Madame Anne-Marie ESCOFFIER, Inspectrice Générale de l'Administration, une mission d'enquête sur le thème de l'action sociale dans les collectivités locales.

2 - Le rapport Escoffier attire l'attention sur la nécessité de légiférer

C'est grâce au rapport de Mesdames Anne-Marie ESCOFFIER, inspectrice générale de l'administration et Agnès FONTANA inspectrice adjointe, qu'ont été soulignés les problèmes juridiques et la nécessité de donner plus de rigueur à la gestion de l'action sociale.

Le rapport a été rendu public en septembre 1998.

Dans un premier volet, il constate l'absence de cadre juridique d'ensemble qui se reflète tant sur les prestations que sur les structures gestionnaires. Ainsi la mission relève :

- l'hétérogénéité des structures en charge de la gestion des prestations (collectivités employeur, associations nationales ou locales, mutuelles) et évoque, à ce propos, les risques de doublons et de gaspillages mais surtout de gestion de fait dans le cas de gestion associative,
- la confusion entre l'action sociale et le régime indemnitaire avec pour conséquence essentielle l'application du principe de parité dont la pertinence en matière d'aide sociale est contestée dans des termes proches de ceux évoqués ci-dessus. Les auteurs du rapport soulignent également l'inégalité entre les fonctions publiques de l'Etat et Territoriale à laquelle conduit la parité au sens du Conseil d'Etat,
- l'absence du caractère obligatoire de l'action sociale à l'origine d'importantes inégalités entre collectivités.

Dans un second volet, le rapport formule des propositions. Il fait de la définition de l'action sociale le préalable à toute solution afin de la dissocier des avantages financiers assimilables à des compléments de rémunération. Cette définition pourrait s'inspirer de celle retenue dans une circulaire du 29 mars 1984 complétée par un critère fondé sur le fait générateur : destinée à améliorer les conditions de vie des personnels au sein de leur administration en assurant la mise en œuvre de services et de prestations de nature à faciliter l'harmonisation entre vie professionnelle et vie familiale, l'aide sociale s'appuie sur la situation personnelle et familiale et non sur le travail effectué (comme une rémunération).

A partir de cette définition, plusieurs scénarios sont envisagés supposant au minimum une intervention réglementaire voire législative. Le plus ambitieux consiste à opérer une distinction entre les différentes prestations :

a) Un «socle» de prestations à caractère obligatoire

La définition et la gestion de ce socle s'effectueraient :

- A l'échelon national : par un conseil supérieur chargé d'une mission de réflexion sur les orientations de la politique sociale et le contenu du socle obligatoire qui pourrait être le CSFPT enrichi d'une formation «action sociale»
- A l'échelon local : mutualisation des fonds correspondant au socle obligatoire au sein des centres départementaux de gestion, à qui la gestion de ces prestations serait dévolue. Les CDG arrêteraient et gèreraient le socle obligatoire dans le cadre des directives définies par l'instance nationale.

Les conseils généraux et régionaux et les grandes communes pourraient conserver la gestion directe.

La mutualisation au sein des centres départementaux de gestion implique une augmentation de la cotisation perçue par ceux-ci d'un pourcentage additionnel obligatoirement consacré à l'action sociale.

b) Les actions facultatives

Les collectivités conserveraient la possibilité de gérer des prestations supplémentaires. Le CSFPT pourrait intervenir en qualité de bourse d'échanges d'expériences.

3 - L'apport de la loi du 3 janvier 2001

Tant attendue, et comprise par certains comme mettant fin définitivement à toute confusion entre prestation sociale et complément de rémunération, la loi du 3 janvier 2001 ne donne pas de définition de l'action sociale, mais la situe «a contrario».

Elle se contente de préciser que les prestations d'action sociale sont **distinctes de la rémunération**, et que leur attribution n'est liée ni au grade, ni à l'emploi, ni à la manière de servir de l'agent. Par ailleurs, la gestion des prestations par la voie associative est privilégiée (cf. annexe 1).

En théorie, la prestation sociale, distincte de la rémunération, échappe au principe de parité puisque ce dernier ne concerne que la rémunération. Cependant, il n'y a toujours pas de définition de la prestation.

4 - L'avis du conseil d'Etat demandé par le Ministère de l'Intérieur

Une étape supplémentaire dans la délimitation du périmètre est franchie grâce à l'avis «Fondation Jean Moulin».

Le Conseil d'Etat s'est prononcé en donnant à l'action sociale un champ restreint.

Dans son avis du 23 octobre 2003, le Conseil d'Etat saisi par le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des collectivités locales et le Ministre de la Fonction Publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, a ainsi défini l'action sociale :

«L'action sociale regroupe l'ensemble des prestations destinées à améliorer directement ou indirectement les conditions d'emploi, de travail, de vie des agents et de leurs familles, notamment en les aidant à faire face à diverses situations difficiles et en facilitant leur accès à des services collectifs divers. Toutefois, la qualification d'action sociale ne peut être reconnue à ces prestations que si, par leur contenu, elles présentent des caractéristiques garantissant leur vocation sociale et les distinguant des prestations à caractère purement marchand ; ce qui suppose notamment qu'elles ne se bornent pas à offrir des services disponibles et aisément accessibles, en termes de localisation et de prix, sur le marché et que leurs conditions d'octroi et de tarification les rendent accessibles à l'ensemble des agents, en particulier, ceux à revenus modestes.»

C'est la première définition donnée par le Conseil d'Etat hors situation contentieuse. Il semble donc bien que la prestation, pour être qualifiée d'action sociale, doit être attribuée en fonction de la situation sociale de l'agent et non de façon générale et indifférenciée.

5 - Une première définition réglementaire pour la Fonction Publique de l'Etat

Pour la première fois, un texte réglementaire, le décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006, précise des éléments de contenu des prestations sociales pour la Fonction Publique de l'Etat, et ses critères d'attribution :

Article 1 :

«L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents de l'Etat et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles.

Sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéfice de l'action sociale suppose une participation du bénéficiaire à la dépense engagée. Cette participation tient compte, sauf exception, de son revenu et, le cas échéant, de sa situation familiale.

Il incombe à l'Etat employeur d'organiser une action sociale dans la limite des crédits prévus à cet effet. Le recours à l'action sociale est facultatif pour les agents.»

Le texte reprend la notion de prise en compte de la situation personnelle de l'agent et de ses revenus, dégagé par l'avis Fondation Jean Moulin.

La dernière définition de l'action sociale donnée pour la Fonction Publique d'Etat devrait être étendue à toute la Fonction Publique.

Néanmoins, il est patent que la distinction entre compléments de rémunération et prestations sociales n'est pas encore certaine, puisque désormais, même si l'action sociale est distincte de la rémunération aux termes mêmes de l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983, les collectivités, les deux organismes mutualisateurs de l'action sociale, le Comité National d'Action Sociale, le Fonds National d'Action Sanitaire et Sociale paient des cotisations sur certaines prestations à l'URSSAF, car celle-ci les réclame.

Mais cette absence de définition juridique, ces tâtonnements dans ce qui pouvait être fait ou pas fait, n'ont pas empêché les collectivités d'avancer et de construire leur propre politique d'action sociale, afin d'améliorer les conditions de vie de leurs agents.

II - LES ACTEURS, LES PRESTATIONS, LES BENEFICIAIRES

Il est difficile de mesurer et de quantifier l'effort des collectivités et de fournir un chiffre fiable des agents de la Fonction Publique Territoriale qui bénéficient de prestations d'action sociale.

A - De la difficulté de disposer de données fiables

Nous n'avons qu'une connaissance très approximative de ce qui se passe réellement dans les collectivités.

1 - Le rapport sur l'état de la collectivité ou «bilan social »

On pourrait disposer de données en ce qui concerne l'activité et les montants financiers consacrés à l'action sociale, dans le bilan social. Les prestations d'action sociales font en effet l'objet d'une rubrique dans l'état de la collectivité réalisé tous les deux ans. Mais celle-ci n'est pas toujours renseignée.

2 - Les données des deux organismes mutualisateurs le CNAS et le FNASS

Les prestations de ces deux organismes sont connues, les masses financières allouées aux différents secteurs de prestations peuvent être approchées, mais la collectivité qui a contracté avec le CNAS et la FNASS peut servir des prestations supplémentaires. En 2005, le CNAS verse des prestations à 347 985 agents et le FNASS à 40 260 agents.

3 - Les centres départementaux de gestion

L'activité des centres départementaux de gestion en matière d'action sociale est difficilement repérable.

En effet, la mission facultative est prévue à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984, mais la dernière enquête à ce sujet effectuée en 2004 par la Fédération Nationale des centres départementaux de gestion ne permet pas d'en tirer des renseignements significatifs, faute de réponses suffisantes en nombre et/ou complètes.

On sait que 50% des centres départementaux de gestion adhèrent au CNAS pour le compte de leurs agents. Au moins 5 centres départementaux de gestion adhèrent au CNAS pour le compte également des collectivités adhérentes.

Deux centres départementaux de gestion adhèrent au FNASS pour le compte de leurs agents.

4 - Les grandes collectivités

Une enquête a été lancée en 2005 par le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale, avec le concours de l'Observatoire du CNFPT. Cette enquête a conduit à interroger les «grandes collectivités» par voie de questionnaire très détaillé, qui énumérait un grand nombre de prestations. Les collectivités interrogées étaient :

- Les communes de plus de 40 000 habitants,
- Les régions,
- Les départements,
- Les communautés d'agglomération,
- Les OPHLM gérant plus de 10 000 logements.

L'enquête visait à s'enquérir de la situation de 600 000 agents.

Il est donc difficile de disposer d'un nombre certain d'agents territoriaux qui bénéficient d'action sociale : 600 000 agents des grandes collectivités et par ailleurs 388 245 agents, dont les employeurs adhèrent au CNAS et au FNASS, sachant que ces chiffres peuvent se recouper, certaines grandes collectivités adhérant au Cnas et au Fnass.

Pour les autres agents de la Fonction Publique Territoriale, on ne dispose pas d'éléments fiables.

B - Les acteurs

1 - Les collectivités

L'action sociale est gérée de façon très hétérogène et peut prendre les formes suivantes :

- La Direction des Ressources Humaines gère toutes les prestations,
- Un Comité des Œuvres Sociales existe et est subventionné par la collectivité,
- Parfois, il existe une situation mixte : la DRH gère une partie des prestations, et le COS, subventionné par la collectivité, l'autre partie,
- Les collectivités conventionnent avec un des deux organismes mutualisateurs : le Comité National d'Action Sociale et le Fonds National d'Action Sociale,
- Les collectivités conventionnent avec le CNAS et le FNASS, mais versent un complément de prestations.

On peut cependant remarquer que malgré les craintes exprimées devant la gestion associative, la forme juridique la plus rencontrée pour gérer l'action sociale est celle de l'association loi 1901, d'ailleurs expressément citée à l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983.

2 - Le CNAS et le FNASS

Les deux organismes ont connu un grand développement depuis leur création.

- Le CNAS, Comité national d'action sociale, créé en 1967, compte, en 2005, 10 792 collectivités adhérentes et 347 985 agents directement bénéficiaires. Son taux de cotisation est de 0,74% de la masse salariale des collectivités adhérentes. Son conseil d'administration, comme toutes ses instances, est composé à parité de représentants des employeurs et de représentants des du personnel.

départementales chargées de l'animation et du développement, et de 22000 militants délégués des collectivités adhérentes.

- Le FNASS, Fonds national d'action sanitaire et sociale, créé en 1966, compte, en 2005, 594 collectivités adhérentes et 40 260 agents directement bénéficiaires. Son taux de cotisation est de 1% de la masse salariale des collectivités adhérentes.

Son Conseil d'Administration est composé à parité de représentants des élus et de salariés adhérents désignés par les centrales des 6 plus importantes organisations syndicales de la fonction publique territoriale.

Les deux organismes ouvrent leurs prestations également aux retraités.

Les deux organismes présentent l'intérêt d'offrir une gamme de prestations d'action sociale à des collectivités parfois de très petite taille, en leur évitant des frais complémentaires de gestion.

La moitié des collectivités adhérentes du CNAS, directement ou par leur COS, ont moins de 10 agents et 87 % moins de 50 agents. 34 % des collectivités adhérentes du FNASS ont moins de 10 agents et 27% moins de 50 agents.

Plus la commune est petite, plus le taux de retour est bon : on est donc en présence d'une véritable mutualisation.

L'ensemble des prestations offertes par ces deux organismes figure en annexes 5 et 6.

3 - Les centres départementaux de gestion

On a dit plus haut qu'il était très difficile d'avoir une vision globale de l'activité «action sociale» des centres départementaux de gestion.

C - Les prestations

L'action sociale peut être regroupée en grands ensembles :

- la famille : surtout garde enfants, prestations pour les enfants handicapés, vacances des enfants,
- les grands événements de la vie : mariage, naissance, décès, médaille du travail, départ en retraite,
- la restauration,
- les loisirs et la culture : voyages, locations vacances, spectacles, chèques vacances ... ,
- les situations difficiles, aides non remboursables, prêts sociaux,
- les prêts, généralement bonifiés : immobilier, équipement, consommation,
- des subventions aux mutuelles pour les garanties complémentaires santé ou prévoyance (maintien de salaire, invalidité, décès),
- des aides au logement.

Dans le cas des subventions aux mutuelles, les employeurs publics sont dans une situation délicate, puisqu'il n'existe plus de fondement juridique aux aides apportées aux mutuelles. La commission européenne, en juillet 2005, a censuré les «aides» de l'Etat apportées aux mutuelles de la Fonction Publique et le Conseil d'Etat a demandé au gouvernement d'abroger l'arrêté Chazelle, qui autorisait un employeur public à subventionner une mutuelle (arrêt du 26 septembre 2005).

Le gouvernement réunit depuis le 6 février 2006 un groupe de travail pour trouver une solution qui satisferait également la Commission européenne.

En attendant, le gouvernement a abrogé les dispositions attaquées (décret 2006-689 du 13 juin 2006 et arrêté du 14 juin 2006).

Cependant, dans le cadre du projet de loi modernisation de la Fonction Publique approuvé en première lecture par l'Assemblée Nationale en juin 2006, le gouvernement a proposé un amendement, pour permettre aux employeurs publics de financer une partie de la protection sociale complémentaire de leurs agents (cf. annexe 4).

1 - Le CNAS et le FNASS

Les prestations du CNAS et du FNASS sont connues de tous, et ces organismes sont en capacité d'indiquer quels montants financiers ils consacrent à leurs différents pôles d'intervention.

Les deux organismes présentent une gamme diversifiée de prestations (annexes 8 et 9).

CNAS

Répartition des aides par pôles 2005 :

- vacances-loisirs-sport-culture 25 %
- situations difficiles 15 %
- éducation 22 %
- grands événements de la vie 38 %

FNASS

Répartition des aides par pôles 2005 :

- vacances-loisirs-sport-culture 52 %
- situations difficiles 9 %
- éducation 19 %
- grands événements de la vie 20 %

2 - Les centres départementaux de gestion

D'après les quelques éléments de l'enquête de 2004 de la FNCDG, les Comité d'œuvres sociales des centres départementaux de gestion seraient actifs sur les activités d'aides aux loisirs : prix réduits sur séjours, sur locations, chèques vacances, dans les grands événements de la vie (mariage, naissances ...), et en cas de situations difficiles. Ils sont moins actifs sur les gardes d'enfants, ou les aides au logement.

Certains centres départementaux de gestion proposent une prestation d'assistant de service social.

3 - Les grandes collectivités

La synthèse de l'enquête figure à l'annexe 7.

L'enquête de l'Observatoire de la fonction Publique Territoriale montre l'investissement financier considérable des grandes collectivités dans l'action sociale :

La moitié des collectivités disent consacrer de 1% à 3% de la masse salariale à l'action sociale, et 14% des collectivités plus de 3%.

L'enquête a été effectuée sous forme de questionnaire, les collectivités ont répondu positivement ou négativement par rapport aux prestations qu'elles distribuent.

Les vacances et les loisirs

Ce qui frappe d'abord, c'est la très grande part accordée aux loisirs : 68 % des collectivités proposent des aides pour les vacances d'enfants et loisirs des enfants : centres aérés, séjours d'enfants avec hébergement, et 64 % des collectivités aux vacances en général : séjours, chèques vacances

Les grands événements de la vie

Viennent ensuite les gratifications par rapport aux grands événements ponctuels de la vie de l'agent : mariage, naissance, médaille du travail ...

Les enfants

En ce qui concerne la garde d'enfants, 64% attribuent la prestation dite interministérielle garde d'enfant, attribuée en fonction du revenu (annexe 5.2).

25% des collectivités subventionnent des titres emploi service.

12% des collectivités proposent des crèches.

L'allocation aux parents d'enfants handicapés est attribuée par 66% des collectivités.

La restauration

En moyenne, 28% des collectivités proposent des prestations de restauration.

Le logement

21 % des collectivités proposent des crédits immobiliers.

27 % des prêts pour l'amélioration de l'habitat.

Certains départements font bénéficier leurs agents de réservation en offices HLM.

La santé et la prévoyance

20% des collectivités subventionnent des mutuelles pour l'assurance complémentaire santé et assurance risques longs.

Les situations difficiles

La moitié des collectivités interrogées proposent des aides sans remboursement.

62% des collectivités proposent des prêts à caractère social.

La moitié des collectivités dispose d'assistants de service social.

Ces prestations concernent les agents en activité.

Quant aux agents retraités, un quart des collectivités les font bénéficier des prestations d'action sociale.

Un premier constat rapide s'impose :

- La moitié des grandes collectivités consacrent entre 1 et 3% de la masse salariale à améliorer les conditions de vie de leurs agents.
- Une très grande part de l'offre de prestations est dédiée aux vacances et aux loisirs.

D - Les bénéficiaires

Les échanges pendant les réunions de la Formation spécialisée n° 4 ont montré la réalité des situations que vivent les agents territoriaux.

1 La Fonction Publique Territoriale compte 78% d'agents de catégorie C

La Fonction Publique Territoriale est celle qui comporte le plus d'agents de catégorie C et pourtant, elle est la moins bien pourvue en avantages sociaux.

Des trois fonctions publiques, c'est la Fonction Publique Territoriale qui compte le nombre le plus important de catégories C, donc de salaires modiques, dans une proportion écrasante par rapport aux deux autres fonctions publiques.

78% des effectifs de la Fonction Publique Territoriale sont de catégorie C, contre 32% dans la Fonction Publique de l'Etat, et 47 % dans la Fonction Publique Hospitalière.

Le salaire moyen de la FPT est en effet de 1544 €, contre 2026 € dans la FPE, et 1933 € dans la FPH (étude Insee sur les salaires de la fonction publique territoriale en 2003, janvier 2006). Selon cette étude, le salaire moyen pour cette catégorie de personnels a baissé de 0,2% en euros constants, tandis que celui des cadres a augmenté de 1,5%.

Cette proportion va s'accroître avec le transfert des personnels issus de la loi de décentralisation du 13 août 2004 : les chiffres provisoires émanant des Ministères concernés sont en Equivalent Temps Plein, 96 000 agents TOS de l'Education Nationale, 2 500 du Ministère de l'Agriculture, 25 600 du Ministère de l'Equipement, dont 23 600 de catégorie C, 3200 de catégorie B et 500 de catégorie A.

Globalement, ce sont 124 100 agents de catégorie C qui vont accroître les effectifs des collectivités.

En dépit de ces données objectives, la Fonction Publique Territoriale est la plus mal lotie en termes d'avantages sociaux, qui viendraient compenser les salaires.

2 Toutes les organisations syndicales soulignent la précarisation croissante des agents

Les organisations syndicales ont toutes fait part de leurs préoccupations face à la précarisation des agents territoriaux.

Les syndicats constatent en effet une instruction croissante de dossiers par les assistantes sociales pour des secours financiers. Un grand nombre d'agents territoriaux, étant à temps non complet, ne gagnent pas le Smic. Ils évoquent également le problème du surendettement.

D'autres acteurs évoquent également cette précarisation grandissante :

- Le **CNAS** mesure depuis sept à huit ans la précarité des agents territoriaux à travers l'augmentation des demandes de secours et de prêts sociaux. Il consacre **15%** de son budget aux aides accordées aux situations difficiles.

Le CNAS travaille sur la problématique de la précarisation depuis plusieurs années, en élargissant ses prestations et renforçant sa proximité.

Un observatoire social existe à la délégation du CNAS de Seine et Marne depuis quatre ans.

Afin de décrypter la problématique de la paupérisation des agents territoriaux, notamment le surendettement qui touche 5 à 6% des agents, et de permettre une prise en charge complète avec le concours des DRH et des services sociaux locaux, un travailleur social au niveau national est en relation avec les correspondants (un par collectivité adhérente) et les acteurs locaux.

- Quant au **FNASS**, il dit consacrer **9%** de ses aides pour pallier des «situations difficiles». Le FNASS est très sensible à la précarisation croissante de ses effectifs d'adhérents et aux phénomènes de «dé-cohabitation», résultant souvent de séparations et de divorces. L'Assemblée Générale du 13 juin 2006 a d'ailleurs donné mandat au Conseil d'Administration pour réfléchir à la mise en place dès 2007 d'une nouvelle prestation à caractère social marqué, car indéniablement il faut apporter une réponse même partielle à ces phénomènes de société.

- **Le Centre interdépartemental de gestion de la Grande Couronne** souligne également chez les agents territoriaux en fonctions une très grande précarité, il s'agit d'une population extrêmement endettée, du fait de son statut très attractif pour les organismes prêteurs.

Or, la Fonction Publique Territoriale est très peu outillée pour soulager ce type de situations.

Seules les grandes collectivités ont les moyens d'agir.

- Dans un autre cadre, celui des agents hospitaliers, le Président du CGOS déclare lors de la présentation des résultats 2004 : «Il faut souligner que le C.G.O.S. a consacré plus de **24%** de son budget à aider des agents en difficulté».

Les fonctionnaires territoriaux sont aussi confrontés au problème de logement : les loyers sont très élevés et l'accession à la propriété est rendue difficile compte tenu de la hausse de l'immobilier.

Selon la Mutuelle Nationale Territoriale, deux-tiers des agents ne bénéficient pas d'assurance risques longs, alors qu'un arrêt de travail prolongé a des conséquences d'autant plus dramatiques que le salaire de base est peu élevé.

En définitive, on se trouve dans une situation paradoxale.

- La fonction publique territoriale est celle qui aurait le plus besoin d'accompagnement social. Elle va bientôt compter 80% de catégorie C. De nombreux agents territoriaux se trouvent en situation de précarité. Or, c'est la seule pour laquelle l'action sociale est facultative.

- Par ailleurs, la moitié de l'encadrement devra être remplacé d'ici 2012.

En ce qui concerne cette catégorie de personnels, un candidat doté des compétences professionnelles recherchées aura tout intérêt, s'il ne va pas dans une entreprise privée, à

«choisir» sa collectivité pour, notamment ses avantages sociaux, ce qui risque d'aggraver les possibilités de recrutement des collectivités.

Ce qui est sûr, c'est qu'aujourd'hui un candidat à un recrutement dans la Fonction Publique sait que l'avenir des retraites est incertain, puisque la réforme de 2003 n'a financé que le tiers des dépenses, que l'assurance maladie ne va cesser de se désengager sur les complémentaires santé, que les loyers atteignent des montants inégalés.

3 Les retraités

On a vu plus haut qu'un quart des grandes collectivités font bénéficier leurs retraités des prestations. On sait que dans la fonction publique d'Etat, les retraités bénéficient des prestations de la Mutualité Fonction Publique.

La CNRACL et l'Ircantec, pour les retraités non titulaires proposent des prestations dans le cadre de leurs Fonds d'action sociale (annexe 5).

Ces prestations ne concernent, à part l'aide ménagère, que la population de retraités dont les ressources ne dépassent pas pour une personne seule 1270 €, et pour un couple 1900 €.

Cependant, la CNRACL, tout en constatant une dégradation des revenus pour bon nombre de pensionnés, va certainement revoir à la baisse l'accès aux prestations notamment de loisirs, et se consacrer aux besoins vitaux de l'individu. En effet, l'augmentation constante du nombre de retraités en regard d'une population cotisante relativement stable rend l'équilibre du fonds de plus en plus fragile.

La CNRACL réserverait l'accès aux prestations aux retraités dont la pension ne dépasse pas 793€.

E – Qu'en est-il des autres fonctions publiques ?

1 - La Fonction Publique d'Etat

En plus des prestations «inter ministérielles», caractérisées par des aides à la garde d'enfant et à des séjours de vacances, sous conditions de ressources, les agents peuvent bénéficier des prestations versées par la Mutualité Fonction Publique.

Par ailleurs, les ministères ont chacun une politique d'action sociale et des crédits très mal connus. Ils peuvent en effet notamment être dotés d'équipements sociaux, par exemple des crèches, de loisirs, de sports.

Un accord sur l'action sociale a été signé le 25 janvier 2006 par trois syndicats, CFDT, CFTC, UNSA, dans le cadre des négociations sur les salaires.

La Fonction Publique de l'Etat est la seule bénéficiaire de l'accord.

En effet, pour les autres Fonctions Publiques, des propositions seront présentées aux organisations syndicales de la Fonction Publique Hospitalière. Quant à la Fonction Publique Territoriale, le Ministère renvoyait au projet de protocole sur l'action sociale, préalable à la négociation, déjà présenté au CSFPT.

Le Ministère de la Fonction Publique propose aux agents de l'Etat une amélioration de leur situation, en augmentant les aides accordées dans les domaines :

- de la garde d'enfant,

- des aides à l'installation ou à la mutation : le montant des aides à l'installation des jeunes fonctionnaires en régions Provence Alpes Côte d'Azur et Ile de France est revu à la hausse de 609 € à 700 €. Il est créé une nouvelle aide de 350 € pour tous les fonctionnaires affectés dans un poste à plus de 70 km de son ancien domicile et pour le paiement du dépôt de garantie suite à mutation (dispositif Locapass).

Par ailleurs, des groupes de réflexion sont formés :

- sur le logement, une circulaire a été adressée aux préfets pour mieux recenser les logements disponibles,
- sur les places en crèches : le ministre vient en effet d'inciter la création d'une crèche dans tout nouveau bâtiment,
- sur la restauration,
- sur les subventions aux mutuelles : en effet, un groupe de travail se réunit depuis février 2006 sur le thème de la protection sociale complémentaire.

Une réflexion sera engagée en 2006 concernant la création d'un comité d'orientation inter fonctions publiques sur l'action sociale.

Il faut noter, cependant, que les personnels TOS, s'ils restent fonctionnaires d'Etat, gardent le bénéfice des prestations sociales d'Etat.

Ces nouvelles aides, accordées pendant la négociation des salaires aux fonctionnaires de l'Etat, démontrent que, **pour l'employeur Etat, l'action sociale est bien la variable d'ajustement d'une politique de rémunération.**

2 - La Fonction Publique Hospitalière

Les agents actifs et retraités de la Fonction Publique Hospitalière bénéficient maintenant d'un traitement égalitaire, tous les hôpitaux cotisent à 1,5% de la masse salariale (hors corps médical) au Comité de Gestion des Oeuvres Sociales (CGOS). Le retour sur cotisation est de 90%.

Par ailleurs, le CGOS gérait par convention un fonds social du logement alimenté par une contribution facultative sur la base d'une assiette égale à 0,05% de la masse salariale. Cette enveloppe spécifique était destinée à favoriser la réalisation de projets collectifs : logements, crèches, haltes-garderies. Depuis 2001, le fonds n'étant plus alimenté, le CGOS a proposé à la Direction de l'Hospitalisation et de l'Organisation des Soins (DHOS) une utilisation des ressources pour des aides directes aux agents. Néanmoins, le CGOS réfléchit de nouveau sur une cotisation particulière ce qui permettrait de se rapprocher du dispositif d'aide au logement existant pour les salariés du privé.

Actuellement, l'employeur hôpital peut proposer des crèches pour le personnel, des logements dans l'enceinte de l'hôpital.

Le CGOS gère également la «prestation-maladie» pour compenser la perte de rémunération pour risques longs.

Le CGOS joue ainsi plusieurs rôles :

- Action sociale de loisirs,
- Action sociale d'éducation,
- Action sociale de solidarité : 24% des fonds consacrés aux «situations difficiles»,

- Assurance risques longs, qui, dans la FPT, relève de l'initiative de l'agent, ou est parfois partagée entre l'agent et l'employeur.

Dans le cadre très particulier de l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP) (80 000 agents), l'employeur prend à sa charge la moitié des cotisations salariales. Les agents de l'AP-HP bénéficient également de la «gratuité des soins», l'employeur payant l'intégralité du ticket modérateur, même pour la médecine de ville.

Tous ces éléments permettent de confirmer et de souligner une double inégalité :

- Externe : la Fonction Publique Territoriale est, des trois fonctions publiques, celle dont les agents ont les plus bas revenus et qui, pourtant, est la moins bien pourvue en avantages sociaux, puisque de nombreux agents n'en ont aucun.
- Interne : il existe une inégalité remarquable entre les collectivités. Au vu des résultats de l'enquête, tout pourrait inciter à postuler au sein des grandes collectivités, ce qui risque d'accentuer ainsi le déséquilibre territorial au moment du renouvellement démographique.

Au vu de ce panorama disparate et inégalitaire, des projets d'organisation de l'action sociale ont vu le jour.

La première étape serait de donner un caractère obligatoire à l'action sociale dans la Fonction Publique Territoriale comme elle l'est pour les deux autres fonctions publiques.

La deuxième serait de trouver un mode de mutualisation accepté par tous.

III - LES PROPOSITIONS DES DIFFERENTS ACTEURS

A - La première étape : donner à l'action sociale un caractère obligatoire

Un premier pas dans la reconnaissance de l'action sociale serait de rendre obligatoire pour les employeurs locaux le financement de l'action sociale et le contexte législatif, avec deux projets de lois sur la Fonction Publique en débat, s'y prêterait.

Le CNAS milite depuis plusieurs années pour la reconnaissance de l'action sociale pour tous les agents de la Fonction Publique Territoriale, en préconisant un taux minimum de contribution.

L'Association des Maires de France (AMF) est favorable au principe d'une action sociale obligatoire, mais sans définition d'éléments de contenu.

Pour l'AMF, la cotisation minimale serait de 0,3% de la masse salariale.

Les autres associations d'employeurs locaux, l'Association des Départements de France et l'Association des Régions de France, tout en soulignant le bien-fondé de l'action sociale, n'estiment pas opportun une contribution financière.

Un amendement à l'initiative de l'AMF a été proposé pendant les débats du projet de loi « Fonction Publique Territoriale » au Sénat en mars 2006. Cet amendement n'a pas été pris

en compte, car il serait contraire au principe de libre administration des collectivités et il augmenterait les charges qui pèsent déjà sur les collectivités.

Un amendement similaire a été présenté dans le cadre du projet de loi « modernisation de la fonction publique » à l'Assemblée Nationale. En revanche, a été adopté le 28 juin 2006 un amendement du gouvernement généralisant aux trois fonctions publiques une définition plus précise de l'action sociale, mais sans évoquer son financement pour la Fonction Publique Territoriale (annexe 3, p.45)

Par ailleurs, des mutuelles comme la Mutuelle Nationale Territoriale et la Mutuelle Nationale des Fonctionnaires des Collectivités Territoriales mènent une action pour faire reconnaître par le législateur que les subventions de l'employeur aux mutuelles peuvent participer d'une politique d'action sociale. Un amendement à l'initiative de la MNT a été présenté à l'occasion des deux projets de loi.

Dans le cadre du projet de loi « modernisation de la fonction publique », le gouvernement a proposé un amendement afin de donner une assise juridique à la participation de l'employeur public aux mutuelles, amendement également adopté par l'Assemblée Nationale en juin 2006 (annexe 4, p. 46).

Il faut donc attendre la deuxième lecture et le vote définitif de ces deux projets de lois prévus à l'automne 2006.

B - Les propositions d'organisation

Le rapport Dreyfus, en 2003, envisageait de confier la compétence de la gestion de l'action sociale aux centres départementaux de gestion. Le rapport proposait également une conférence des trois Conseils Supérieurs des fonctions publiques comme un lieu où pourraient être discutées «les questions de mobilité, d'égalité hommes-femmes, de VAE et de REP, **des politiques sociales**».

Des projets ont vu le jour qui tiennent au mode d'organisation de l'action sociale avec une répartition centralisée des fonds consacrés à l'action sociale, que proposait déjà le rapport Escoffier.

A côté de ces propositions, existent les initiatives locales de certains centres départementaux de gestion.

L'Union Nationale des centres départementaux de gestion, puis la Fédération Nationale des centres départementaux de gestion ont fait des propositions d'organisation de la distribution des prestations d'action sociale.

1 - Le rapport de l'Union des centres départementaux de gestion de 1999

En 1999, l'Union Nationale des centres départementaux de gestion réalise une étude plutôt orientée sur les formes juridiques optimales pour gérer les prestations d'action sociale.

Le rapport souligne les différentes formes juridiques des dispositifs de fonctionnement : associations, GIP, CDG et démontre que l'option gestion de l'action sociale par le Centre de Gestion qui contracte avec une association est la plus pertinente.

Par ailleurs, le rapport propose les points suivants :

- définir plus précisément par une disposition réglementaire ce que l'on entend par prestation d'action sociale en faveur des agents, en distinguant clairement celle-ci des compléments de rémunération, ceci ayant pour objectif essentiel de sortir de l'insécurité juridique existante en ce domaine.
- maintenir et préserver la possibilité donnée aux collectivités locales de pouvoir choisir librement l'organisme auquel elles confient la gestion de l'action sociale en faveur de leur personnel en refusant la mise en place de toute nouvelle structure centralisée.
- instaurer un socle minimum obligatoire de prestations sous la forme d'une enveloppe versée par les collectivités concernées à hauteur de 0.2 ou 0.3 % de leur masse salariale. Mais il est impératif que la nature des prestations à envisager au moyen de cette enveloppe ne soit pas arrêtée par les textes.

Dans le contexte législatif actuel, le centre de gestion apparaît comme une structure de mutualisation privilégiée dans l'exercice de cette mission, en particulier vis à vis des collectivités affiliées.

Dans cette logique, le conventionnement entre centres départementaux de gestion permettant d'atteindre une échelle de négociation plus favorable au regard de certaines prestations devrait permettre de répondre à une offre de plus en plus exigeante. Dans le cadre d'une modification législative instaurant un socle minimum de prestations, le centre de gestion pourrait être, en qualité de partenaire naturel des collectivités dans tous les domaines liés à la gestion du personnel, la structure retenue pour la gestion de ces prestations à caractère obligatoire en particulier envers les collectivités.

Dans ces deux cas, la possibilité est donnée aux collectivités non affiliées de nouer sur cette mission une convention avec le centre de gestion de son département.

2 - Le rapport de la Fédération Nationale des Centres Départementaux de Gestion (juillet 2005)

Le groupe de travail de la Fédération des Centres Départementaux de Gestion sur l'action sociale, présidé par M. Michel Baccala, Président du Centre de gestion de l'Hérault a présenté un rapport au Conseil d'Administration de la FNCDG adopté en juillet 2005.

Il rappelle que l'action sociale est basée sur un principe de solidarité qui doit s'exercer sur l'ensemble du territoire national en n'excluant aucun agent.

Le projet repose sur une mutualisation des ressources et des actions propres à garantir un minimum de prestations à l'ensemble des agents ; il ne se traduirait pas par une péréquation des recettes.

Le projet s'articule autour de deux pôles :

- 1° une action sociale obligatoire sur la base d'un socle commun, défini au niveau national : actifs et retraités, lien avec la situation familiale des agents, les prestations entrant dans la circulaire de 1998 pourront être incluses dans cette action sociale : Aides, prêts pour faciliter la mobilité des agents, volet sanitaire, aides pour personnels, handicapés.
- 2° une action sociale volontaire de proximité qui doit être adaptée aux besoins exprimés par les bénéficiaires localement : restauration, séjours linguistiques, création de crèches

locales, chèques-vacances, réservation de logements HLM, billetterie, aides relatives à la culture sport et loisirs.

1° au niveau national

Il y aurait deux instances :

- l'instance stratégique : qui définit les orientations, les conditions d'éligibilité et le niveau de financement obligatoire. Cette instance doit être paritaire.
- l'instance gestionnaire : qui collecte les fonds, qui a un rôle technique et met en œuvre la gestion sur la base des orientations définies par l'instance stratégique dans certains domaines d'intervention : marchés publics, négociation de taux de prêts avec les banques.

2° au niveau local

L'action sociale pourrait s'organiser autour des centres départementaux de gestion : les CDG obtiendraient une compétence obligatoire nouvelle sous forme d'une mission obligatoire à caractère social qui aurait pour objectif d'harmoniser l'action sociale dans toutes les collectivités du département affiliées ou non.

Le paritarisme serait respecté au niveau local : il s'adosserait sur les Comités Techniques Paritaires locaux et le Comité Technique Paritaire placé près du centre de gestion départemental.

Le CTP pourrait être chargé de définir la nature des actions à mener, la répartition par grandes masses des fonds destinés à l'action sociale.

L'organisation proposée rappelle le scénario 4 du rapport Escoffier, à la différence que le niveau central est scindé en deux instances : une instance stratégique et une instance gestionnaire.

La cotisation obligatoire maximale serait fixée à 0,70% de la masse salariale.

Aucune cotisation nouvelle ne serait à prévoir pour les collectivités qui ont déjà instauré ce principe de l'action sociale à l'égard de leurs agents.

Dans un système où l'action sociale deviendra obligatoire, et afin ne pas enfreindre le principe de libre administration des collectivités, ces dernières auraient le choix pour satisfaire leurs obligations, d'assurer elles-mêmes les prestations ou éventuellement d'avoir recours à un prestataire de services reconnu en la matière.

Il apparaît que des réflexions plus approfondies doivent être menées sur :

- l'affiliation de toutes les collectivités d'un département au centre de gestion,
ou
- l'adhésion directe à la FNCDG des collectivités non affiliées uniquement pour permettre la collecte de la cotisation d'action sociale.

Seuls les actifs seraient concernés par l'action sociale.

Par ailleurs, la place de la FNCDG devrait être confortée dans sa mission d'employeur public en changeant de statut juridique pour être apte à collecter et à répartir la cotisation obligatoire afin d'assumer tant un rôle d'instance gestionnaire que d'instance stratégique.

Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale, tout en conservant sa mission actuelle d'organisme consultatif de la fonction publique territoriale, devrait être impliqué au niveau du choix des prestations d'action sociale en donnant un avis préalable ou en s'auto saisissant si le besoin s'en faisait sentir.

3 - Les initiatives de certains centres départementaux de gestion

A coté de ces projets institutionnels, certains centres départementaux de gestion au sein de l'Association des Directeurs des centres départementaux de gestion, sont prêts à mettre leurs moyens et leurs expertises au service de l'accompagnement social des agents.

Le directeur du centre interdépartemental de gestion de la Grande Couronne est venu exposer ce qu'il considère comme les grands enjeux de l'action sociale, qui constitueraient un facteur d'attractivité de la fonction publique territoriale. Si l'on veut attirer des candidats qui, sinon, choisiraient le secteur privé, il faudrait traiter les sujets relatifs à la santé, à la retraite, au logement, au surendettement.

En effet, les entreprises privées déclarent que, dans les montants financiers qu'elles versent à leurs salariés, un quart n'est pas du salaire proprement dit, notamment l'aide en matière de complémentaire santé ou de complémentaire retraite.

Or, comme on l'a vu plus haut, seules les grandes collectivités ont les moyens d'agir. Pour le CIG Grande Couronne, dans le cadre par exemple de la complémentaire santé ou de la prévoyance, les centres départementaux de gestion sont les acteurs les mieux placés pour conclure des contrats groupes négociés avec des mutuelles ou assurances. On pourrait même envisager de prévoir des dispositifs de complémentaires retraite.

Ces éléments qui touchent à l'accompagnement social de l'agent, facteur d'attractivité, ont également été développés dans le rapport du cabinet Brunhes (décembre 2004) sur «la couverture prévoyance des agents de la fonction publique et des salariés du privé».

Le rapport insiste sur le fait que la prévoyance au sens large (complémentaire santé et risques longs) n'est «ni une préoccupation partagée ni un enjeu de négociation. Par ailleurs, les fonctionnaires n'ont pas conscience de leur situation défavorable au regard des salariés du secteur privé.» Alors que dans le panel des entreprises consultées par le cabinet Brunhes, les entreprises supportent environ 60% du coût de la couverture santé de leurs salariés et de 75% de celui de la prévoyance des risques longs, la participation de l'employeur public aux mutuelles de fonctionnaires s'élève en moyenne à 5% du montant des cotisations et ne cesse de diminuer.

Le rapport souligne également : «en matière de recrutement, la concurrence entre le secteur privé et le secteur public va s'accroître. L'attractivité d'un employeur potentiel passe, à poste égal et à rémunération comparable, par des avantages périphériques comme le régime indemnitaire, le temps de travail, la prévoyance, les avantages en nature ou l'action sociale. Or, la fonction publique ne dispose pas aujourd'hui du levier prévoyance que le secteur privé valorise de manière croissante».

En définitive, il est clair que l'accompagnement social de l'agent sur des problèmes tels que la santé, la retraite, le logement, est au cœur des préoccupations des entreprises

privées, car il est un facteur d'attractivité. Cette préoccupation n'existe pratiquement pas chez l'employeur public, alors que sa population salariée a les mêmes besoins.

C - Les propositions des syndicats représentés au Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale

Pour l'ensemble des organisations syndicales représentées au CSFPT, l'urgence est de rendre obligatoire un socle commun d'action sociale. Il convient en effet de distinguer les prestations qui constituent des fondamentaux dans l'accompagnement de l'agent dans sa vie personnelle, et les prestations facultatives.

Pour la majorité des organisations syndicales, les structures de gestion de l'action sociale devraient être paritaires.

En ce qui concerne le financement, l'organisation, la nature des prestations, les organisations syndicales ont apporté des contributions différentes qui sont toutes reprises aux annexes 2.

CONCLUSION

Cette année d'enquête, d'échanges, de synthèse, a démontré que les conclusions du rapport Escoffier étaient toujours valables :

- les agents des trois fonctions publiques ne sont pas traités de façon équitable, puisque l'action sociale n'est pas obligatoire dans la Fonction Publique Territoriale,
- au sein même de la Fonction Publique Territoriale, il existe de fortes disparités entre collectivités locales, qui peuvent être source d'inégalités entre les agents,
- de nombreux agents territoriaux ne bénéficient pas d'action sociale.

Les différences de traitement des agents des trois fonctions publiques remettent en cause le principe de comparabilité qui fonde le Statut de la Fonction Publique et constituent un frein à la mobilité des agents, au moment où des transferts de personnels interviennent entre l'Etat et les collectivités territoriales, et à l'heure où tous les décideurs publics conviennent que la mobilité est un facteur d'amélioration de la gestion des ressources humaines.

Par ailleurs, la concurrence qui peut s'exercer entre collectivités ne peut, avec l'action sociale, que s'accroître et porter atteinte à l'unité de la Fonction Publique Territoriale.

Il est enfin inacceptable que de nombreux agents ne bénéficient d'aucune mesure d'action sociale, alors que la Fonction publique territoriale va bientôt compter 80% d'agents de catégorie C, et qu'une frange d'agents territoriaux est en situation de précarité.

Dans ce contexte, une évolution de la législation paraît tout à fait indispensable.

Sans remettre en cause le principe de libre administration des collectivités locales, ni la volonté de celles-ci de gérer librement leurs ressources humaines, le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale entend promouvoir l'idée que l'action sociale est

constitutive du statut de la Fonction Publique, et qu'il ne saurait y avoir de service public de qualité qui ne reposât sur les principes d'égalité de traitement des personnels et de solidarité entre les collectivités territoriales.

A cet effet, le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale propose un amendement au Gouvernement, dans le cadre des projets de loi modernisation de la Fonction Publique et Fonction Publique Territoriale, afin que tous les agents des collectivités territoriales puissent bénéficier de prestations d'action sociale.

ANNEXES

1 - Textes législatifs et réglementaires	28
1. Fonction Publique, Loi du 13 juillet 1983, article 9	
2. Fonction Publique de l'Etat	
3. Décret n°2006-21 du 6 janvier 2006 relative à la Fonction Publique de l'Etat	
4. Fonction Publique Hospitalière, Loi n°99-641 du 27 juillet 1999	
2 - Les contributions des organisations syndicales.....	29
5. la contribution du syndicat CFDT.....	29
6. la contribution du syndicat CFTC.....	33
7. la contribution du syndicat CGC.....	36
8. la contribution du syndicat CGT.....	37
9. la contribution du syndicat FA-FPT.....	38
10. la contribution du syndicat FO.....	40
3 - Les amendements aux projets de loi Fonction Publique Territoriale et modernisation de la Fonction Publique sur l'action sociale.....	45
1. amendement à l'initiative de l'Association des Maires de France	
2. amendement à l'initiative du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale	
3. amendement proposé par le gouvernement, dans le cadre du projet de loi « modernisation de la Fonction Publique », adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale, le 28 juin 2006	
4 - Les amendements au projet de loi Fonction Publique Territoriale et modernisation de la Fonction Publique sur la participation des employeurs publics aux mutuelles.....	46
1. amendement à l'initiative de la Mutuelle Nationale Territoriale, dans le cadre du projet de loi « modernisation de la fonction publique »,	
2. amendement proposé par le gouvernement, dans le cadre du projet de loi « modernisation de la fonction publique », adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale, le 28 juin 2006	
5 – Les retraités dans la Fonction Publique Territoriale.....	47
6 - L'action sociale dans la Fonction Publique de l'Etat.....	48
1. les circulaires	

2. les prestations interministérielles

7- Synthèse de l'enquête effectuée par l'Observatoire de la Fonction Publique Territoriale.....	56
8- Prestations du CNAS.....	60
9- Prestations du FNASS.....	62

Annexe 1

TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

1. Fonction publique

Loi du 13 juillet 1983

L'article 9 nouveau de la loi du 13 juillet 1983 est désormais rédigé comme suit : «*Les prestations d'action sociale individuelles ou collectives sont distinctes de la rémunération visée à l'article 20 de la présente loi et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir.*

L'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1er juillet 1901».

2. Fonction Publique de l'Etat

Décret n°2006-21 du 6 janvier 2006, relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'Etat.

Article 1

«L'action sociale, collective ou individuelle vise à améliorer les conditions de vie des agents de l'Etat et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles.

Sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéfice de l'action sociale suppose une participation du bénéficiaire à la dépense engagée. Cette participation tient compte, sauf exception, de son revenu et, le cas échéant, de sa situation familiale.

Il incombe à l'Etat employeur d'organiser une action sociale dans la limite des crédits prévus à cet effet. Le recours à l'action sociale est facultatif pour les agents».

3. Fonction Publique Hospitalière

L'article 59 de la loi n°99-641 du 27 juillet 1999 (portant création d'une couverture maladie universelle et de diverses mesures d'ordre social) précise que les personnels des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi 86-33 du 9 janvier 1986, en activité ou retraités et, dans certaines conditions, leurs ayants droit bénéficient de l'action sociale, culturelle, sportive ou de loisirs mentionnée à l'article 9 du titre 1er du statut général des fonctionnaires.

«Art. 116-1. - Les personnels des établissements mentionnés à l'article 2, actifs ou retraités et, dans certaines conditions, leurs ayants droit bénéficient de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs mentionnée à l'article 9 du titre 1er du statut général des fonctionnaires».

«La prise en charge de cette action est assurée par une contribution annuelle desdits établissements dont le taux et l'assiette sont fixés par les ministres chargés de la santé et des affaires sociales. Cette contribution est versée à l'un des organismes agréés par l'Etat chargés de la gestion et de la mutualisation de cette contribution et dont la gestion associe des représentants du personnel et des représentants de l'administration hospitalière».

Le C.G.O.S. est agréé par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité (convention d'agrément signée le 31 mars 2000) pour gérer la contribution des établissements.

Annexe 2-1

CONTRIBUTION DU SYNDICAT CFDT

Mars 1998

FEDERATION INTERCO-CFDT

Une action sociale du personnel, renouvelée, dynamique, innovante et toujours solidaire

LES REVENDICATIONS DE LA FEDERATION INTERCO CFDT SUR LE CADRE JURIDIQUE DE L'ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

L'action sociale du personnel et ses structures de décisions locales et nationales offrent une véritable cohésion sociale et un concept de solidarité tangible tant dans le milieu professionnel qu'à l'extérieur de l'entreprise, de l'administration ou de la collectivité territoriale.

L'action sociale du personnel est un domaine qui joue un rôle majeur et grandissant, dans les secteurs économique et social a fortiori en ces temps de crise économique. Elle occupe une place de plus en plus prépondérante parmi les agents actifs, retraités et leur famille.

L'action sociale du personnel est un domaine d'avenir parce qu'elle répond à de véritables besoins de solidarité à mettre en oeuvre pour les agents et leur famille afin qu'ils puissent accéder en toute équité notamment aux droits aux vacances, aux loisirs, à la culture, aux services de proximité et à la prévoyance collective.

En outre l'action sociale du personnel fait vivre, par le biais de ses prestations versées aux ayants-droits, des pans entiers de l'économie donc l'emploi. Cette logique d'intervention économique et sociale qui caractérise l'action sociale du personnel la fait participer globalement et activement à l'équilibre de l'aménagement du territoire par:

1 - Le maintien de secteurs professionnels durement touchés par le chômage (petite hôtellerie de type familial, structures de tourisme associatif, restauration, culture, édition, commerces, etc...).

2 - L'utilisation optimale des investissements opérés par les collectivités territoriales dans les équipements de loisirs et culturels locaux.

3 - La promotion de régions à vocation touristique nouvelle permettant le maintien, le développement voire la création de gisements d'emplois.

Aussi le temps est venu de doter l'action sociale du personnel territorial d'un cadre juridique approprié, à l'appui de textes législatifs et réglementaires qui font défaut dans la fonction publique territoriale aux plans structurel, financier et prestataire.

Un cadre juridique approprié

Cet objectif se doit d'être inscrit comme une obligation, y compris financière, des collectivités territoriales dans le statut de la Fonction Publique Territoriale au même titre que la formation permanente ou la progression des carrières.

Les propositions de la Fédération Interco CFDT mettront fin à l'insécurité juridique en créant un nouveau cadre pour l'action sociale en remplacement de la structure associative.

Pour la Fédération Interco CFDT "l'action sociale du personnel dans la fonction Publique Territoriale doit être dotée de moyens réglementaires et statutaires. Nous devons obtenir la reconnaissance d'une réelle autonomie de gestion politique et financière des structures d'action sociale vis-à-vis de l'employeur, et obtenir au minimum 1,2 % de la masse salariale".

C'est à la demande de la CFDT que l'accord salarial du 10 février 1998 prévoit que l'inspection générale de l'administration rédigera un rapport durant le 1^{er} semestre 1998 sur le cadre juridique de l'action sociale dans

la FPT,

Le vote d'une loi sur l'action sociale spécifique à la FPT est indispensable et se situe dans la suite logique de la Loi du 26 janvier 1984 portant statut. **Le statut est en effet lacuneux dans la mesure où il ne reprend pas les dispositions de l'article 9 de la loi commune aux fonctions publiques** (seul l'article 25 mentionne incidemment la possibilité de confier les avantages sociaux aux Centres Intercommunaux de Gestion, sans en faire une obligation, l'article III fait allusion aux "organismes à vocation sociale" mais depuis la Loi de décembre 1996, ne laisse plus aucune place à ambiguïté),

La forme juridique des futures structures d'action sociale de la FPT

Le choix de la structure doit obéir à un double objectif :

- choisir une structure qui dispose d'une gestion souple et réactive, tout en mettant fin à la situation d'insécurité juridique et de prise de risque qui est celle des associations actuelles d'action sociale ;
- permettre aux représentants du personnel élus sur listes syndicales de contrôler et de gérer majoritairement la structure future d'action sociale.

Il faut aussi être conscient qu'une intervention législative et réglementaire dans la situation actuelle des COS doit apparaître comme destinée à mettre de l'ordre, d'insuffler une rigueur de bon aloi et de permettre aux organisations syndicales d'exercer pleinement leur rôle pour obtenir, et réaliser de manière tangible, une action sociale dynamique et solidaire.

La réalisation de ces objectifs impose la création d'une **nouvelle sorte d'Etablissement public local**. Cette création est réalisable par la loi (article 34 de la Constitution).

Dans la législation en vigueur tout établissement public est doté d'un système de comptabilité publique. L'absence de cette dernière répond au principal reproche fait aux associations d'action sociale par les CRC. Il porte sur le fait qu'elles échappent aux règles de la Comptabilité publique. Mais, par ailleurs, ce type de gestion comptable limiterait les capacités d'actions et d'initiatives pour les futures structures d'action sociale dont la compétence s'étend aux familles des agents soit bien au-delà des limites de la collectivité territoriale concernée.

La création d'un établissement territorial d'action sociale :

Un établissement public ou plus précisément un établissement territorial d'action sociale (ETAS) serait obligatoirement créé par les collectivités territoriales qui emploient plus de 350 agents (par analogie avec les centres départementaux de gestion).

On peut imaginer des ETAS regroupant plusieurs collectivités (exemple ville et CCAS, communauté urbaine, communauté de communes).

- Pour les collectivités territoriales de moins de 350 agents, sans regroupement, l'adhésion à un ETAS départemental serait obligatoire. Cette possibilité d'adhésion à la structure départementale serait ouverte à toute collectivité de plus de 350 agents qui en ferait la demande.

Le fonctionnement de l'ETAS s'inspirerait de l'article 9 de la loi du 13/07/1983 mais, en outre il aurait **une véritable autonomie structurelle et financière**.

La composition du conseil d'administration de l'ETAS :

La composition ne serait pas paritaire (2/3 représentants du personnel - 1/3 représentants du patronat). Le nombre de représentants du personnel serait plus important que celui des représentants de l'employeur.

La présidence serait exercée par un représentant du Personnel élu au sein du Conseil d'Administration de l'ETAS.

La désignation des représentants du personnel siégeant au sein du conseil d'administration de l'ETAS.

- . Le mode d'élection s'organiserait sur des listes syndicales présentées par les organisations syndicales représentatives.

Le corps électoral serait composé des agents en activité quelle que soit leur situation administrative (titulaires, stagiaires, contractuels, CES, emplois Jeunes, etc.). Seuls les agents actifs seraient éligibles.

La durée du mandat serait de 6 ans et renouvelable. Soit à l'identique de celle des représentants du personnel siégeant dans les CTP ou CAP.

Les représentants élus du personnel disposeraient de crédits horaires. Ce crédit serait fonction de l'importance de la collectivité territoriale avec un minimum de 20 heures par semaine pour le Président quelle que soit l'importance de l'ETAS.

La durée des réunions statutaires de l'ETAS et des commissions, ainsi que leurs préparations s'ajouteraient au crédit horaire consenti annuellement aux représentants du personnel.

Les ETAS pourront disposer par ailleurs de personnels propres, ou encore mis à disposition conformément aux textes en vigueur (décret du 8 octobre 1987). Ils seraient placés sous la responsabilité du président de l'ETAS et choisis par lui après avis de son conseil d'administration. Un profil de poste serait diffusé au sein de la ou des collectivités dépendant de l'ETAS.

La création d'un Comité National de Politique d'Action Sociale.

Il est indispensable pour assurer une bonne harmonisation de la politique d'action sociale mise en oeuvre par les différents ET AS et une parité minimale de traitement entre les fonctionnaires territoriaux, de mettre en place un Comité National de la Politique d'Action Sociale de la FPT (CNPAS).

Le CNPAS

Cet organisme serait un centre de ressources et d'analyses pour l'harmonisation, l'évaluation, le suivi, l'information et le recensement des pratiques des politiques locales d'action sociale soit **un véritable observatoire national de la politique d'action sociale des agents territoriaux.**

Composition:

Le CNPAS serait paritaire. Les représentants du personnel seraient désignés par les organisations syndicales représentatives siégeant au Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale.

Le CNPAS aurait un lien structurel avec le CSFPT et/ou le Centre National de Gestion revendiqué par la Fédération Interco.

Les moyens budgétaires:

Le budget du CNP AS serait alimenté par une dotation financière de fonctionnement attribuée, chaque année, par la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL).

La gestion et le financement des ETAS

La comptabilité des ETAS serait de droit privé à l'instar des groupements d'intérêt public (GIP), de manière à leur permettre de disposer d'une gestion souple et dynamique.

1 % minimum de la masse salariale brute serait octroyé chaque année aux ETAS par les collectivités territoriales. A ce budget s'ajouterait, sur le modèle de la Loi AUROUX pour les CE, 0,2 % de la masse salariale pour le fonctionnement (formations, attribution de locaux, achats de matériels et mise à disposition de personnels). Ce dernier montant sera affecté soit en argent, soit en l'équivalent de prestations en nature.

Toutefois les collectivités territoriales pourraient offrir plus de moyens en fonction de leurs finances. En outre, elles maintiendraient obligatoirement ce qui était octroyé en supplément tant au plan budgétaire, que prestataire, au personnel avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation.

Les autorités de contrôle seraient le Préfet (contrôle de légalité), la Chambre Régionale des Comptes, la Municipalité, l'URSSAF, l'Administration Fiscale, et depuis 1996, l'Inspection des Finances.

En matière de gestion financière, les ETAS pourront effectuer des placements éthiques (Fonds Communs de placements ayant une action sur l'emploi), et apporter leur aide ponctuelle aux associations caritatives à l'instar des CE.

Les fonds non utilisés durant un exercice seront placés en banque ou reportés l'année suivante pour leur utilisation.

UNE DEFINITION CLAIRE DES PRESTATIONS D'ACTION SOCIALE

Aujourd'hui dans la FPT, force est de constater qu'en l'absence d'une définition claire des prestations d'action sociale, tout ce qui est octroyé aux agents en plus de leur rémunération définie par l'article 20 du statut général, est susceptible d'être qualifié de "complément de rémunération", d'être par conséquent qualifié d'illégal et de donner lieu à des restitutions de l'indu, des gestions de fait etc.

L'intérêt d'un texte législatif permettrait de définir précisément la notion même de prestation d'action sociale.

Une définition de l'avantage social.

La circulaire FPE n° 1552 du 29 mars 1984 qui portait sur les avantages sociaux contenait une rubrique "principes généraux", consacrée aux prestations d'action sociale, qui précédait la définition d'un certain nombre de ces avantages.

La circulaire expliquait ainsi dans son premier article que *"all même titre que les autres citoyens, les agents de l'Etat bénéficient de l'ensemble des prestations légales du fond des prestations familiales. Complétant ces dispositions légales, l'administration mène une action sociale spécifique en faveur des fonctionnaires, l'un des volets de cette action étant constitué par l'ensemble des "prestations d'action sociale"*.

Ces prestations d'action sociale sont reconnues à l'Etat comme des: **«avantages financiers accordés aux agents pour les aider à faire face à diverses situations»**. Ce dispositif devrait être complété et étendu aux prestations culturelles, sportives et de loisirs.

En matière de politique d'action sociale, la qualification de "complément de rémunération" ne correspond désormais plus à rien car la définition de la rémunération réside désormais dans l'article 20 de la loi de 1983 portant statut général des fonctionnaires, et ne comprend pas cet élément¹.

La Loi du 13 juillet 1983 portant statut général des fonctionnaires, article 20 précise en effet: *"les fonctionnaires ont droit après service fait à une rémunération qui comprend le traitement l'indemnité de résidence, le supplément familial, ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. S:y ajoutent les prestations familiales obligatoires.*

Un complément de rémunération n'étant pas un **élément** de rémunération, l'article 87 du titre II du statut de la fonction publique, portant statut des fonctionnaires territoriaux, 2 qui transpose l'article 20 du titre I aux fonctionnaires territoriaux 3, pourrait être interprété comme signifiant que les octrois d'avantages financiers à raison d'autre chose que les fonctions, sont autorisés.

Or, à supposer que les prestations d'action sociale soient des "rémunérations" au sens de l'article 20, la circulaire précitée les **qualifie «d'avantages financiers accordés aux agents pour les aider à faire face à diverses situations»**, et non d'avantages accordés en raison des fonctions.

L'Article 87 de la loi du 26 janvier 1984 portant statut des fonctionnaires territoriaux précise également: *"les fonctionnaires régis par la présente loi ont droit après service ait à une rémunération fixée conformément aux dispositions de l'article 20 du titre premier du statut général. Sous réserve des dispositions de l'article]]] de la présente loi, ils ne peuvent percevoir directement ou indirectement une autre rémunération à raison des mêmes fonctions. Toutefois, les dispositions de l'alinéa précédent ne sont applicables qu'à compter de l'entrée en vigueur du régime indemnitaire des nouveaux cadres d'emploi; "Ils ne peuvent percevoir directement ou indirectement une autre rémunération à raison des mêmes fonctions".*

L'action sociale, culturelle sportive et de loisir pourrait alors être celle qui se distingue des fonctions et n'est pas liée aux fonctions, puisqu'elle bénéficie aux conjoints et enfants qualifiés d'ayants-droits.

Par ailleurs, les avantages sociaux seraient listés dans la loi.

Il s'agirait notamment:

- de la mise en oeuvre et de l'utilisation du titre restaurant (ordonnance de 1967) ex. : le chèque déjeuner ;
- du chèque vacances (ordonnance de 1982) ;
- du chèque lire ;
- du titre emploi service (le chèque domicile) ;
- la loi préciserait que par l'intermédiaire des ETAS, les collectivités territoriales subventionnent chaque année en plus du budget des affaires sociales, culturelles et de fonctionnement des ETAS, les mutuelles des fonctionnaires territoriaux dans les mêmes dispositions réglementaires que leurs homologues de la Fonction Publique d'Etat (code de la mutualité) ;

L'action sociale des agents retraités.

Les bénéficiaires des prestations de l'ETAS seraient les agents en activité et **éventuellement** les retraités. Cette décision serait soumise à l'avis du Conseil d'Administration de l'ETAS compétent. Notons que le

budget de chaque ETAS n'est calculé que sur la masse salariale des agents actifs.

Pour les retraités, les prestations offertes par les fonds d'action sociale de la CNRACL, et de l'IRCANTEC ne se cumuleraient pas avec celles qui pourraient être attribuées par l'ETAS compétent.

Annexe 2-2

CONTRIBUTION DU SYNDICAT

FNACT-CFTC

Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale

Formation spécialisée n° 4

ACTION SOCIALE

PROPOSITIONS CFTC

La réflexion menée sur la modernisation de la fonction publique conduit à s'interroger sur les évolutions nécessaires de l'action sociale dans la fonction publique territoriale.

Rendre délibérément plus attractif l'accompagnement social des agents territoriaux c'est renforcer l'attrait des emplois et des carrières publiques de ce secteur.

La nécessité de rendre obligatoire l'action sociale dans la fonction publique territoriale est une réponse également au principe d'égalité de traitement entre les agents des trois fonctions publiques, d'autant que 80% des personnels territoriaux sont des agents de catégorie C.

Le développement de l'action sociale dans la fonction publique territoriale constitue également un enjeu important au regard de la situation de précarité croissante constatée sur une frange du personnel territorial.

Face à ces enjeux, la FNACT-CFTC a élaboré un scénario largement inspiré des dispositions interministérielles et de l'expérience des personnels hospitaliers.

La proposition de la CFTC consacre néanmoins l'identité de la fonction publique territoriale dans un contexte de modernisation et de solidarité.

I- Une construction empirique liée à l'absence de cadre juridique :

L'action sociale n'étant pas obligatoire dans la fonction publique territoriale, on constate de fortes disparités tant en ce qui concerne les prestations que les modes de gestion :

- Les prestations :

En premier lieu, il importe de préciser que de nombreuses collectivités n'ont pas institué de politique d'action sociale en faveur de leur personnel. Ainsi, un grand nombre d'agents se trouvent privés de toute action sociale.

Parmi les collectivités qui ont mis en place une action sociale, on constate une très grande hétérogénéité des prestations proposées. Il existe ainsi de fortes inégalités entre les agents.

- Les structures gestionnaires :

Dans les grandes collectivités, les prestations sont, le plus souvent gérées par des structures associatives : comités des œuvres sociales, comités d'action sociale, amicales.

Elles fonctionnent pour la plupart sous le régime de la loi de 1901 avec des statuts nombreux, variés et dissemblables d'une collectivité à l'autre tant sur les moyens que sur la forme.

Dans certains cas, la DRH et le C.O.S. gèrent de façon complémentaire les prestations d'action sociale.

Les parents pauvres de l'action sociale sont majoritairement les villes moyennes et les communes rurales malgré les efforts de regroupement et les bons résultats réalisés par le Centre National d'Action Sociale (C.N.A.S.).

Certes, les lois de 1984, 1987 et 1994 ont permis l'intervention des centres départementaux de gestion dans le développement des œuvres sociales, mais sans fixer d'objectifs et sans préciser les moyens, ce qui n'a pu produire, sauf quelques exceptions, les résultats escomptés.

L'article 25 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique, complète l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires en posant le principe que les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, sont distinctes de la rémunération et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir. Il pose également le principe que les collectivités locales et leurs établissements publics puissent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 et qu'elles puissent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes.

II- L'action sociale dans la fonction publique de l'Etat et la fonction publique hospitalière :

Si l'action sociale dans la fonction publique territoriale manque de repères, en revanche l'Etat dispose d'un repère unique par un ensemble de prestations interministérielles, complété ensuite par chaque administration.

La fonction publique hospitalière, quant à elle, est l'héritière d'une forte tradition d'accompagnement social lié à son histoire et à ses métiers. Ainsi, tous les hôpitaux cotisent à 1,50% de la masse salariale au Comité de Gestion des œuvres Sociales (CGOS).

Ainsi, les disparités de traitement entre agents territoriaux se doublent d'une inégalité de traitement entre les fonctions publiques, l'action sociale ne présentant pas un caractère obligatoire dans la fonction publique territoriale.

III- La nécessité de donner un fondement législatif à la définition d'une action sociale obligatoire :

Pour permettre à chaque agent, quelle que soit sa collectivité d'appartenance, de bénéficier de prestations sociales, l'intervention du législateur constitue un préalable.

La loi devrait ainsi définir l'action sociale et fixer le principe d'un socle minimal de prestations obligatoires applicables à l'ensemble des agents territoriaux dont le contenu et le financement seraient fixés par décret.

S'agissant de la définition de l'action sociale, on pourrait se référer utilement à l'article 1^{er} du décret n° 2002-21 du 6 janvier 2006 qui énumère, pour la fonction publique de l'Etat des éléments de l'action sociale : « L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents de l'Etat et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles ».

C'est donc le savoir-faire (celui de l'Etat) et l'expérience (celle des hospitaliers) qui doit guider l'élaboration d'un cadre singulier, sécurisé et innovant.

IV- Un mode de gestion innovant et sécurisé :

Une nouvelle architecture fondée sur la distinction entre action sociale obligatoire pour laquelle le principe de mutualisation doit s'appliquer et action sociale facultative nous semble devoir être préconisée.

Action sociale obligatoire :

Gestion directe pour les collectivités non affiliées

Gestion par les centres départementaux de gestion pour les collectivités affiliées

Action sociale facultative :

Gestion par les associations locales

Les associations nationales (FNASS et CNAS) continuent d'exercer leurs missions à l'intérieur du nouveau cadre légal en tant que prestataires des centres départementaux de gestion ou des collectivités qui ont opté pour la gestion directe.

Taux de cotisation :

L'action sociale obligatoire doit représenter 1% de la masse salariale.

V- Une offre concrète et attendue :

- Prestations obligatoires :

D'une façon générale, il conviendrait de se référer à la circulaire de 1998 applicable à l'Etat pour les montants des prestations et leurs conditions d'attribution.

- Famille :

Gardes jeunes enfants - Logement – Enfants handicapés- Evénements familiaux (naissance, adoption, mariage, décès) - Secours exceptionnels

Restauration :

Restaurants administratifs ou titre-restaurant

Mobilité :

Déménagement

Loisirs et vacances :

Séjours enfants - chèques-vacances

- Prestations facultatives :

Sports-loisirs-culture

Annexe 2-3 Contribution du syndicat CGC

Action Sociale dans la Fonction Publique Territoriale : vers un socle minimum obligatoire en faveur de tous les personnels des Collectivités Territoriales.

La FPT a besoin d'attractivité. L'existence d'action sociale dans certaines Collectivités, l'absence totale dans d'autres rend peu lisible une dimension importante de la gestion des ressources humaines. Un socle minimum obligatoire doit garantir l'existant, même quand il est supérieur à ce socle minimum à définir (à l'instar du décret sur le régime indemnitaire qui a validé ce qui était supérieur).

La FPT a un certain retard par rapport à la FPE. Le volet social du Ministère de la Fonction Publique doit nourrir nos pistes d'orientation.

A partir d'un socle obligatoire minimum, le contenu de l'action sociale doit nourrir le dialogue social au sein de chaque Collectivité dotée d'un CTP.

Outre les actions classiques mises en œuvre actuellement, 4 types nouvelles doivent enrichir l'action sociale dans la FPT (2 à titre obligatoire, 2 à titre complémentaire).

1) santé

Prestation complémentaire de santé. L'accès aux soins grâce à des remboursements convenables, rend désormais indispensable le bénéfice d'une mutuelle complémentaire de santé. Or celles et ceux qui parviennent en avoir le plus besoin (famille monoparentale avec jeune(s) enfant(s) à charge) y renonce par nécessité financière.

La participation financière de l'employeur offrirait la possibilité à tous les personnels de souscrire une mutuelle complémentaire de santé de leur choix.

2) logement

L'explosion des loyers, particulièrement dans les grandes métropoles, nécessite l'accès pour les personnels de la FPT au logement locatif aidé, et le bénéfice de l'avance du dépôt de garantie remboursable à 0% d'intérêt.

3) famille

L'aide à la famille au travers des crèches et du chèque emploi service universel (CESU) pour tous, doit pouvoir être débattu au CTP.

4) rachat des années d'études

L'entrée de plus en plus tardive dans la vie active, peut motiver les personnels concernés par le rachat de tout ou partie des années d'études. La loi interdisant toute participation financière de l'employeur public (pas de l'employeur privé), un prêt social à 0% étalé sur toute la carrière pourrait rendre accessible financièrement cette mesure qui serait à débattre au sein du CTP.

Telles sont les pistes nouvelles et complémentaires qui seraient de nature à doter les Collectivités Locales d'une action sociale pour tous les personnels, rendant la FPT plus attractive et s'inscrivant dans une politique de solidarité et de cohésion sociale

Annexe 2-4

Propositions de la Fédération CGT des Services Publics

Dans le domaine des activités sociales, culturelles et sportives, le mémorandum revendicatif de la Fédération CGT des Services Publics prône :

- Dans le cadre d'un socle commun de prestations obligatoires, la reconnaissance dans le Statut des activités sociales, culturelles et sportives. Pour la CGT, les activités sociales, culturelles et sportives forment un tout et ces différentes dimensions doivent être présentes dans le socle commun. La création de ce socle commun peut être l'occasion d'instituer une participation obligatoire des employeurs au financement de la protection sociale complémentaire.
- La création obligatoire de Comités d'Actions Sociales, Culturelles, Sportives (CASCS) dans toutes les collectivités, groupements et établissements de plus de 50 agents.
- La création d'un CASCS départemental auprès de chaque centre de gestion compétent pour l'ensemble des activités sociales, culturelles et sportives des collectivités de moins de 50 agents et pour la gestion du socle obligatoire des collectivités affiliées.
- La création, au niveau national, d'un organisme chargé de mutualiser un certain nombre de moyens, outil de solidarité permettant aux petites collectivités de dépasser le socle commun.

Pour la CGT, s'agissant de salaire différé, la gestion doit être assurée exclusivement par les représentants des salariés (titulaires, non titulaires, temps complets et incomplets) élus sur listes syndicales représentatives.

La CGT propose que 3% de la masse salariale (traitements et charges sociales) soit attribué par les collectivités à ces comités pour développer leurs actions avec des niveaux de cotisation différenciés selon la taille des collectivités (plus ou moins de 50 agents) et une part de cotisation versée par les plus de 50 à l'organisme national.

Pour la CGT, les bénéficiaires doivent être les agents titulaires et non titulaires, ainsi que les ayant droits sous conditions et pour certaines prestations.

Mars 2006

Annexe 2-5

CONTRIBUTION DU SYNDICAT FA-FPT

REFLEXIONS SUR LA MISE EN PLACE DE L'ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

LA PROBLEMATIQUE

Lorsque a été mise en place la loi du 26 jan1984, l'action sociale dans els collectivités était déjà d'actualité, puisque le projet de loi initial interdisait aux collectivités de s'impliquer financièrement. Ce n'est donc qu'à travers un amendement parlementaire qu'a été introduit l'article 111, qui garantissait aux fonctionnaires territoriaux les droits acquis collectivement. C'est ainsi qu'un certain nombre d'associations ou de comités d'œuvres sociales ont pu être maintenus et ont pu même développer leur activité.

Néanmoins, ces interventions d'action sociale ne touchent aujourd'hui, semble-t-il, qu'environ 300 000 agents de la fonction publique territoriale, les autres environ 1500 000 en sont totalement écartés.

Il s'agit là d'une injustice flagrante et dénoncée depuis de nombreuses années, dans la mesure où, tant dans le privé que dans la Fonction publique d'Etat, cette action sociale est développée avec des moyens financiers mis à disposition des gestionnaires soit par les employeurs soit par les Ministères.

Le conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale s'est saisi depuis plusieurs mois de cette question à travers sa formation spécialisée n°4 et de nombreuses auditions ont été réalisées pour aboutir à un premier point d'étape.

Le volet social qui va être mis en place par la FPE renforce cette injustice dans la mesure où la plupart des dispositifs prévus dans ce protocole n'ont vocation qu'à s'appliquer aux fonctionnaires de l'Etat.

Il est donc urgent d'étendre ces mesures aux collectivités locales et le projet de loi de modernisation, en cours de discussion, devrait être le support d'une telle démarche.

METTRE EN PLACE UN SOCLE D'ACTION SOCIALE OBLIGATOIRE POUR L'ENSEMBLE DES COLLECTIVITES.

La loi actuellement en débat pourrait créer, de façon obligatoire, un droit à l'action sociale pour l'ensemble des fonctionnaires territoriaux. Compte tenu des délais et de la durée d'une éventuelle négociation sur ce sujet, la loi pourrait prévoir qu'un décret d'application, pris dans les 6 mois, à compter de la publication de la loi, préciserait les modalités et le niveau de cette intervention sociale.

Il est évident que la mise en place de cette mesure législative ne devrait en aucun cas remettre en cause les dispositions de l'article 111 de la loi de 1984.

Par ailleurs, cette disposition législative pourrait s'appuyer sur l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983, qui fixe la participation des fonctionnaires à la définition et à la gestion de l'action sociale culturelle sportive et de loisirs.

QUELS POURRAIENT ETRE LES DROITS MINIMUM ?

Par rapport à la situation de l'agent

Au profit de l'agent, pourrait être développé un certain nombre de mesures liées à son ancienneté dans la fonction publique territoriale, lors notamment des remises de décoration, mais aussi au moment de son départ à la retraite.

La mobilité professionnelle pourrait être favorisée à travers des aides au déménagement ou à l'installation pour faire face aux dépenses liées au changement de domicile.

Enfin, à l'instar de ce qui se pratique à la fonction publique d'Etat et dans la plupart des entreprises, une prestation repas pourrait être développée, à travers la mise en place de chèques restaurants.

Par rapport à la famille de l'agent

Des prestations pour gardes de jeunes enfants pourraient être mises en place pour favoriser le maintien des agents en activité professionnelle. Par ailleurs, des allocations d'aide à des séjours de vacances ou stages linguistiques, par exemple pourraient être versées.

Des dispositifs de priorité pour l'accès aux crèches seraient aménagés.

Dans des situations particulières et notamment s'il y a présence d'un enfant handicapé, une aide spécifique pourrait être accordée.

Enfin, une participation au paiement de la cotisation à la mutuelle complémentaire qui couvre l'ensemble de la famille serait créée par la loi.

Dans un autre domaine, un dispositif particulier national pourrait favoriser l'accession sociale à la propriété à travers des prêts à taux réduits. Les dispositifs de réservation de logements sociaux, au profit des fonctionnaires territoriaux seront mis en place, à l'instar de ceux existants pour les fonctionnaires de l'Etat.

Pour favoriser la culture, des gratuités ou semi gratuités pourraient être développées pour l'accession aux musées et bibliothèques.

D'autres actions pourraient être développées après négociation sur le plan local

Aujourd'hui, un certain nombre d'amicales et de comités d'œuvres sociale disposent de logements de vacances, de caravanes, d'abonnements à des gîtes ou villages de vacances. Ce type d'action devrait être développé, à travers un dispositif national auquel pourraient adhérer à titre volontaire les collectivités. Les adhésions volontaires pourraient se faire soit sur des actions précises, soit sur des « packs » contenant plusieurs actions.

Annexe 2-6

CONTRIBUTION DU SYNDICAT FO

Fonction Publique Territoriale

ACTION SOCIALE

LE CONTEXTE

L'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DES AGENTS TERRITORIAUX EST ACTUELLEMENT D'ACTUALITE DANS LE cadre du projet de loi sur la FPT.

Les Comités d'Oeuvres Sociales (COS) ou Comités d'Action Sociale (CAS), amicales, etc. pourraient être aux collectivités locales ce que les Comites d'Entreprises sont au secteur privé, en matière d'activités sociales et culturelles.

Dans le secteur privé, les entreprises sont obligées d'organiser un Comite d'Entreprise dès qu'elles dépassent le seuil de 50 agents et d'affecter à cette instance un pourcentage de la masse salariale, de procéder régulièrement à des élections et de mettre à disposition des Comités d'Entreprises des moyens matériels permettant aux agents de bénéficier d'avantages sociaux. Rien de tel dans les Collectivités Territoriales, dont les instances paritaires, CTP et CAP, non pas vocation à traiter des oeuvres sociales, aucun statut ne vient définir ni structurer l'action sociale dans la Fonction Publique Territoriale. Plus d'un tiers des agents des collectivités n'a accès à aucune prestation sociale.

Les trois références législatives qui permettent une action immédiate, si telle est la volonté des pouvoirs publics à savoir :

→ L'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 fixant la participation des fonctionnaires à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle sportive et de loisirs.

→ L'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 qui concerne les retraités au titre de l'action sociale conduite par la CNRACL avec l'appui des centres départementaux de gestion.

→ L'article 25 de la même loi qui autorise les centres départementaux de gestion à assurer la gestion d'œuvres et de services sociaux en faveur des agents territoriaux.

L'objectif est d'avoir un consensus pour donner les mêmes garanties de prestations quelle que soit la taille de la collectivité.

Aujourd'hui, 300.000 agents bénéficieraient de l'action sociale. Environ 5 millions d'agents et leurs familles pourraient bénéficier de l'action sociale sachant que le nombre d'agents concernés est de 1.600.000 et de plus de 2 millions avec la décentralisation.

L'Etat aujourd'hui a mis en place, au sein de ses services, l'action sociale. Il faudrait donner une définition d'un socle minimum d'action sociale avec une gestion paritaire.

La réflexion qui s'impose doit donc porter sur :

→ L'instauration d'un droit minimum en cernant les contours de ce qui concerne l'action sociale et les autres types de solidarité professionnelle, à travers l'exercice effectif de droits à la culture et aux loisirs.

→ L'organisation à mettre en place pour doter d'un caractère effectif ce droit minimum reconnu aux agents territoriaux.

I- UNE ACTION SOCIALE OBLIGATOIRE

→ La volonté d'assurer une égalité de traitement des agents territoriaux dans ce domaine, quel que soit leur lieu d'exercice professionnel tout en préservant leurs avantages acquis. Ceci conduisant à reconnaître un droit minimum à prestations tant en matière sociale que dans les autres secteurs évoqués par la loi.

→ Imposer une gestion de proximité sur la base de critères d'attribution harmonisés au niveau national. Deux objectifs sont à ressortir :

- La reconnaissance de la place des partenaires sociaux dans la définition des objectifs en particulier, quel que soit le ou les supports des gestion.
- Maintien et prise en compte des situations actuelles (COS, CAS, Amicales etc..).
- Prévoir dans la loi une cotisation minimum de l'employeur afin de financer ces actions.

II. DES PRESTATIONS MINIMUM A GARANTIR

1. Du statut de l'agent au regard de sa carrière et en lien direct avec celle-ci

- Ancienneté, décorations (médailles communales, départementales et régionales), retraite.
- A la mobilité professionnelle (prêts à l'aménagement, à la nécessité de faire face à des dépenses exceptionnelles résultant du changement de résidence).
- A la restauration (prestation repas) par l'intermédiaire du ticket-repas à défaut de l'accès au système de restauration collective local.

2. De la situation familiale de l'agent

- Prestations pour garde de jeunes enfants.

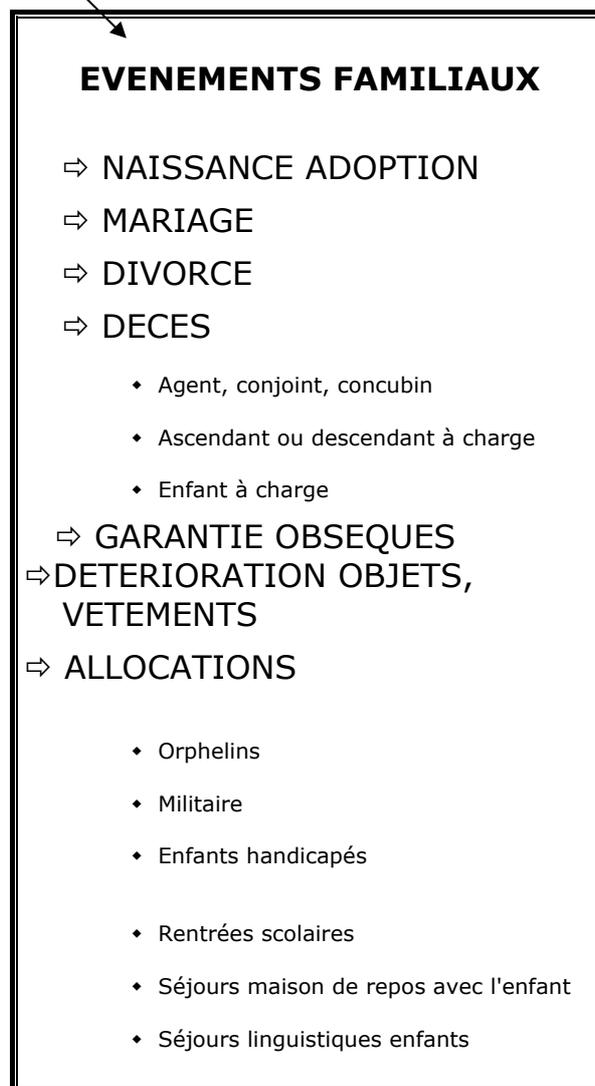
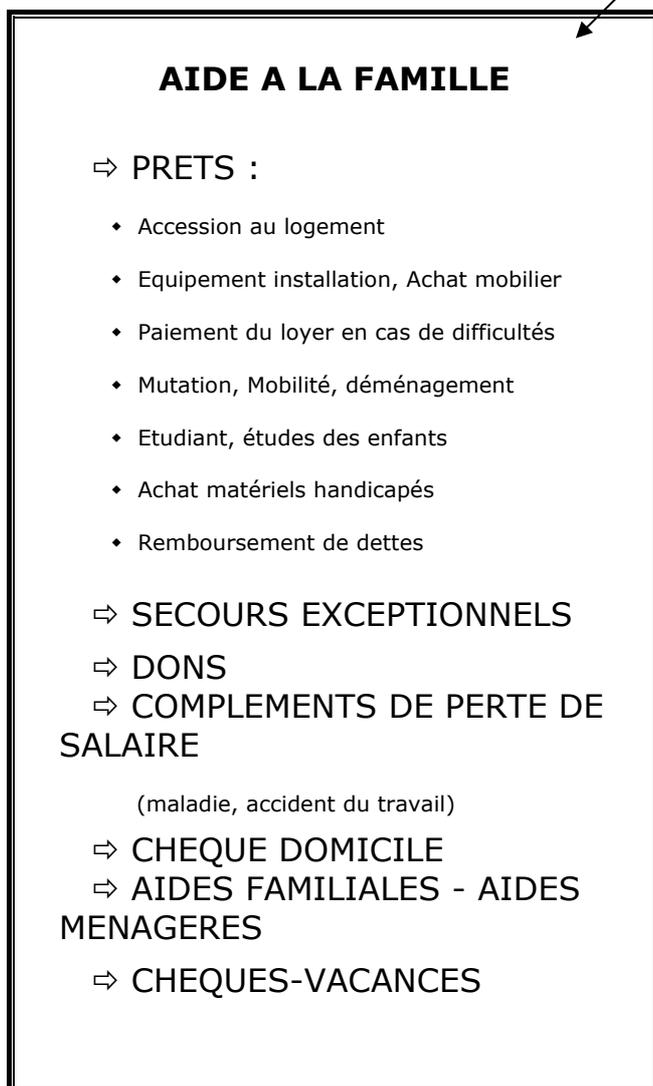
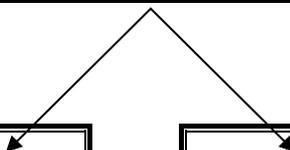
- Allocations pour mères séjournant en maison de repos avec leur enfant.
- Allocations pour enfants handicapés en formation professionnelle non rémunérée
- Allocations enfants séjours de vacances, linguistiques.
- Autres interventions : Mariage, décès, divorce, naissance.
- Aux congés (chèques-vacances, congés bonifiés)
- Aux loisirs et à la culture
- Au logement notamment en matière d'aides à l'accession à la propriété et au logement.

III. LES FORMES DE CES PRESTATIONS

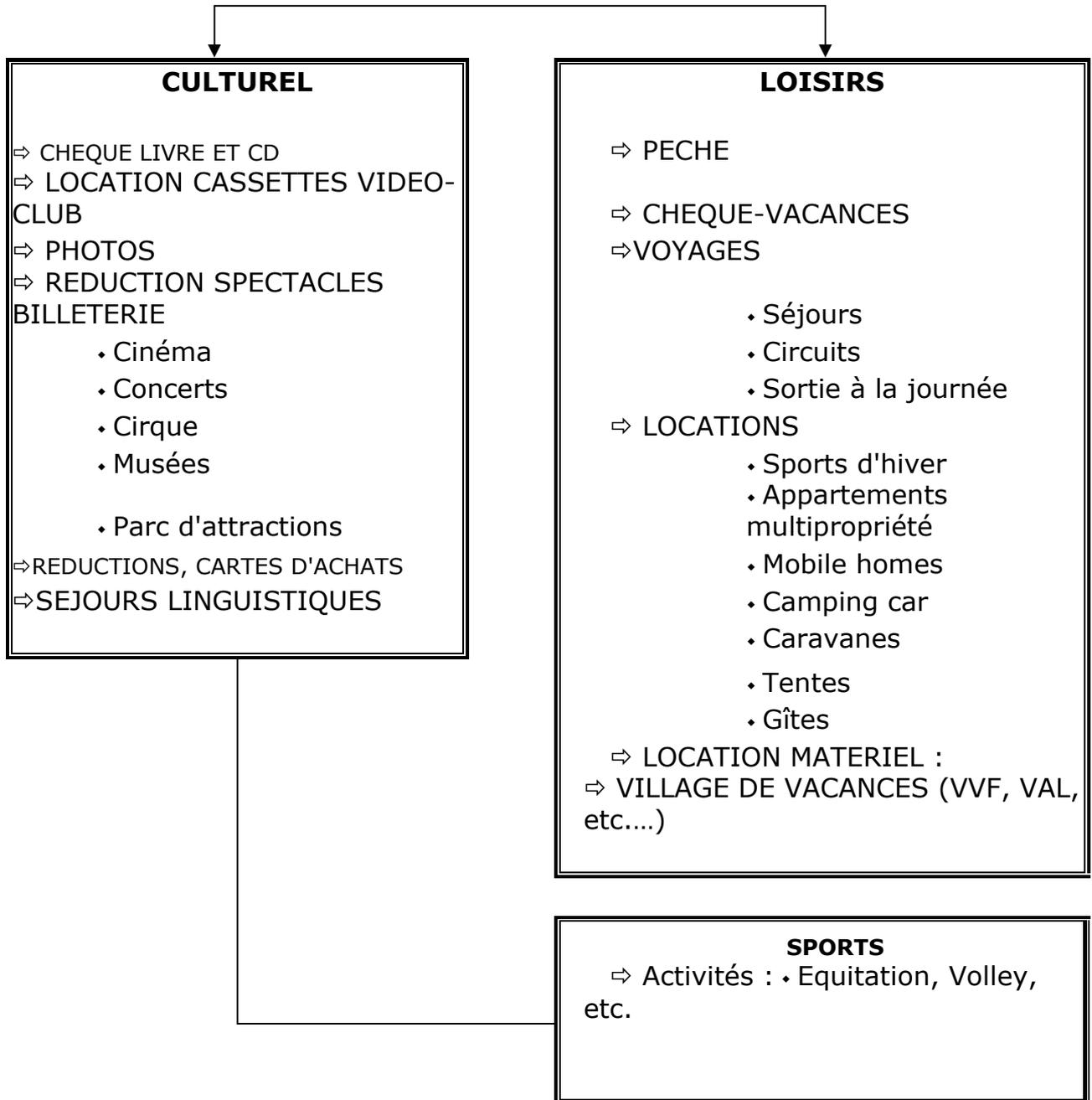
En matière de logement, les modalités à mettre en oeuvre pourraient s'inspirer directement de celles adoptées par la convention au 1% logement du 3 août 1998 conclue entre l'U.S.L et les pouvoirs publics.

Pour les autres prestations, il pourrait être fait référence à la pratique de l'Etat, tant en ce qui concerne les montants que les modalités proprement dites d'attribution.

ACTION SOCIALE OBLIGATOIRE POUR L'ENSEMBLE DES COLLECTIVITES



ACTION SOCIALE VOLONTAIRE



IV. CONCLUSION

Au delà d'une volonté d'action sociale pour les agents territoriaux et les retraités, il reste à la rendre obligatoire sur un socle minimum accessible à tous quel que soit l'employeur public.

Annexe 3

Amendements aux projets de loi Fonction Publique Territoriale et Modernisation de la Fonction Publique

sur l'action sociale

1 - Amendement proposé à l'initiative de l'Association des Maires de France

Après l'article 29 bis, Il est inséré un nouvel article ainsi rédigé :

« Il est institué un droit à l'action sociale mentionnée à l'article 9 du titre I du statut général des fonctionnaires, en faveur des fonctionnaires territoriaux. Cette action sociale, dont les modalités de mise en œuvre sont fixées par décret en Conseil d'Etat, est financée par une contribution obligatoire des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics, au moins égal à un pourcentage, déterminé par décret en Conseil d'Etat, de la masse des rémunérations versées aux fonctionnaires qu'ils emploient ».

2 - Amendement proposé à l'initiative du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale

Article nouveau dans la loi du 26 janvier 1984 :

« Les personnels des collectivités et établissements mentionnés à l'article 2, actifs ou retraités et, dans certaines conditions, leurs ayants droits, bénéficient de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs mentionnée à l'article 9 du titre Ier du statut général des fonctionnaires.

Le financement de cette action est assurée par une contribution annuelle des employeurs locaux dont le taux et l'assiette sont fixés par décret ».

3 Amendement proposé par le gouvernement, dans le cadre du projet de loi « modernisation de la Fonction Publique »

Adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 28 juin 2006

Article 18 A (nouveau)

Après le deuxième alinéa de l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« l'action sociale, visée à l'alinéa précédent, collective ou individuelle vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles.

Sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéfice de l'action sociale suppose une participation du bénéficiaire à la dépense engagée. Cette participation tient compte, sauf exception, de son revenu et, le cas échéant, de sa situation familiale. »

Annexe 4

Amendements aux projets de loi Fonction Publique Territoriale et Modernisation de la Fonction Publique

sur la participation des employeurs publics aux mutuelles

1 - Amendement proposé à l'initiative de la Mutuelle Nationale Territoriale

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS ARTICLE 18

Après l'article 18, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. Après l'article 33 de la même loi, sont insérés deux articles additionnels ainsi rédigés :

« Art. 33-1.- Les collectivités territoriales et les établissements publics peuvent mettre en œuvre une action sociale au profit de leurs agents et des membres de leur famille. Elle peut comporter la mise en place de garanties sociales complémentaires relatives à la prévention et à la couverture du risque décès, des risques portant atteinte à l'intégrité physique de la personne ou liés à la maternité ou des risques d'incapacité de travail ou d'invalidité.

« Art. 33-2.- Les collectivités territoriales et les établissements publics peuvent prendre en charge tout ou partie des cotisations acquittées par leurs agents au titre de garanties sociales complémentaires déterminées conformément aux dispositions de l'article 33-1.

« La part de ces cotisations est assimilée, pour la détermination de l'assiette des cotisations de sécurité sociale, aux contributions des employeurs mentionnées au sixième alinéa de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale et, pour la détermination de l'assiette de l'impôt sur le revenu, aux cotisations mentionnées au 1° de l'article 83 du code général des impôts. »

II. La perte de recettes pour l'Etat résultant du I est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

2 - Amendement proposé par le gouvernement, dans le cadre du projet de loi « modernisation de la fonction publique »

Adopté en première lecture par l'Assemblée nationale juin 2006

«après l'article 22 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, est inséré un article 22 bis ainsi rédigé :

Art. 22 bis – I – Les personnes publiques mentionnées à l'article 2 peuvent contribuer au financement des garanties de protection sociale complémentaire auxquelles les agents qu'elles emploient souscrivent.

II – La participation des personnes publiques est réservée aux contrats ou règlements garantissant la mise en œuvre de dispositifs de solidarité entre les bénéficiaires, actifs et retraités.

III – Les modalités d'application du présent article sont fixées par décrets en Conseil d'Etat».

ANNEXE 5

LES RETRAITES DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Le Fonds d'action sociale de la CNRACL ne concerne que les retraités fonctionnaires.

La CNRACL propose des prestations dans le cadre de son Fonds d'action sociale.

Ces prestations ne concernent, à part l'aide ménagère, que la population de retraités dont les ressources ne dépassent pas pour :

- une personne seule 1270 €
- un couple 1900 €

1 Aide ménagère à domicile

Quatre conditions

1 - La pension CNRACL doit être la pension principale

2 - Vous ne devez pas percevoir :

- la majoration pour tierce personne (MTP)
- ou l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP)
- ou l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

3 - Vous devez être âgé de 65 ans au moins ou être :

- atteint d'une incapacité grave (taux d'invalidité au moins égal à 60 %)
- dans une situation d'urgence (sortie d'hôpital...)
- atteint d'une maladie grave au sens de l'article 322-1 du code de la sécurité sociale.

4 - Les revenus mensuels de votre foyer doivent se situer au-dessus du plafond de l'aide sociale.

2 aide à l'habitat

3 santé : cotisations mutuelle, santé frais médicaux, prothèse appareillage médical

4 chauffage, équipement ménager, téléassistance, déménagement, scolaire

5 hébergement en établissement pour personnes âgées

6 vacances formule simple, vacances formule cumulée

7 secours exceptionnel

8 secours handicap

9 frais d'obsèques

10 prêts sociaux

La CNRACL ne propose pas de réservation dans des établissements pour personnes âgées comme l'Ircantec et certaines caisses de retraite du secteur privé.

Annexe 6

LA FONCTION PUBLIQUE D' ETAT

1 Les circulaires

Les prestations d'action sociale ne font l'objet d'aucune définition dans les lois statutaires : Elles sont seulement mentionnées aux articles suivants :

- l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 déjà dans son ancienne version : les agents doivent participer à la gestion et la définition de l'action sociale culturelle et de loisirs dont ils bénéficient;
- les articles 24 et 25 de la loi du 24 janvier 1984, qui ouvrent la possibilité respectivement à la CNRACL et aux centres départementaux de gestion de gérer l'action sociale mise en place au bénéfice des actifs et des retraités.

Ce sont des circulaires de la Fonction Publique d'Etat, depuis 1946, qui proposent et énumèrent des prestations notamment individuelles : celles-ci sont attribuées sous conditions de ressources ou d'indice minimum et ne sont soumises, ni à cotisations sociales, ni à l'impôt sur le revenu. Elles ne peuvent également faire l'objet de versements rétroactifs.

- circulaire du 29 mars 1984 donne une définition reprise par les circulaires suivantes : «l'administration mène une action sociale spécifique en faveur des fonctionnaires l'un des volets de cette action étant constituée par l'ensemble des prestations d'action sociale, avantages financiers accordés aux agents pour les aider à faire face à diverses situations».
- circulaire du 15 mai 1996 : abroge et remplace la circulaire de 1984
- circulaire du 25 juin 1996 fait appliquer formellement aux fonctionnaires des collectivités locales les dispositions applicables aux fonctionnaires d'Etat et évoque explicitement le principe **de parité** entre fonctionnaires de la FPE et de la FPT valable en matière de prestations sociales.
- circulaire du 15 juin 1998, se substitue à celle du 15 mai 1996.

Annexe 6-2

LA FONCTION PUBLIQUE D'ETAT LES PRESTATIONS INTERMINISTERIELLES (source CIG Grande Couronne)

ANNEXE 1

TABLEAUX RECAPITULATIFS DES PRESTATIONS D'ACTION SOCIALE REGLEMENTAIRES OU A REGLEMENTATION COMMUNE (CONDITIONS ET TAUX)

*Référence : Circulaire FP/4 n° 2112 du 17 janvier 2006
Effet : 1er janvier 2006*

NB :
Ces tableaux sont une synthèse simplifiée des développements de la 1ère partie de la circulaire. Ils ne sauraient se substituer à la description détaillée des conditions d'attribution figurant dans la circulaire

	Conditions de ressources	Contributions d'attribution	Cumul	Modalités de versement	Montant au 1.1.2006
Prestation de repas	≤ IB 548	<ul style="list-style-type: none"> - repas dans restaurant de la collectivité, inter-administratif ou du secteur privé ou - absence de restauration collective subventionnée 	-	<ul style="list-style-type: none"> - en ristourne ou - en titres restaurant, 	1,04 € par repas
Prestation pour la garde de jeunes enfants	<u>Plafond de ressources</u> (ménage ou parent isolé)	<ul style="list-style-type: none"> - mode de garde agréé, - enfant >3 mois < 3 ans, - autre parent : exercice d'une activité professionnelle ou interruption temporaire de l'activité ou qualité d'étudiant ou de demandeur d'emploi. 	<ul style="list-style-type: none"> - avec les prestations légales : OUI (AFEAM notamment) - avec prestation identique versée par l'employeur territorial du conjoint ou concubin : NON - avec prestation similaire versée par l'employeur public (autre 	<ul style="list-style-type: none"> - mensuelle à terme échu, - une prestation par enfant. 	2,68 € par jour et par enfant

			que FPT) ou privé : écrêtement de la prestation locale dans la limite du taux interministériel - avec la prestation similaire du CNAS : OUI dans la limite des dépenses réelles		
Allocation aux parents séjournant en maison de repos accompagnés de leur enfant	-	- prescription médicale, - établissement agréé par la Sécurité Sociale, - enfant < 5 ans au 1er jour du séjour	- avec prestation identique versée par l'employeur territorial du conjoint ou concubin : NON - avec prestation identique versée par l'employeur public (autre que FPT) ou privé : OUI dans la limite des dépenses réelles	- mensuelle à terme échu, - ≤ 35 jours par an - au titre de chacun des enfants < 5 ans	19,88 € par jour et par enfant
Séjours d'enfants : centre de vacances avec hébergement (colonies de vacances)	- quotient familial facultatif ou - ≤ IB 579	- > 4 ans < 18 ans - agent ayant 6 mois d'ancienneté (non titulaires) - centre de vacances agréé par le Ministre de la jeunesse et des sports	- avec prestation identique versée par l'employeur territorial du conjoint ou concubin : NON - prise en charge totale par un autre organisme : NON - prise en charge partielle par un autre organisme : OUI dans la limite des dépenses réelles - avec les	- < 45 jours par an - à terme échu - versée soit directement, soit sous forme de subvention à l'organisme - écrêtement possible	< 13 ans : 6,38 € ≤ 13 ans ≤ 18 ans : 9,67 € par jour et par enfant

			autres prestations au titre des séjours d'enfants : OUI		
Séjours d'enfants : centre de loisirs sans hébergement	- quotient familial facultatif ou - ≤ IB 579	- enfant < 18 ans - agent ayant 6 mois d'ancienneté (non titulaires) - centre de loisirs agréé par le Ministère de la jeunesse et des sports	- avec prestation identique versée par l'employeur territorial du conjoint ou concubin : NON - prise en charge totale par un autre organisme : NON - prise en charge partielle par un autre organisme : OUI dans la limite des dépenses réelles - avec les autres prestations au titre des séjours d'enfants : OUI	- à terme échu, - par moitié pour les 1/2 journées, - versée soit directement, soit sous forme de subvention à l'organisme - sans limitation du nombre de journée par an, - écrêtement possible	Journée complète : 4,62 € 1/2 journée : 2,31 € et par enfant
Séjours d'enfants : centre familiaux de vacances agréés et gîtes de France	- quotient familial facultatif ou - IB ≤ 579	- enfant < 18 ans - agent ayant 6 mois d'ancienneté (non titulaires) - centre agréé par le ministère de la santé ou du tourisme, ou agréé gîte de France	- avec prestation identique versée par l'employeur territorial du conjoint ou concubin : NON - prise en charge totale par un autre organisme : NON - prise en charge partielle par un autre organisme : OUI dans la limite des dépenses réelles	- à terme échu, - ≤ 45 jours par an - écrêtement possible	- pension complète 6,72 € - autre formule : 6,38 € par jour et par enfant

			- avec les autres prestations au titre des séjours d'enfants : OUI		
Séjours d'enfants dans le cadre du système éducatif	- quotient familial facultatif ou - ≤ IB 579	- enfant < 18 ans - séjours ≥ 5 jours sur tout ou partie de la période scolaire - agent ayant 6 mois d'ancienneté (non titulaires) - classe agréée ou placée sous le contrôle du Ministère dont relève l'établissement	- avec prestation identique versée par l'employeur territorial du conjoint ou concubin : NON - prise en charge totale par un autre organisme : NON - prise en charge partielle par un autre organisme : OUI dans la limite des dépenses réelles - avec les autres prestations au titre des séjours d'enfants : OUI	- avant le départ au vu d'une attestation d'inscription établie par le directeur d'école, - ≤ 21 jours par an, - 1 séjour par année scolaire, - écrêtement possible	≥ 21 jours : 66,20 € ≥ 5 < 21 jours : 3,15 € par jour
Séjours linguistiques	- quotient familial facultatif ou - ≤ IB 579	- enfant < 18 ans - agent ayant 6 mois d'ancienneté (non titulaires) - séjour exclusivement pendant les vacances scolaires excep- tions : voir fiche correspon- dante	- avec prestation identique versée par l'employeur territorial du conjoint ou concubin : NON - prise en charge totale par un autre organisme : NON - prise en charge partielle par un autre organisme : OUI dans la limite des dépenses	- à terme échu, - versée soit directement, soit sous forme de subvention à l'organisme, - ≤ 21 jours par an, - écrêtement possible	< 13 ans : 6,38 € ≥ 13 < 18 ans : 9,67 € par jour et par enfant

			réelles - avec les autres prestations au titre des séjours d'enfants : OUI		
Allocation aux parents d'enfants handicapés de moins de 20 ans	-	- perception de l'A.E.S - agent ayant au moins 6 mois d'ancienneté (non titulaires)	- avec les prestations légales servies à l'enfant : NON - avec prestation identique versée par l'employeur territorial du conjoint ou concubin : NON - avec une prestation similaire versée par l'employeur public (hors FPT) ou privé du conjoint ou concubin : OUI - avec les autres prestations servies au titre des enfants handicapés : OUI	- mensuelles, comme l'AES, - ou au prorata du temps passé au foyer en cas de versement annuel de l'AES.	139,21 € par mois
Allocation spéciale pour jeunes adultes	-	- agent ayant au moins 6 mois d'ancienneté (non titulaires) - enfant : . > 20 ans jusqu'à 27 ans . étudiant, apprenti ou stagiaire de la formation professionnelle . incapacité permanente \geq 80 % ("grand infirme") ou . ou travailleur	- avec les prestations légales servies à l'enfant : NON - avec prestation identique versée par l'employeur territorial du conjoint ou concubin : NON - avec une prestation identique versée par l'employeur	- mensuelles, - jusqu'au mois complet ou l'enfant atteint 27 ans.	110,14 € par mois

		handicapé COTOREP ou . avis favorable d'un médecin agréé	public (hors FPT) ou privé du conjoint ou concubin : OUI - avec les autres prestations servies au titre des enfants handicapés : OUI		
Séjours en centres de vacances spécialisés pour handicapés	-	- agent ayant au moins 6 mois d'ancienneté (non titulaires) - enfant : . droit à l'AES ou . incapacité permanente \geq 80 % ("grand infirmes") ou . ou travailleur handicapé COTOREP ou . avis favorable d'un médecin agréé	- avec prestation identique versée par l'employeur territorial du conjoint ou concubin : NON - avec une prestation similaire versée par l'employeur public (hors FPT) ou privé du conjoint ou concubin : OUI dans la limite des dépenses réelles - avec les autres prestations d'aide sociale facultative servies au titre des enfants handicapés : OUI	- à terme échu - \leq 45 jours par an - écrêtement possible	18,22 € par jour et par enfant
Séjours : centres familiaux de vacances et gîtes de France (prestations enfants handicapés)	-	- enfant < 20 ans, - incapacité \geq 50 % - agent ayant au moins 6 mois d'ancienneté (agents non titulaires) - centre agréé par le Ministère de la santé ou du	- avec prestation identique versée par l'employeur territorial du conjoint ou concubin : NON - avec une prestation identique versée par l'employeur	- à terme échu - \leq 45 jours par an - écrêtement possible	- pension complète : 6,72 € - autre formule: 6,38 € par jour et par enfant

		tourisme ou gîte agréé	public (hors FPT) ou privé du conjoint ou concubin : OUI dans la limite des dépenses réelles - avec les autres prestations d'aide sociale facultative servies aux enfants handicapés : OUI		
Mutuelles : prise en charge partielle	-	- agent de droit public - en activité - adhésion à une mutuelle constituée entre agents publics	-	- subvention aux mutuelles	≤ 25 % des cotisations effectivement versées par l'agent

ANNEXE 2
PLAFONDS DE RESSOURCES POUR L'ATTRIBUTION DE LA PRESTATION POUR LA GARDE DE JEUNES ENFANTS

Circulaire FP/4 2025 du 19 juin 2001

A comparer aux ressources perçues au cours de l'année n-2 (jusqu'au 1er septembre) ou n-1 (à partir du 1er septembre)

Montants en euros	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants et plus	Par enfant au-delà du quatrième
Un revenu (brut global)	18 712	19 629	21 010	22 652	+ 2 353,00
Deux revenus (brut global)	23 390	24 536	26 262	28 315	+ 2 353,00