

# RAPPORT

## Les effets des lois de février 2007 sur l'accès à l'action sociale dans la fonction publique territoriale

Séance Plénière du 12 mars 2014

**Rapporteur : Monsieur Daniel LEROY**

Conseil supérieur de la fonction publique territoriale – Ministère de l'Intérieur  
Place Beauvau – 75800 PARIS Cedex 08  
Tél. : 01.53.43.84.10 – Fax : 01.53.43.84.11 – Site internet : [www.csfpt.org](http://www.csfpt.org)



# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b>I – LES OPERATEURS</b> .....	<b>7</b>
<b>A - Le Comité National d’Action Sociale</b> .....	<b>7</b>
a) Organisation .....	7
b) Les effets de la loi du 19 février 2007 .....	7
c) Perspectives 2015 du CNAS .....	9
<b>B – Le Fonds National d’Action Sanitaire et Sociale du personnel des collectivités locales et de leurs établissements</b> .....	<b>9</b>
a) Les prestations.....	10
b) Evolution avec les effets de la loi de 2007 .....	10
<b>C - PubliServices</b> .....	<b>11</b>
a) Fonctionnement .....	11
b) Prestations .....	11
c) Dispositifs existants .....	12
d) Financement & résiliation.....	12
e) Perspectives .....	13
<b>II – ENQUETES</b> .....	<b>15</b>
<b>A – VOLET QUANTITATIF</b> .....	<b>15</b>
<b>1. Enquête conduite auprès des grandes collectivités territoriales</b> .....	<b>15</b>
a) Synthèse .....	16
b) Précisions méthodologiques.....	17
c) Les objectifs et l’organisation de l’action sociale .....	18
d) Les personnels affectés et les coûts globaux.....	22
e) Les bénéficiaires et l’information aux agents .....	26
f) Les domaines de prestation.....	28
g) Les demandes des agents et l’évolution des prestations .....	34
h) Annexes .....	36
<b>2. Etude menée auprès des Centres de gestion</b> .....	<b>43</b>
a) Eléments de contexte .....	43
b) Synthèse .....	44
c) Méthodologie .....	45
d) L’exercice de la mission optionnelle relative à l’action sociale .....	47
e) Comment inciter les collectivités à faire bénéficier leurs agents de prestations d’action sociale ? ..	50
f) Les Centres de Gestion exerçant la mission optionnelle relative à l’action sociale.....	52
g) La souscription d’un contrat cadre .....	56
h) Annexe .....	58
<b>B – VOLET QUALITATIF :</b> .....	<b>61</b>
<b>Les pratiques des petites et moyennes collectivités en matière d’action sociale</b> .....	<b>61</b>
1. Méthodologie.....	61
2. Synthèse .....	62
3. Les enjeux de l’action sociale et les effets de la loi de 2007 .....	64
a) Trois effets observés à part égale .....	64
b) Des objectifs visant principalement à l’amélioration de la situation des agents et du climat social	65
c) L’action sociale face à la protection sociale.....	67
d) Le besoin d’un cadre légal plus incitatif.....	68
4. Les modalités de mise en œuvre.....	70
a) Une mise en place concertée et consensuelle.....	70
b) Le choix des bénéficiaires .....	71
c) Les moyens financiers et humains déployés .....	72
5. Les offres et les pratiques des collectivités face aux besoins des agents .....	75
a) Trois grands types de dispositifs.....	75
b) Les prestations supplémentaires assurées par les employeurs territoriaux et les particularités des relations avec les agents dans les petites communes .....	80

c) Un sentiment de satisfaction des agents face à un usage modéré .....	81
d) Le manque d'échanges entre collectivités et l'absence de mutualisation de l'action sociale.....	83
6. Annexes.....	86

<b>III - CONCLUSION .....</b>	<b>93</b>
<b>IV - PRECONISATIONS .....</b>	<b>94</b>
<b>V- CONTRIBUTIONS.....</b>	<b>95</b>
<b>VI – ANNEXES .....</b>	<b>110</b>

# INTRODUCTION

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a décidé d'établir un état des lieux sur l'action sociale dispensée par les collectivités, six ans après l'entrée en vigueur des lois de février 2007.

Ce rapport fait suite à celui d'octobre 2006 qui avait démontré l'importance des prestations d'action sociale au bénéfice des agents territoriaux et qui appuyait l'idée de rendre l'action sociale obligatoire pour toutes les collectivités. Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a joué un rôle fondamental dans la rédaction du texte.

La loi n°2007-148 du 2 février 2007 relative à la modernisation de la fonction publique définit l'action sociale comme visant «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 ». L'article 9 (cf. annexe n°1) précise aussi que « sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéfice de l'action sociale implique 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. ».

Ensuite, la mise en œuvre de l'action sociale dans la fonction publique territoriale a connu une évolution forte dans le cadre de la loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale par les articles 70 et 71 (annexes n°2 et 3). L'article 70 pose le principe de la mise en œuvre d'une action sociale par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au bénéfice de leurs agents. Dans le respect de la libre administration, la loi confie à chaque collectivité le soin d'en décider le principe, le montant et les modalités. Quant à l'article 71, il indique que les dépenses pour les prestations d'action sociale sont inscrites dans la liste des dépenses obligatoires des collectivités, juste après la rémunération. L'action sociale devient donc une dépense obligatoire et impose à toutes les collectivités territoriales et leurs établissements publics de mettre en œuvre des prestations d'action sociale.

Dans cette perspective, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a réalisé avec la collaboration du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et de la Fédération nationale des centres de gestion, une enquête nationale afin de mesurer l'impact de ces lois sur l'offre d'action sociale, la facilitation de l'accès pour les agents et la diversité des modalités choisies par les collectivités. Cette enquête comprend deux volets : un premier quantitatif et un second qualitatif.

L'étude quantitative a été conduite auprès des grandes collectivités comportant plus de 500 agents mais aussi auprès des Centres de gestion exerçant la mission optionnelle via un contrat-cadre.

La première partie de l'enquête quantitative a été menée auprès de 357 collectivités composées de Conseils régionaux et généraux, communes de plus de 40.000 habitants et établissements publics de coopération intercommunale par la Direction de l'observation prospective de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale du Centre national de la fonction publique territoriale.

La seconde partie de cette étude quantitative porte sur la réalisation de la mission à travers un contrat-cadre souscrit auprès des Centres de gestion (CDG). C'est la Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale (FNCDG) qui l'a effectuée auprès de ses 96 Centres de gestion.

Le volet qualitatif vise à fournir des éléments explicatifs sur les pratiques des petites et moyennes collectivités en matière d'action sociale. Il s'agit de s'intéresser plus précisément :

- Aux petites collectivités qui ont pu développer une offre à destination de leurs agents et aux conditions qui ont favorisé cette offre ; une vingtaine de structures représentatives de la diversité des collectivités ont été choisies pour représenter la variété des modes d'organisation dans le domaine de l'action sociale.
- Aux différentes modalités de gouvernance de l'action sociale existant sur ce territoire et au rôle accordé au dialogue social dans ce processus.

Parallèlement à cette enquête nationale, trois opérateurs d'action sociale ont été reçus : le Comité national d'action sociale (CNAS), le Fonds national d'action sanitaire et sociale (FNASS) et PubliServices. Ils ont témoigné de l'impact des lois de 2007 sur leur activité.

# I – LES OPERATEURS

Les 3 opérateurs ont été reçus par les membres de la Formation spécialisée portant sur les questions sociales le 13 décembre 2012. Les responsables ont délivré leurs données chiffrées lors de cette audition.

## A - Le Comité National d'Action Sociale

Mme SAINT JOURS, Directrice, et Monsieur Max FESCHET, trésorier, présentent le CNAS, organisme mutualiste créé en 1967 par des élus locaux pour les agents des collectivités locales et de leurs établissements publics. C'est le premier organisme d'action sociale en France qui compte plus de 19.200 collectivités adhérentes, 607.000 agents bénéficiaires et 850.000 ayants droit.

### a) Organisation

#### Politique :

Il s'agit d'une association loi 1901 dont le président est M. René REGNAULT, sénateur honoraire, maire de Saint-Samson-sur Rance, pourvue d'un conseil d'administration paritaire et pluraliste, composé de 52 membres.

L'organisation territoriale est décentralisée en 7 régions pilotées par un comité régional d'orientation dont le rôle est de coordonner l'action des 86 délégations départementales pour favoriser l'implantation du CNAS dans les régions.

Les prestations offertes ne sont pas modulables et font partie d'un catalogue recouvrant les moments importants de la vie mais aussi principalement des chèques livre, disque, culture, vacances, réduction sur des enseignes, des tickets CESU, des coupons sport, de la billetterie et prêts. L'adhésion entraîne un accès à toutes les offres, certaines prestations sont soumises à des conditions de ressources principalement : vacances enfants, études supérieures...

#### Administrative :

Le siège national est à Guyancourt et compte 42 salariés ; la gestion des prestations est assurée par les 7 antennes régionales où officient 110 salariés qui bénéficient du concours de plus de 19.200 correspondants.

La gestion est équilibrée avec un taux de retour à l'agent d'environ 85%, la différence soit 15% leur permet de fonctionner.

### b) Les effets de la loi du 19 février 2007

Depuis la loi, on note une progression des bénéficiaires de 25 à 31 %. Après un pic, celle-ci se stabilise désormais voire ralentit dans les petites collectivités territoriales.

En décembre 2006, le CNAS avait 368.089 bénéficiaires répartis dans 11.426 collectivités et dès l'année suivante, on note une progression d'agents de 14.5 % pour 2007 et 13.5 % en 2008.

Années	Part relative	Agents bénéficiaires	Collectivités	Part relative
Décembre 2006	+6%	368.089	11.426	+6%
Décembre 2007	+14.5%	421.736	12.891	+13 %
Décembre 2008	+13.5%	478.503	15.087	+17%
Décembre 2009	+12%	537.724	16.732	+11 %
Décembre 2011	+4%	597.502	18.665	+4.5%

Au 31 décembre 2011, le CNAS comptait 597.502 agents répartis sur 18.665 collectivités (en moyenne le nombre d'agents par collectivité s'élève à 32) ; Les effectifs du CNAS sont détaillés en annexe n°4 depuis sa création, où seules 18 collectivités adhéraient, à nos jours.

### La répartition des adhérents :

#### Selon le type de collectivités :

Type	Collectivité	En valeur relative	Agents	Agents en valeur relative
Mairies	12.780	68	352.158	59
EPCI	4227	23	91.904	15
CCAS	1.252	7	34.502	6
Autres	406	2	118.938	20
TOTAL	18.665	100	597.502	100

Les communes représentent 68 % des Collectivités, 70 % de ces communes ont moins de 30 agents.

#### Selon le mode d'adhésion

La répartition « agents cotisants » sur la masse salariale (en direct) d'une part et via un Comité des Œuvres Sociales (COS) ou une amicale d'autre part est de 75/25. Autrement dit, un bénéficiaire sur 4 est issu d'un COS.

Sur 12.780 mairies, 14 % adhèrent via un COS ou une amicale du personnel.

#### Selon les strates d'agents

90% des adhérents ont moins de 50 agents mais 58% des effectifs se trouvent dans des grosses structures de plus de 100 agents (54% en 2006).

Tranche Effectif	Adhérents au 31/12/2006	Adhérents au 31/12/2011	Progression	Agents au 31/12/2006	Agents au 31/12/2011	Progression
EFF < 10	5 890	10 432	77%	27 355	45 253	65%
Entre 10 et 49	4 199	6 237	49%	91 017	132 750	46%
Entre 50 et 99	689	1 037	51%	48 175	70 958	47%
Entre 100 et 499	550	813	48%	110 179	162 629	48%
EFF ≥ 500	98	146	49%	91 363	185 912	103%
TOTAL	11 409	18 665	64%	368 089	597 502	62%

### Implantation géographique

L'implantation du CNAS est forte notamment dans l'Ouest de la France, la cartographie située en annexe n°5 permet de la visualiser.

Il est présent à la Réunion, en Guyane et un peu en Guadeloupe. Son impact y est faible, l'offre ne semblant pas assez adaptée culturellement ou géographiquement.

### **c) Perspectives 2015 du CNAS**

Le CNAS a la volonté de répondre aux attentes des agents territoriaux pour améliorer leur confort de vie mais aussi pour fournir aux élus un outil de motivation des équipes. Il a fait le choix de ne pas candidater aux contrats-cadres et ainsi ne pas remettre en cause sa politique de taux unique appliqué à la masse salariale des collectivités adhérentes.

L'objectif est d'atteindre 23.000 adhérents d'ici à la fin 2015 et de rallier une structure sur 2.

## **B – Le Fonds National d'Action Sanitaire et Sociale du personnel des collectivités locales et de leurs établissements**

M. Bernard HAESEBROECK, Maire d'Armentières et Vice-Président du Conseil Général du Nord, est le Président du Fonds National d'Action Sanitaire et Sociale (FNASS), il présente l'organisme.

Le FNASS est une association loi 1901 créée en 1966 sous l'impulsion de 116 élus du Nord. Il est le plus ancien organisme à vocation nationale de gestion des œuvres et actions sociales. Il s'agit d'un organisme paritaire et pluraliste depuis l'origine, son objectif statutaire est d'améliorer les conditions matérielles et morales d'existence des agents territoriaux. Son conseil d'administration est constitué de 12 représentants des élus et 2 représentants de chacune des 6 principales organisations syndicales de la fonction publique territoriale.

Selon son Président, le FNASS reste modeste, a d'abord une audience dans le Nord mais va jusqu'au Vaucluse. Il évolue et une accélération de cette évolution est constatée depuis 2007.

## a) Les prestations

Une gamme de prestations étendue et équilibrée, ouvertes à tous les adhérents comprenant :

- des aides financières pour tous les moments de la vie ;
- des chèques lire, culture, billetterie ;
- une épargne chèques-vacances ;
- des organismes de vacances à prix réduits ;
- des prêts à conditions préférentielles...

Une sélection parmi les prestations est effectuée, cette modulation permet aux maires d'orienter selon leurs choix vers la culture, les vacances... ; le taux de retour est de 80 à 90%.

Actuellement, 20% de l'activité est assurée avec une garantie de taux de retour ; ce dispositif a pour finalité de rassurer les décideurs locaux et d'optimiser la consommation des prestations par leurs agents.

Comme la loi a organisé l'action sociale, l'accompagnement social et les fonctions sociales du FNASS ont plus d'importance, raison pour laquelle le taux de retour est particulièrement observé.

## b) Evolution avec les effets de la loi de 2007

Le FNASS est financé par l'argent public, une bonne traçabilité est nécessaire dans la gestion de l'action sociale conjuguée à un souci d'optimisation. Dans cette perspective, le FNASS s'est soumis à la concurrence et a remporté en 2010 les consultations de 2 importants Centres de gestion : le Nord et la Grande Couronne de la région Ile-de-France (départements 78. 91 & 95).

### Quelques éléments chiffrés

	2007	2011	Evolution
Nombre de collectivités adhérentes	588	944	60,54 % (+356)
Bénéficiaires	46.969	62.596	33,27 % (+15.627)
Allocation « études post bac »	3.930	4.252	8,19 % (+322)
Allocation « cadeau de Noël »	7.864	11.606	47,58 % (+3.742)
Allocation « chèques vacances »	13.338	16.278	22,04 % (+2.940)
Allocation « vacances enfants »	20.965	24.103	14,96 % (+3.138)

En 2011, le FNASS comptait un peu moins de 1.000 collectivités adhérentes, beaucoup de petites communes et une bonne mutualisation, 62.000 bénéficiaires directs. Indéniablement, les dispositions législatives ont eu un effet.

On peut souligner la nette augmentation des demandes, de l'ordre de 50 % de collectivités supplémentaires, dont 30 % comptent 5 agents et moins, ainsi qu'une grande exigence des adhérents notamment dans le taux de retour. Cela a contraint le FNASS à être encore meilleur, à continuer à travailler dans un souci permanent d'adéquation fonds/besoins. Des outils ont été mis en place, des bases de données ont été créées permettant un meilleur pilotage afin de mieux répondre aux demandes des agents.

Sous la pression des organes de contrôle, le maire se dirigera davantage vers la consultation.

Le FNASS est très à l'écoute des nouvelles demandes des agents dont il a connaissance grâce au Conseil des correspondants qui est informé via les échanges issus des réunions de correspondants. Cela permet une constante adaptation aux besoins.

## **C - PubliServices**

M. JOULIN est en charge de l'accompagnement social au sein de « PubliServices », structure du groupe SOFAXIS, SOFCAP et SOFCAH, dédiée au développement de l'accompagnement social pour les collectivités. PubliServices est le plus petit des 3 acteurs d'action sociale mais aussi le plus récent. Les deux dernières entités ont davantage un rôle de courtier en assurance « maintien de salaire » pour les collectivités territoriales et centres hospitaliers afin de couvrir les absences pour raison de santé :

- Une assurance statutaire souscrite par l'employeur, l'activité d'origine de Sofaxis
- Une logique d'accompagnement des établissements publics, collectivités territoriales.

Suite à la loi de 2007, PubliServices a proposé une offre globale d'accompagnement social : santé & prévoyance. C'est un positionnement d'abord aux côtés de l'employeur.

### **a) Fonctionnement**

Le positionnement est clairement effectué par rapport à un cahier des charges. Le but n'est pas de concurrencer le FNASS & le CNAS mais de mettre en place un dispositif d'accompagnement social lorsque les collectivités territoriales ne l'ont pas effectué.

Des prestations offertes sont définies par l'employeur lors de la consultation, ces offres sont modulables selon les besoins, propres à chaque territoire, et une garantie assure que chaque agent sera bénéficiaire de prestations. Celles-ci sont tournées vers l'agent, par exemple à l'occasion de Noël : le bénéficiaire sera l'agent et non l'enfant de celui-ci. Le dispositif n'est pas construit avec des correspondants mais en lien direct avec l'agent et une réactivité sous 24 heures.

Un dispositif transparent : un reporting semestriel complet est effectué auprès de chaque employeur précisant les prestations perçues par les agents, le nombre, le coût. Ceci est réalisable grâce notamment à la mise en place d'une plateforme où tout est consigné même si le service n'aboutit pas. Concernant le taux de retour du dispositif, il est garanti et évolutif : par exemple pour une cotisation s'élevant à 100, chaque agent percevra 80, 85 ou 90 selon l'engagement pris. Si le taux de retour défini est dépassé, un appel complémentaire sera effectué.

### **b) Prestations**

Elles sont conçues pour améliorer le quotidien des agents, les conditions de vie et l'équilibre entre la vie professionnelle et privée ; elles se répartissent ainsi :

- ✓ Accompagnement financier ;
- ✓ Assistance vie quotidienne ;
- ✓ Evènements de la vie ;
- ✓ Titres repas, services ;
- ✓ Culture & loisirs.

Certaines prestations sont délivrées automatiquement aux agents, à partir des informations renseignées par la collectivité. A titre d'exemple, l'allocation rentrée scolaire est délivrée

automatiquement grâce au recueil des données en début d'année ; l'employeur transmet la liste des bénéficiaires selon les conditions d'éligibilité définies en précisant les dates de naissance ; les informations sont transmises par ordinateur et les prestations en l'occurrence ici les chèques cadeaux seront transmis à la collectivité. C'est l'employeur qui remettra le chèque cadeau à l'agent.

Par ailleurs, il n'y a pas de carence pour bénéficier des prestations, dès le 1<sup>er</sup> jour d'arrivée dans la collectivité et ce jusqu'au dernier jour d'activité, l'agent bénéficie du dispositif ; celui-ci n'est pas ouvert aux retraités.

Il s'agit d'un dispositif complet à deux niveaux (Initial ou Premium) déterminé par le choix des prestations effectué par la structure.

Un exemple concret est donné avec le PASS 47, où un ensemble de prestations définies a été retenu par le Centre de gestion du Lot et Garonne : un dispositif principal appelé « l'essentiel » couvrant les principaux événements de la vie, une assistance à la vie quotidienne ainsi qu'une offre dans le domaine de la culture et des loisirs. Ce dispositif est évolutif, il compte deux options appelées :

1. « Optimum services » intégrant la possibilité de commander des « CESU » et de bénéficier d'une participation pour le règlement de nombreux services à la personne (aide aux devoirs, informatique, jardinage...);
2. « Optimum loisirs » comprenant une allocation séjour linguistique, une offre d'acquisition de « tickets culture » et la mise en place d'un plan d'épargne chèques-vacances.

La collectivité affiliée choisira le niveau ; il s'agit donc d'un cadre commun et des dispositions particulières destinées aux collectivités territoriales, un dispositif expressément modulable.

### **c) Dispositifs existants**

Principaux dispositifs mis en place à ce jour :

Collectivités	Nombre de collectivités	Nombre d'agents
CDG de la Haute-Savoie (2010)	50	2.000
CDG de l'Eure-et-Loir (2011)	90	400
CIG Petite Couronne Ile-de-France (2012)	4	1.800
CDG du Rhône (2012)	3	300
CDG du Lot-et-Garonne (2012)	20	300

### **d) Financement & résiliation**

Pendant la durée du contrat-cadre, les taux de cotisation sont garantis, l'indexation des cotisations plancher est effectuée sur la valeur du point d'indice.

La résiliation peut s'opérer à l'issue du contrat cadre d'une durée de 4 à 6 ans selon les collectivités territoriales mais aussi intervenir à n'importe quel moment à l'intérieur de cette période avec un préavis de 6 mois.

## **e) Perspectives**

S'agissant de l'évolution des demandes, les collectivités se sont concentrées sur les contrats de prestation santé complémentaire labellisation ou participation ; 2013 ne semble pas encore l'année de l'action sociale mais celle des consultations.

Il convient de rappeler que cet opérateur a été créé après la loi de 2007 et s'adresse aux Centres de gestion. Jusqu'à présent, aucune démarche n'est réalisée directement auprès des collectivités territoriales, le rôle des Centres de gestion est donc majeur pour cette offre modulable. Elle peut être considérée comme une offre complémentaire à ce qui existe déjà.



## II – ENQUETES

L'ensemble des membres de la formation spécialisée ont participé à la réalisation de ces études, les principales étapes ont permis de :

- Déterminer l'objectif ;
- Définir les axes de travail ; les principes d'une étude quantitative et qualitative ;
- Préparer et finaliser les questionnaires d'enquête correspondants aux deux volets ;
- Suivre l'évolution de ces enquêtes notamment par des points réguliers tant avec le CNFPT que la FNCDG.

### A – VOLET QUANTITATIF

#### 1. Enquête conduite auprès des grandes collectivités territoriales

##### Objet de l'étude

L'enquête réalisée par le CNFPT sous l'égide du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale vise à établir des éléments de comparaison avec la précédente étude portant sur l'année 2004, afin de mesurer l'impact des lois sur l'offre d'action sociale et la diversité des modalités choisies par les collectivités. A l'instar de la fonction publique de l'Etat qui a diffusé en octobre 2011 un rapport sur la question, la fonction publique territoriale doit pouvoir disposer d'éléments actualisés sur l'action sociale.

Source : CNFPT - Direction Générale Adjointe chargée du développement de la formation  
Direction de l'observation prospective de l'emploi, des métiers et des compétences  
Service de la prospective

# L'action sociale pour les agents des grandes collectivités territoriales en 2011

## a) Synthèse

- ✓ L'évolution de l'offre proposée aux agents des grandes collectivités en matière d'action sociale semble nettement positive entre les enquêtes portant sur les années 2004 et 2011, bien qu'avec une part de la masse salariale équivalente.
- ✓ La gestion de l'action sociale repose principalement sur les DRH avec souvent l'appui d'un COS ou d'une association du personnel. La gestion paritaire reste minoritaire.
- ✓ On constate des disparités non négligeables selon le type de collectivités, tant sur le plan des budgets, des effectifs et des prestations dédiés à l'action sociale. Les départements et les régions devancent le plus souvent les autres collectivités par les moyens déployés et la variété de leur offre.
- ✓ L'information des agents s'effectue par des canaux très diversifiés, une majorité de grandes collectivités pouvant s'appuyer sur un Intranet pour la diffuser.
- ✓ Un tiers des grandes collectivités signalent des demandes des agents non couvertes par leur offre en 2011, d'abord dans le domaine des prêts et secours financiers, devant celui du logement.
- ✓ L'objectif de maintien de l'offre et du niveau des prestations, cité en tant que tel par 12% des collectivités, pourrait concerner un plus grand nombre de collectivités à l'avenir compte-tenu du contexte budgétaire, certaines collectivités ayant même mentionné une réduction de leur action depuis 2007.

## b) Précisions méthodologiques

### Périmètre de l'enquête

Comme en 2004, l'enquête porte sur l'action sociale dans les « grandes collectivités » (régions, départements, communes de plus de 40 000 habitants et EPCI). Afin de faciliter le recueil des données, l'échantillon a été resserré par rapport à celui de 2004 en sélectionnant les principaux types de grandes collectivités comportant plus de 500 agents.

### Collecte des réponses

Les collectivités concernées par l'enquête ont été informées par courrier de la mise à disposition en ligne du questionnaire à partir du 27 août 2012. Les réponses ont été réceptionnées jusqu'au 31 janvier 2013. Le taux de retour final s'élève à 55%, contre 58% en 2004.

### Redressement d'échantillon

En raison d'une légère sous-représentation des communes et des EPCI, un redressement statistique de l'échantillon a été effectué pour l'analyse des résultats.

Faute de réponses suffisamment nombreuses, le croisement entre certaines questions ou certaines comparaisons avec les résultats de 2004 n'ont pu être effectués.

**Tableau : répartition des types de collectivités dans l'échantillon et dans les réponses**

Collectivités	Echantillon	Part	Nombre de réponses	Part des réponses	Taux de réponse
Régions	27	7,6%	21	10,8%	78%
Départements	99	27,7%	54	27,7%	55%
Communes de plus de 40 000 habitants	178	49,9%	93	47,7%	52%
EPCI	56	15,7%	27	13,8%	48%
<b>Ensemble</b>	<b>357</b>	<b>100,0%</b>	<b>195</b>	<b>100,0%</b>	<b>55%</b>

## c) Les objectifs et l'organisation de l'action sociale

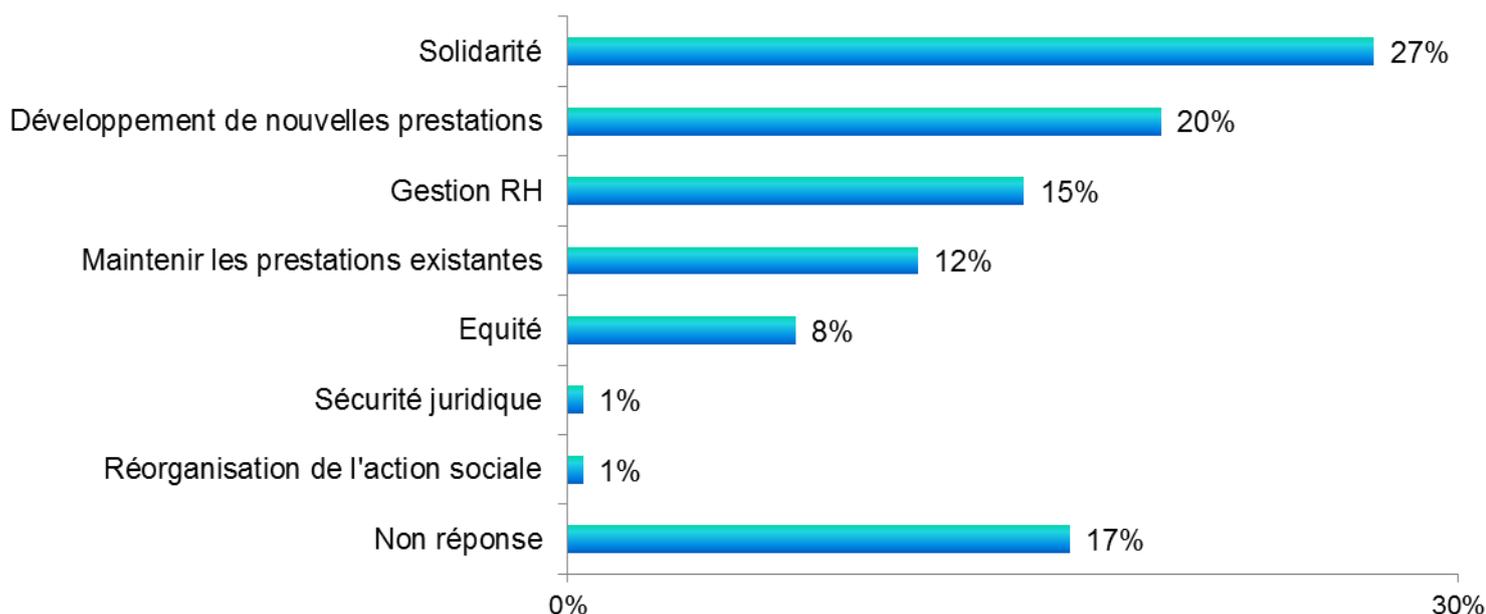
### Un objectif de solidarité avant tout

Bien que 17% des collectivités ayant répondu à l'enquête ne se soient pas exprimées sur ce point, l'objectif de solidarité, essentiellement sur le plan d'un soutien financier, recueille plus d'un quart des réponses (27%).

Le développement de nouvelles prestations vient en deuxième position (20%), devant les aspects liés à la gestion des ressources humaines, comme par exemple le soutien aux agents en situation de précarité et la professionnalisation des agents.

Le maintien des prestations existantes, dans un contexte de crise économique, est un enjeu pour 12% des grandes collectivités qui n'apparaissait pas dans les résultats de l'enquête sur l'action sociale en 2004. Le souci d'équité de traitement entre tous les agents est mis en avant par un peu moins d'une collectivité sur dix (8%). Enfin, la sécurité juridique et la réorganisation de l'action sociale sont des objectifs exprimés par moins de 2% des collectivités répondantes.

### Quels sont les objectifs que les élus en charge des ressources humaines ont assignés à l'action sociale en faveur des agents de votre collectivité en 2011 ?



## Le rôle prépondérant de la DRH

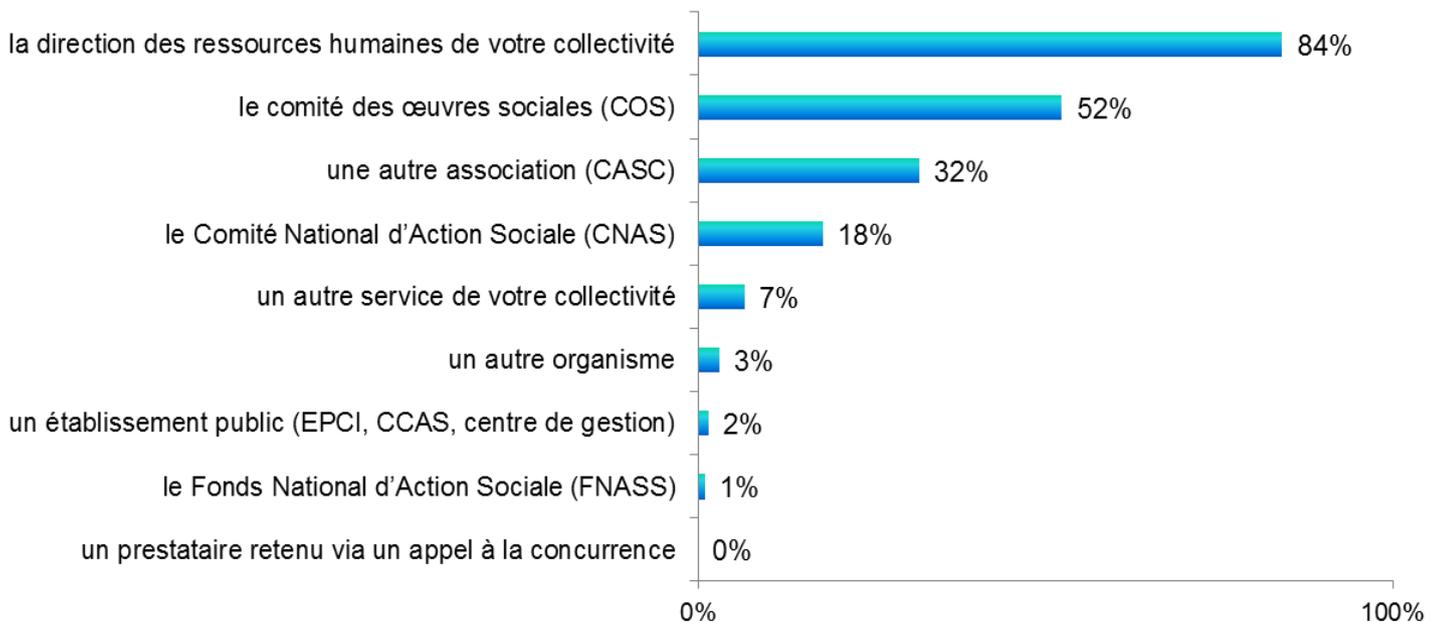
Dans la plupart des grandes collectivités (84%), l'organisation et la mise en œuvre de l'action sociale sont assurées par la DRH, tandis que 7% ont confié ce rôle à un autre service.

Un peu plus de la moitié (52%) disposent d'un comité des œuvres sociales (COS) et près d'un tiers (32%) s'appuient sur une autre association, le plus souvent une amicale du personnel.

Le Comité National d'Action Sociale (CNAS) intervient pour 18% des grandes collectivités, mais seulement 1% ont recours au Fonds National d'Action Sanitaire et Sociale (FNASS).

Les interventions d'autres organismes ou d'autres établissements publics ne concernent respectivement que 3% et 2% des grandes collectivités ayant répondu à l'enquête, aucune d'entre elles n'ayant choisi de confier cette mission à un prestataire extérieur.

### En 2011, qui a pris en charge l'organisation et la mise en œuvre de l'action sociale en faveur de vos agents ?

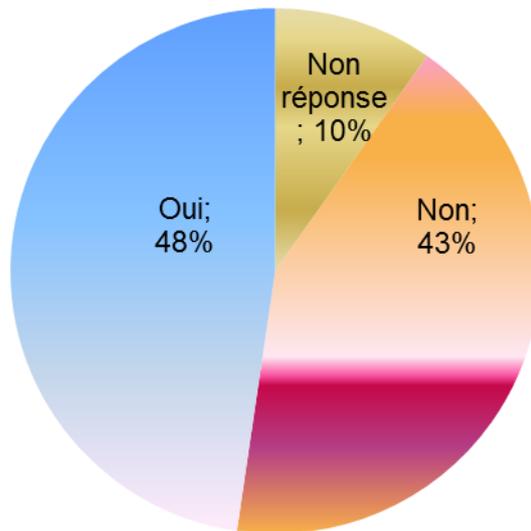


## La consultation des instances paritaires

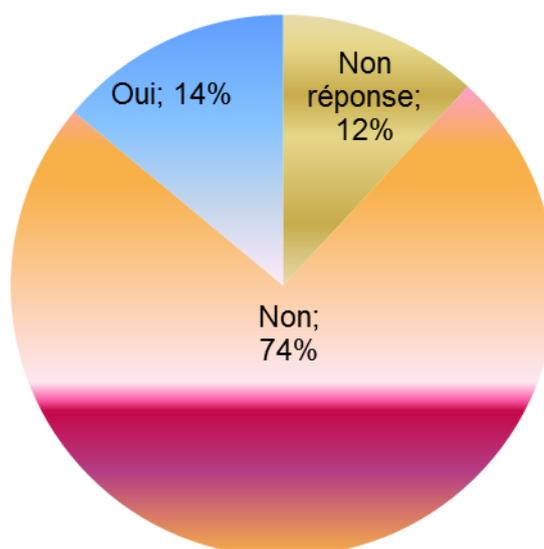
La consultation du comité technique paritaire sur les prestations d'action sociale est effective dans 48% des grandes collectivités ayant répondu à l'enquête. Elle l'est davantage dans les Conseils Régionaux (68%) et Généraux (63%) que dans les communes (46%) et les EPCI (50%).

Seulement 14% de l'ensemble de ces collectivités disposent d'une instance paritaire chargée spécifiquement du suivi, de la gestion et de l'évaluation de l'action sociale.

### Le comité technique paritaire est-il consulté sur les prestations d'action sociale ?



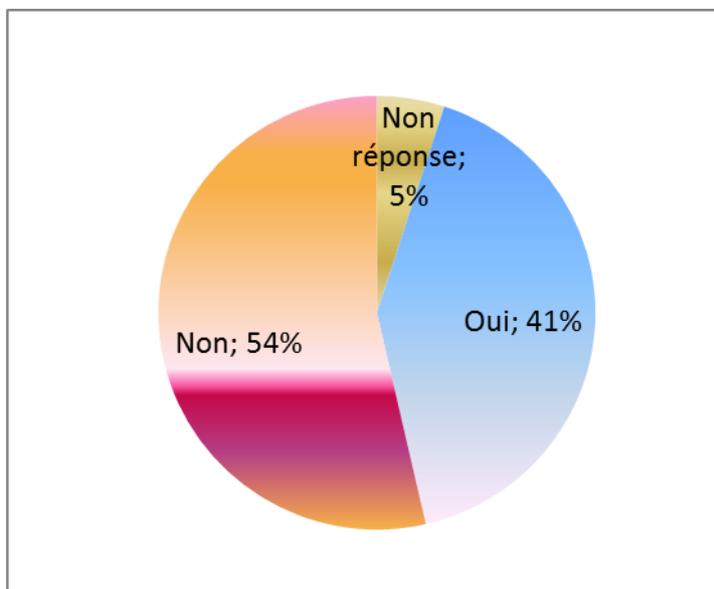
### Existe-t-il une instance paritaire ad hoc chargée du suivi, de la gestion et de l'évaluation de l'action sociale ?



## La gestion paritaire dans les COS et les associations

Lorsque l'action sociale est prise en charge par un comité des œuvres sociales (COS) ou une autre association, la gestion paritaire de ces derniers est de mise dans 41% des cas.

**Si un comité des œuvres sociales (COS) ou une autre association prend en charge l'organisation de l'action sociale, cette association est-elle gérée de façon paritaire ?**



Dans les 68 collectivités qui ont déclaré avoir une gestion paritaire dans notre échantillon d'enquête, 67 ont indiqué que les membres représentants des personnels sont élus et 7 que certains de ces représentants pouvaient être aussi désignés.

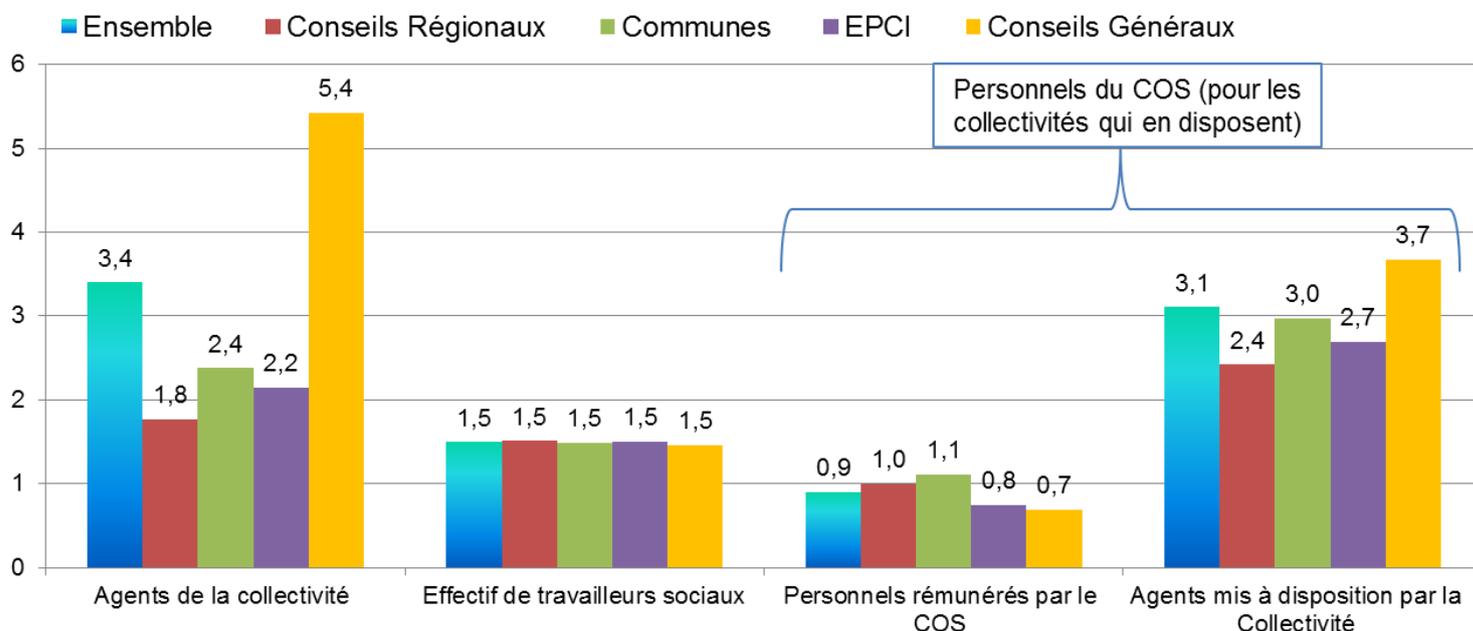
## d) Les personnels affectés et les coûts globaux

### Des effectifs plus conséquents dans les départements

Les effectifs affectés à l'action sociale sont en moyenne de 3,4 équivalents temps plein (ETP) pour l'ensemble des grandes collectivités, auxquelles s'ajouteraient 1,5 ETP de travailleurs sociaux et 4 ETP lorsque la collectivité est dotée d'un COS. Dans les COS, les agents mis à disposition sont plus nombreux (3,1 ETP en moyenne) que ceux rémunérés directement par cet organisme (0,9 ETP).

Ces moyennes peuvent varier relativement fortement selon la taille des collectivités (on compte jusqu'à plus de quinze agents affectés dans certaines communes). Les Conseils généraux ont les effectifs les plus conséquents, avec jusqu'à plus de 40 agents affectés à l'action sociale pour l'un d'entre eux.

### Quels sont les effectifs (en ETP) affectés à l'action sociale en faveur de vos agents en 2011 ?

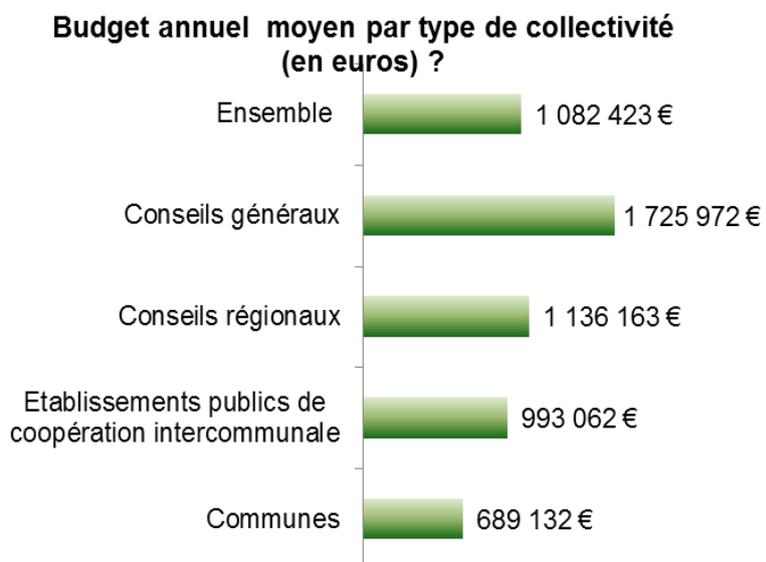
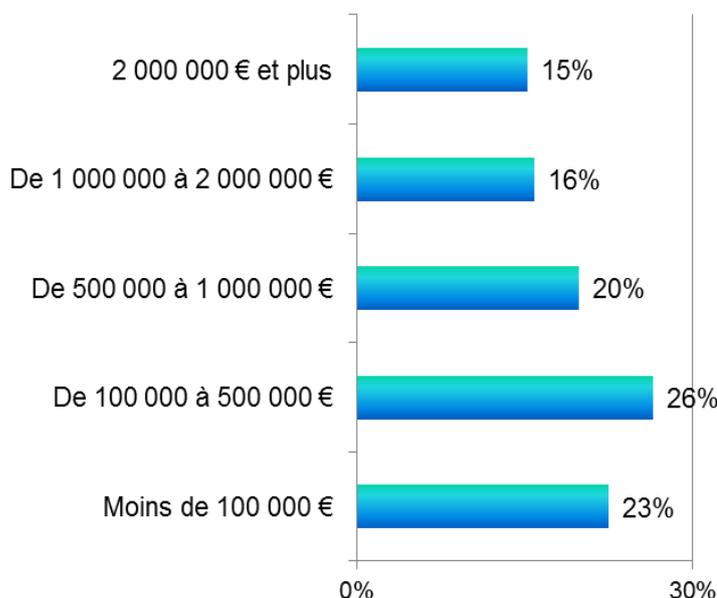


## Des budgets très différents selon les collectivités

En 2011, les grandes collectivités ont consacré en moyenne environ 1 million d'euros par an pour l'action sociale en faveur de leurs agents. Cette moyenne est à considérer avec prudence en raison du taux de non réponse non négligeable à cette question (22%) et de la forte variation des réponses dans notre échantillon. En effet, si 15% des collectivités ayant indiqué leur budget moyen ont déclaré dépenser au moins 2 millions d'euros pour l'action sociale, 23% ont déclaré y consacrer moins de 100 000 € par an.

Ces chiffres varient aussi fortement selon le type de collectivité, les conseils généraux disposant en moyenne des budgets les plus conséquents, devant les conseils régionaux, les EPCI et les communes.

### Quel est le budget annuel de la collectivité consacré aux prestations d'action sociale en 2011 (en euros) ? (Non réponse = 22%)

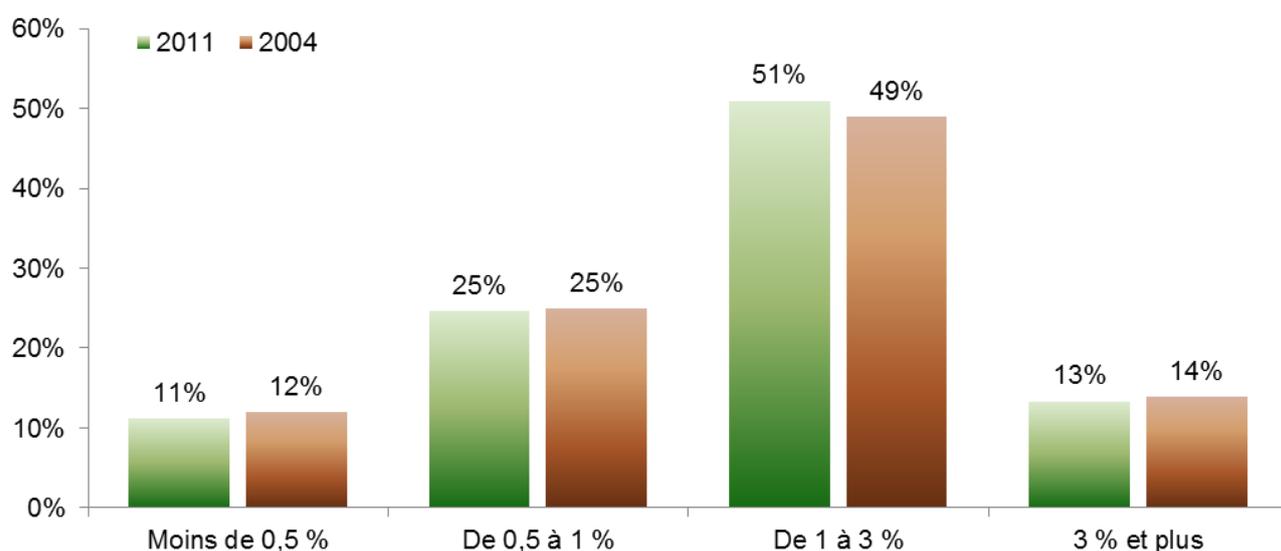


## Une part des ressources comparable à celle de 2004

Pour les grandes collectivités ayant indiqué le pourcentage de leur masse salariale consacré à l'action sociale (taux de non réponse de 27% en 2011 et de 43% en 2004), cette part est comprise entre 1% et 3% pour environ la moitié d'entre elles, un peu plus d'une sur dix dépassant 3% contre une proportion très légèrement inférieure de collectivités pour lesquelles ce pourcentage est inférieur à 0,5%.

Cette répartition est très stable entre les deux enquêtes portant sur 2004 et 2011. En 2011 comme en 2004, les régions et les départements consacrent une part de leur masse salariale à l'action sociale relativement plus importante que les communes et les EPCI (pourcentage moyen de 7,3% pour les conseils régionaux et 5,3% pour les conseils généraux en 2011).

### Quel est le pourcentage de la masse salariale consacré à l'action sociale par votre collectivité?

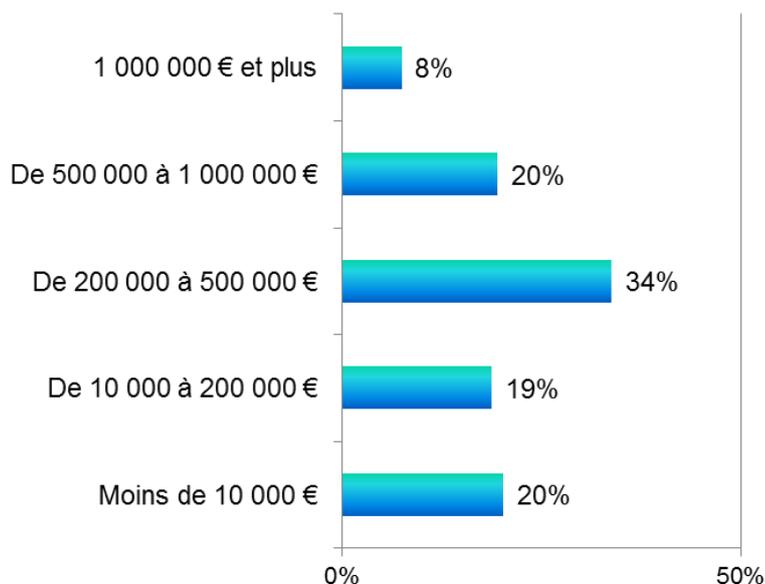


## Des subventions ou cotisations très variables

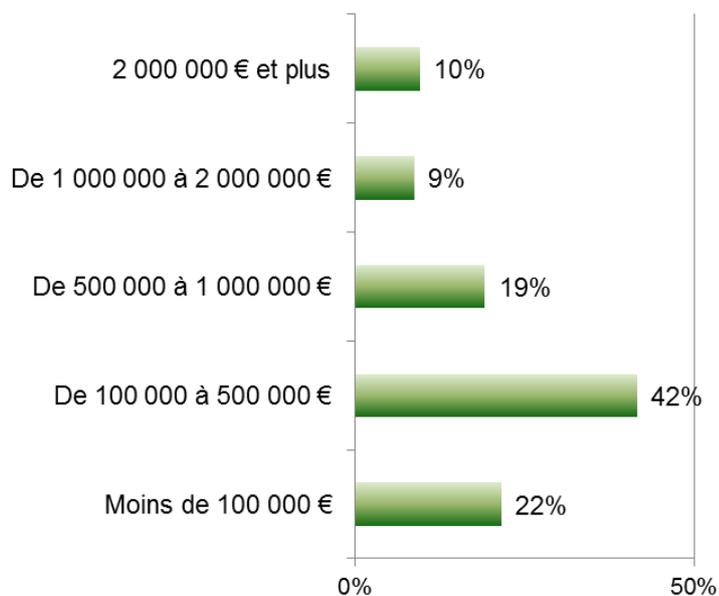
En 2011, les grandes collectivités ont versé en moyenne près de 394 000 € à une association ou à un organisme intercollectivités comme le CNAS ou le FNASS.

Pour celles qui disposent d'un COS, le budget annuel de ce dernier s'élève à environ 783 000 € en moyenne, avec aussi de fortes disparités entre collectivités comme en témoigne les graphiques ci-dessous.

**Quel est le montant (en euros) des subventions ou cotisations versées par la collectivité à une association ou un organisme intercollectivités (CNAS, FNASS, etc.) en 2011 ? (Non réponse = 32%)**



**Quel est le budget annuel du Comité des œuvres sociales en 2011 (en euros) ? (Non réponse = 36%)**



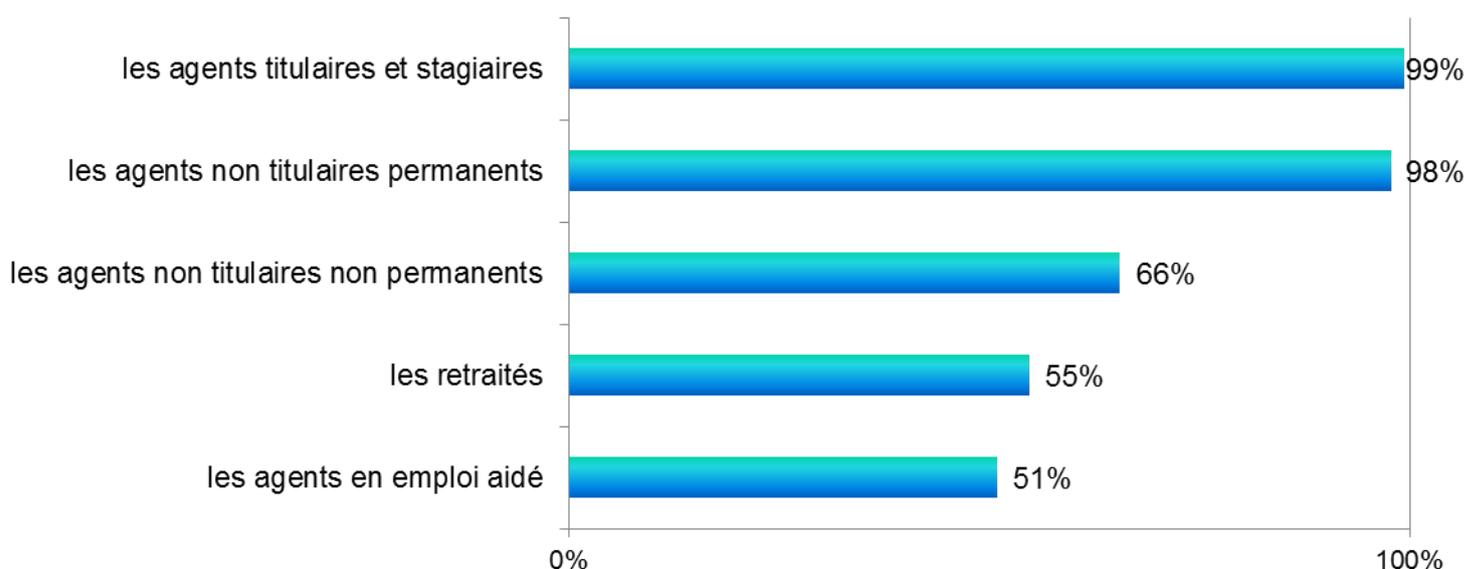
## e) Les bénéficiaires et l'information aux agents

### Des publics bénéficiaires diversifiés

En 2011 comme en 2004, la presque totalité des grandes collectivités offrent des prestations en matière d'action sociale à leurs agents titulaires, stagiaires ou non titulaires permanents. Deux sur trois en proposent aux agents non titulaires non permanents (contre 54% en 2004, soit une augmentation d'un peu plus de 10 points) et un peu plus de la moitié (55%) aux agents retraités (environ un quart en 2004) et aux agents en emplois aidés (59% en 2004).

Les actions proposées aux agents retraités sont proportionnellement plus fréquentes dans les établissements publics de coopération intercommunale (78%), contre 58% dans les communes de plus de 40 000 habitants, 44% dans les conseils généraux et 29% dans les conseils régionaux. Cet ordre est conforme à celui observé pour l'année 2004.

### Quel type de public est concerné par au moins une prestation d'action sociale proposée par la collectivité ?



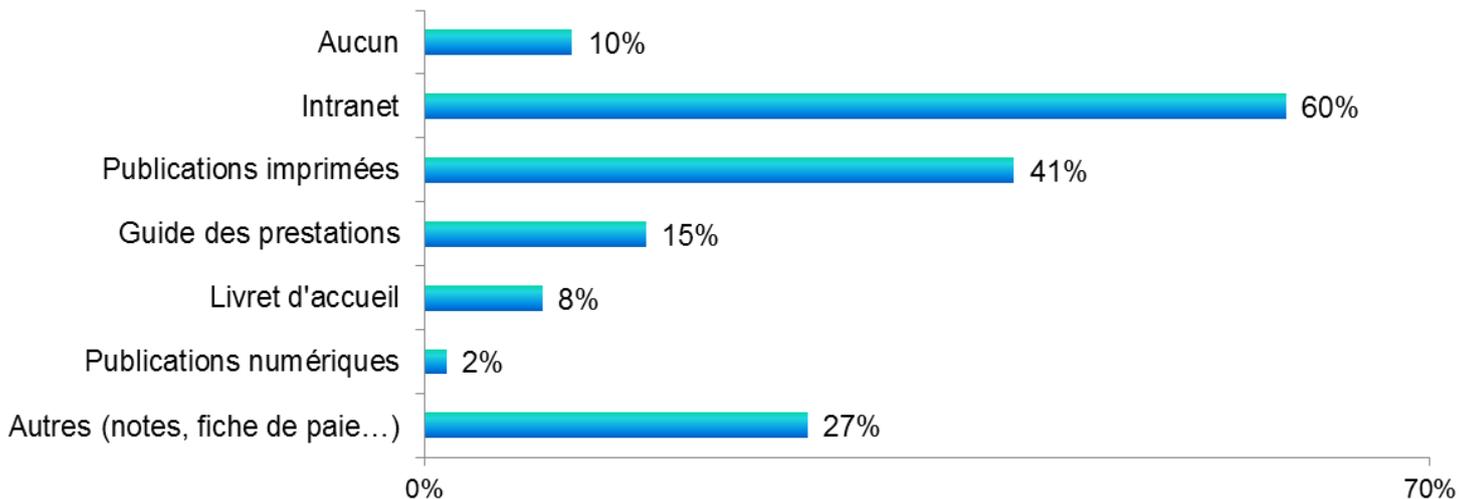
## Une information sur des supports diversifiés

La plupart des grandes collectivités (90%) ont mis en place un dispositif d'information de leurs agents sur leurs prestations d'action sociale (un peu moins dans les EPCI : 81%).

La majorité d'entre elles (60%) mettent à disposition ces informations sur leur site Intranet. Les publications imprimées (brochures, plaquettes, revues ou journaux internes, etc.) sont utilisées par 41% des collectivités, tandis qu'une part très restreinte (2%) a recours à ce type de publication sous format numérique. Des guides ou catalogues des prestations proposées sont édités par 15% des grandes collectivités, alors qu'un peu moins d'une sur dix (8%) insèrent ces informations dans le livret d'accueil de leurs agents.

D'autres supports peuvent être aussi mobilisés (27% des réponses au total) : affichage, notes de service, bulletins de salaire, courriers ou courriels, réseau de correspondants sociaux, réunions, etc.

### Quels types de supports d'information des agents ont-ils été utilisés ?



## f) Les domaines de prestation

### Famille

Une forte majorité des grandes collectivités offrent à leurs agents une prestation à l'occasion des grands événements de la vie ou lorsque leur enfant souffre d'un handicap, le plus souvent sans condition de ressources. Six sur dix aident leurs agents pour la garde de jeunes enfants (part comparable à celle observée en 2004), pour la rentrée scolaire ou la poursuite de leurs études. Un peu plus du tiers participent à l'achat de chèques emploi service universel, sous conditions de ressources pour près de la moitié d'entre elles. Moins d'une sur dix ont une action pour la garde en crèche dans ou à l'extérieur de la collectivité (part comparable à celle observée en 2004).

Les conseils régionaux interviennent relativement plus fréquemment pour la plupart de ces prestations et plus particulièrement pour l'achat de chèques emploi service universel (62%) ou pour l'aide aux études des enfants (76%).

Les conseils généraux sont relativement plus nombreux à proposer une mesure à destination des enfants handicapés (93%) ou pour la garde de jeunes enfants (80%).

	% de collectivités déclarant proposer la prestation	Prestation assujettie à des conditions de ressources	Nombre moyen d'agents bénéficiaires
Grands événements de la vie : mariage, naissance, divorce, décès, retraite, médaille du travail	89%	6%	243,2
Allocation ou mesure à destination des enfants handicapés	83%	10%	22,8
Prestation pour la garde des jeunes enfants	60%	60%	32,3
Aide aux études des enfants, bon de rentrée scolaire	60%	41%	899,3
Chèque emplois service universel	37%	48%	268,3
Crèche dans la collectivité	8%	53%	54,8
Réservation de places en crèche	8%	27%	10,4

### Repas et transport

Un peu moins de la moitié de l'ensemble des collectivités participent à l'achat de titres restaurant pour leurs agents, mais les conseils régionaux et généraux sont respectivement 86% et 78% à offrir cette prestation. Seulement 35% de l'ensemble des collectivités proposaient cette prestation en 2004.

Près d'une collectivité sur quatre subventionne un restaurant administratif (contre 24% en 2004), mais seul un quart des communes (27%) le font contre la moitié environ des autres types de collectivités. La prise en charge des repas est soumise à des conditions de ressources pour 41% de l'ensemble des collectivités.

Un peu plus du tiers des grandes collectivités disposent de leur propre restaurant, quel que soit le type de collectivité, contre seulement 27% en 2004.

Les prestations relatives aux repas concernent le nombre le plus important d'agents.

Dans le domaine du transport, une collectivité sur quatre propose un remboursement des frais de transport supérieur à la prise en charge obligatoire et même près de 40% des conseils régionaux et des EPCI.

	% de collectivités déclarant proposer la prestation	Prestation assujettie à des conditions de ressources	Nombre moyen d'agents bénéficiaires
Titre restaurant	47%	17%	3039,7
Subvention à un restaurant administratif	39%	41%	3173,3
Restaurant propre à la collectivité	36%	29%	6357,3
Remboursement des transports supérieur à la prise en charge obligatoire	25%	8%	572,8

### Secours et prêts

Un peu plus des trois quarts des grandes collectivités - et même neuf conseils généraux sur dix - peuvent proposer à leurs agents une aide financière exceptionnelle ou d'urgence, cette aide étant soumise à conditions de ressources pour 58% d'entre elles.

Les prêts sociaux sont proposés par environ les deux tiers des collectivités et par huit conseils régionaux ou généraux sur dix, sous conditions de ressources pour un peu plus de la moitié d'entre eux. En 2004, à peine plus de la moitié des collectivités (52%) proposaient des prêts sociaux.

Les prêts personnels ou pour frais médicaux concernent près d'un tiers des collectivités, mais la moitié des conseils régionaux peuvent les proposer à leurs agents.

En 2004, un peu moins de la moitié des grandes collectivités déclaraient proposer des aides financières « sans remboursement » à leurs agents.

	% de collectivités déclarant proposer la prestation	Prestation assujettie à des conditions de ressources	Nombre moyen d'agents bénéficiaires
Aide exceptionnelle et/ou d'urgence	78%	58%	64,1
Prêt social	68%	55%	25,7
Prêt personnel	37%	36%	39,3
Prêt pour frais médicaux (optiques, dentaires, ...)	33%	37%	3,3

## Logement

Les prêts pour l'amélioration de l'habitat sont proposés par un peu plus d'une collectivité sur trois, tandis que 30% interviennent pour des crédits immobiliers, contre respectivement 27% et 21% en 2004.

Les aides à la caution ou au dépôt de garantie ne concernent que 14% des collectivités. Environ une sur dix peuvent mettre des logements à disposition de leurs agents ou intervenir dans la réservation de logements dans des OPH, cette dernière prestation étant très souvent soumise à des conditions de ressources (71%).

Les conseils régionaux sont relativement plus nombreux que les autres types de collectivités à intervenir pour des prêts relatifs à l'amélioration de l'habitat (57%) ou des crédits immobiliers (62%), alors que les conseils généraux sont 22% à pouvoir proposer une réservation de logements dans des OPH.

	% de collectivités déclarant proposer la prestation	Prestation assujettie à des conditions de ressources	Nombre moyen d'agents bénéficiaires
Prêt pour l'amélioration de l'habitat	38%	29%	20,7
Crédit immobilier	30%	31%	43,4
Aide à la caution ou au dépôt de garantie (locations)	14%	39%	9,0
Logement mis à disposition	11%	18%	21,4
Réservation de logements dans les OPH	11%	71%	28,1

## Vacances, culture et loisirs

La presque totalité des collectivités ont une action pour les enfants au moment de Noël, celle-ci étant très rarement soumise à des conditions de ressources.

L'aide aux séjours d'enfants, bien que beaucoup plus souvent soumise à des conditions de ressources, est presque aussi fréquemment proposée, tout comme la participation aux frais liés à des centres de loisirs qui atteint même 95% dans les conseils régionaux. Ces chiffres se révèlent assez supérieurs à ceux enregistrés pour l'action sociale en 2004 qui restaient compris entre 56% et 68% pour les prestations d'aide aux séjours d'enfants.

La participation aux frais générés par des activités culturelles, sportives ou de loisirs est proposée aussi par huit collectivités sur dix, mais plus rarement en fonction des conditions de ressources.

L'aide aux voyages et séjours des agents concernent aussi huit collectivités sur dix, la participation à l'achat de chèques vacances étant tout aussi répandue (contre seulement 58% des collectivités en 2004), bien que davantage soumise à des conditions de ressources.

En revanche, seulement une collectivité sur dix et aucun conseil régional ne disposent de centres de vacances pour leurs agents (part comparable à celle observée en 2004).

	% de collectivités déclarant proposer la prestation	Prestation assujettie à des conditions de ressources	Nombre moyen d'agents bénéficiaires
Cadeaux de Noël aux enfants, arbre de Noël	94%	4%	1659,6
Séjours d'enfants	87%	61%	253,2
Activités culturelles, sportives et de loisirs	82%	19%	1160,3
Centre de loisirs	80%	61%	203,8
Voyage, séjour	80%	44%	348,9
Chèque vacances	77%	79%	811,0
Centre de vacances appartenant à la collectivité	11%	38%	76,0

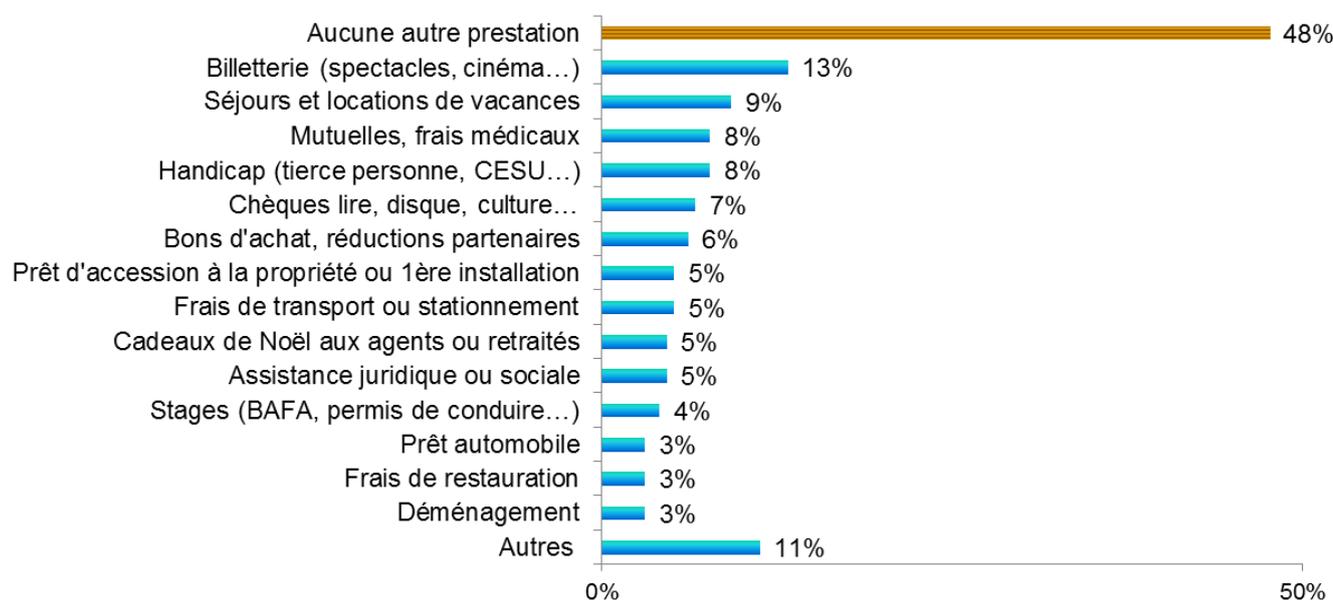
### Autres prestations proposées par les collectivités

Une petite majorité de grandes collectivités (52%) ont signalé offrir à leurs agents d'autres prestations que celles mentionnées dans le questionnaire de l'enquête.

Celles-ci touchent la plupart des domaines de prestation, la plus fréquente (13% de l'ensemble des collectivités) étant l'aide à l'achat de billets de spectacles ou de cinéma. Certaines collectivités proposent par ailleurs une participation financière pour des abonnements à des magazines pour enfants, pour la location de bien immobilier, pour le covoiturage, en cas de signature d'un PACS ou pour certains événements locaux (foire commerciale) ou nationaux (journée des droits de la femme), etc.

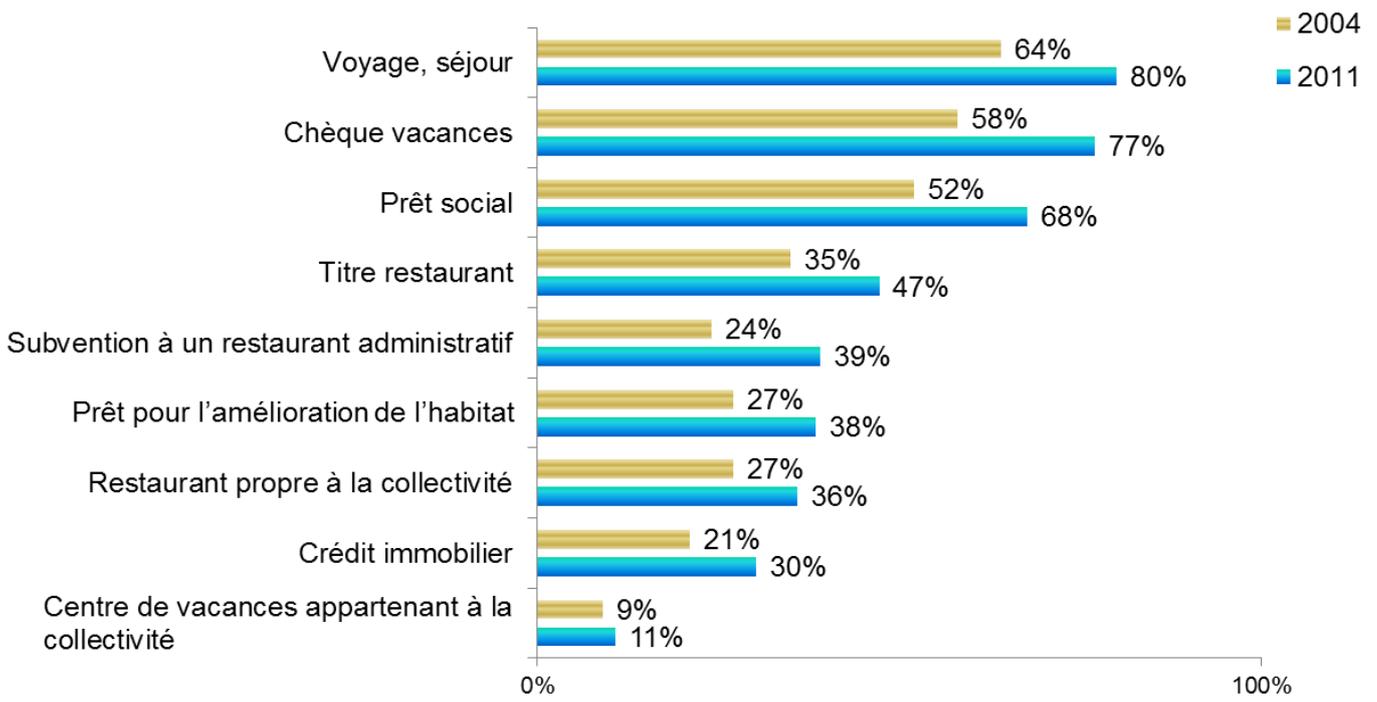
### Une évolution positive par rapport à 2004

Autres prestations d'action sociale citées pour 2011, en % des grandes collectivités ayant répondu à l'enquête



Pour chacune des prestations dont les intitulés sont comparables entre les enquêtes portant sur les années 2004 et 2011, on constate une augmentation non négligeable de la part des collectivités les proposant à leurs agents en 2011 par rapport à 2004, la hausse la plus importante étant celle des chèques vacances avec + 19 points, devant les aides au voyage ou séjour et les prêts sociaux (+16 points).

**Part des collectivités proposant les prestations suivantes :**



**Tableau: Prestations proposées en 2011 selon le type de collectivités**

<i>% de collectivités déclarant proposer la prestation</i>	<b>Ensemble</b>	<b>Conseils régionaux</b>	<b>Conseils généraux</b>	<b>Communes</b>	<b>Etablissements publics de coopération intercommunale</b>
<b>Famille</b>					
Grands événements de la vie : mariage, naissance, divorce, décès, retraite, médaille du travail	<b>89%</b>	95%	80%	94%	89%
Allocation ou mesure à destination des enfants handicapés	<b>83%</b>	86%	93%	75%	89%
Prestation pour la garde des jeunes enfants	<b>60%</b>	71%	80%	49%	52%
Aide aux études des enfants, bon de rentrée scolaire	<b>60%</b>	76%	57%	56%	70%
Chèque emplois service universel	<b>37%</b>	62%	46%	29%	37%
Crèche dans la collectivité	<b>8%</b>	5%	13%	8%	0%
Réservation de places en crèche	<b>8%</b>	19%	4%	6%	15%
<b>Repas et transport</b>					
Titre restaurant	<b>47%</b>	86%	78%	26%	41%
Subvention à un restaurant administratif	<b>39%</b>	48%	52%	27%	52%
Restaurant propre à la collectivité	<b>36%</b>	29%	26%	42%	37%
Remboursement des transports supérieur à la prise en charge obligatoire	<b>25%</b>	38%	15%	24%	41%
<b>Secours et prêts</b>					
Aide exceptionnelle et/ou d'urgence	<b>78%</b>	86%	91%	69%	85%
Prêt social	<b>68%</b>	81%	81%	59%	63%
Prêt personnel	<b>37%</b>	52%	37%	35%	33%
Prêt pour frais médicaux (optiques, dentaires, ...)	<b>33%</b>	52%	33%	29%	30%
<b>Logement</b>					
Prêt pour l'amélioration de l'habitat	<b>38%</b>	57%	37%	38%	33%
Crédit immobilier	<b>30%</b>	62%	26%	30%	22%
Aide à la caution ou au dépôt de garantie (locations)	<b>14%</b>	19%	2%	20%	15%
Logement mis à disposition	<b>11%</b>	14%	13%	10%	11%
Réservation de logements dans les OPH	<b>11%</b>	0%	22%	8%	7%
<b>Vacances, culture et loisirs</b>					
Cadeaux de Noël aux enfants, arbre de Noël	<b>94%</b>	100%	98%	90%	96%
Séjours d'enfants	<b>87%</b>	95%	96%	81%	89%
Activités culturelles, sportives et de loisirs	<b>82%</b>	81%	76%	84%	89%
Centre de loisirs	<b>80%</b>	95%	83%	75%	81%
Voyage, séjour	<b>80%</b>	76%	80%	78%	89%
Chèque vacances	<b>77%</b>	86%	87%	66%	93%
Centre de vacances appartenant à la collectivité	<b>11%</b>	0%	9%	13%	11%

NB : les cases surlignées en vert signalent les écarts les plus significatifs par rapport aux résultats basés sur l'ensemble des collectivités répondantes.

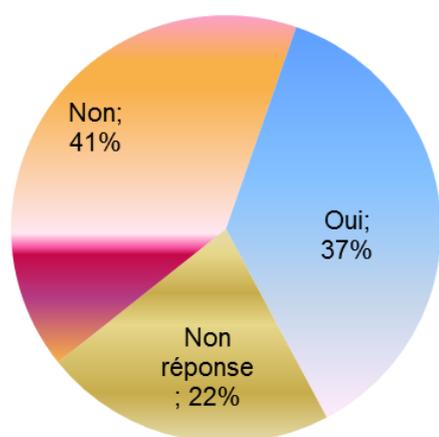
## g) Les demandes des agents et l'évolution des prestations

### Des demandes d'abord pour les prêts et secours

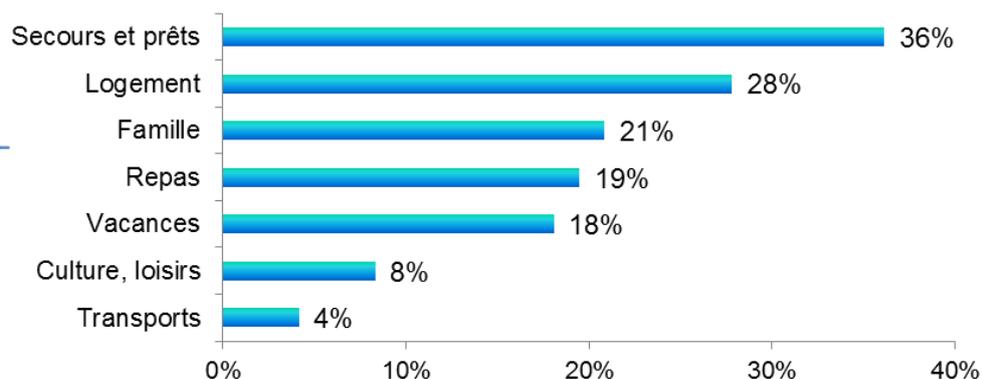
Un peu plus du tiers des grandes collectivités ont déclaré avoir eu de leurs agents des demandes d'action sociale non couvertes par leur offre en 2011.

Les demandes relevant du domaine des secours et prêts sont les plus fréquentes (pour 36% des collectivités concernées des demandes non couvertes par leur offre), devant celles relevant du domaine du logement (28%). Les demandes relatives à la famille, aux repas et aux vacances sont exprimées par des agents d'environ une de ces collectivités sur cinq. Les domaines de la culture ou des loisirs, ainsi que celui des transports, sont moins cités.

Vos agents ont-ils fait en 2011 des demandes d'action sociale qui n'ont pas été couvertes par votre offre ?



### Si oui, autres prestations demandées par les agents en 2011

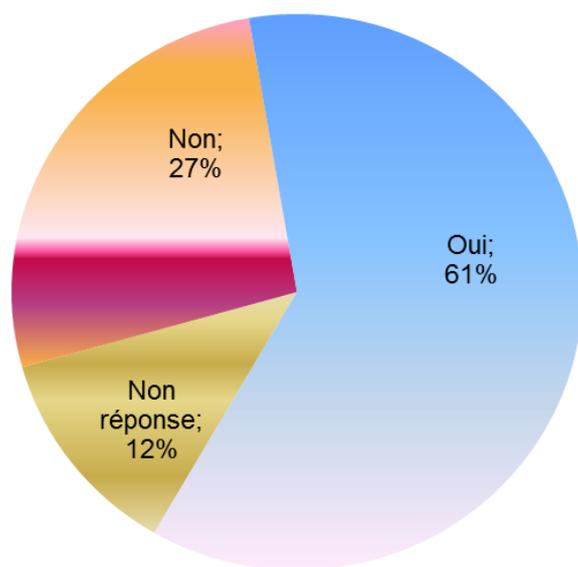


## Une offre en évolution depuis 2007

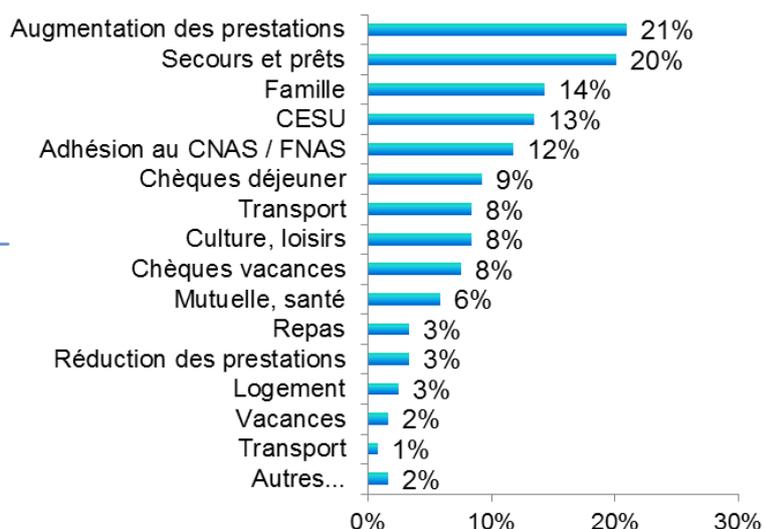
Une majorité de grandes collectivités (61%) déclarent que leur offre a connu des évolutions depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2007, cette proportion s'élevant même à 70% pour les EPCI.

Parmi celles-ci, une sur cinq mentionne une augmentation du niveau global des prestations et une proportion équivalente signale que l'évolution de leur offre a porté sur le domaine des secours et prêts. Les chèques emploi service universel (CESU) sont cités par 13% des collectivités ayant connu des évolutions de leur offre, à part comparable avec les prestations relevant du domaine de la famille ou de l'adhésion au CNAS ou au FNASS. Certaines collectivités ont toutefois signalé que l'évolution était allée dans le sens d'une réduction de l'offre proposée aux agents.

L'offre de prestation d'action sociale proposée par la collectivité a-t-elle évolué depuis 2007 ?



### Si oui, merci de préciser les évolutions connues par l'offre de prestation sociale



## **h) Annexes**

### **Questionnaire de l'enquête 2011**



## **ACTION SOCIALE en 2011**

### **en faveur des agents de votre collectivité**

L'objectif de cette étude est de réaliser un état des lieux des prestations d'action sociale proposées aux agents des collectivités de taille importante (conseils régionaux, conseils généraux, communes de plus de 40 000 habitants, EPCI de plus de 500 agents).

L'action sociale est ici entendue telle que définie par la loi du 2 février 2007, en tant qu'elle 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 aux situations difficiles », à l'exclusion des garanties de complémentaire santé et de prévoyance.

Dans ce cadre, il vous est proposé de remplir ce questionnaire ou de l'orienter vers la personne dans vos services la plus à même de le compléter. Nous nous engageons à ce que le traitement des informations recueillies se fasse de façon totalement anonyme.

Pour tout renseignement, vous pouvez nous contacter à l'adresse suivante : [fathia.mezouar@cnfpt.fr](mailto:fathia.mezouar@cnfpt.fr) ou [francine.riche@cnfpt.fr](mailto:francine.riche@cnfpt.fr)

**ACTION SOCIALE en 2011**  
**en faveur des agents de votre collectivité**  
Questionnaire à renseigner

1. Nom de la collectivité :

.....

2. Type de collectivité : a.  Conseil régional  
b.  Conseil général  
c.  Commune, merci de préciser le nombre d'habitants :  
.....  
d.  EPCI

3. Votre collectivité a-t-elle mis en place des prestations d'action sociale ?  
 oui  
 non

---

**A. Les objectifs de l'action sociale (en 2011)**

---

4. Quels sont les objectifs que les élus en charge des ressources humaines ont assignés à l'action sociale en faveur des agents de votre collectivité en 2011 ?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

---

**B. L'information des agents**

---

5. Les agents disposent-ils de supports d'information sur l'action sociale proposés par la collectivité ?

- oui  
 non

6. Si oui, lesquels : .....

---

**C- Organisation de l'action sociale en faveur de vos agents**

---

7. En 2011, qui a pris en charge l'organisation et la mise en œuvre de l'action sociale en faveur de vos agents ?

*Plusieurs réponses sont possibles, cocher la ou les cases correspondantes*

a.  la direction des ressources humaines de votre collectivité

b.  un autre service de votre collectivité, merci de préciser :

.....

.....

c.  le comité des œuvres sociales (COS)

d.  une autre association (CASC), merci de préciser :

.....

.....

e.  un établissement public (établissement public de coopération intercommunale, centre communal d'action sociale, Centre de gestion), merci de préciser :

.....

f.  le Comité National d'Action Sociale (CNAS)

g.  le Fonds National d'Action Sociale (FNASS)

h.  un prestataire retenu via un appel à la concurrence

i.  un autre organisme, merci de préciser :

8. Si un comité des œuvres sociales (COS) ou une autre association prend en charge l'organisation de l'action sociale, cette association est-elle gérée de façon paritaire ?

oui

non

9. Si oui, les membres représentants du personnel sont-ils :

élus

désignés

10. Le comité technique paritaire est-il consulté sur les prestations d'action sociale ?

oui

non

11. Existe-t-il une instance paritaire ad hoc chargée du suivi, de la gestion et de l'évaluation de l'action sociale de la collectivité ?

oui

non

## D- Les personnels en 2011 affectés à l'action sociale en faveur de vos agents

Quels sont les effectifs (en équivalent temps plein - ETP) affectés à l'action sociale en faveur de vos agents

en 2011 ? *Compléter le tableau ci-dessous*

En Equivalent Temps Plein	Agents de la collectivité 1.	Personnels du Comité des Œuvres Sociales	
		Personnels rémunérés par le COS 2.	Agents mis à disposition par la Collectivité 3.
12. Effectif total (en ETP)			
13. Effectif de travailleurs sociaux (en ETP)			

## E- Les coûts globaux de l'action sociale en faveur de vos agents en 2011

En 2011	En euros
14. Subventions ou cotisations versées par la collectivité à une association ou un organisme intercollectivités (CNAS, FNASS, ...)	
15. Budget annuel du Comité des œuvres sociales	
16. Budget annuel de la collectivité consacré aux prestations d'action sociale en faveur des agents	
17. Quels sont les différents postes composant ce budget ?	
-.....	
-.....	
-.....	
-.....	
18. Masse salariale de la collectivité	
19. Pourcentage de la masse salariale consacré à l'action sociale en 2011	

## F- Les bénéficiaires de l'action sociale en 2011

20. Quel public est concerné par au moins une prestation d'action sociale proposée par la collectivité :

*Plusieurs réponses possibles, cocher la (les) case(s) correspondante(s)*

- a.  les agents titulaires et stagiaires
- b.  les agents non titulaires permanents
- c.  les agents non titulaires non permanents
- d.  les agents en emploi aidé
- e.  les retraités

## G- Les prestations proposées 2011 aux agents

*Pour l'année 2011 et pour chacune des prestations suivantes, merci de préciser si la prestation est proposée par la collectivité (qu'il s'agisse de la direction des ressources humaines ou d'un autre organisme), si elle est assujettie à des conditions de ressource ainsi que le nombre de bénéficiaires.*

Type de prestation	La prestation est-elle proposée ?  Inscrire : <b>O</b> pour oui <b>N</b> pour non	La prestation est-elle assujettie à des conditions de ressource ? (indice ou avis d'imposition) Inscrire : <b>O</b> pour oui <b>N</b> pour non	Quel est le nombre de bénéficiaires ?
--------------------	---	--	---------------------------------------

### FAMILLE

21. Prestation pour la garde des jeunes enfants			
22. Crèche dans la collectivité			
23. Réservation de places en crèche			
24. Chèque emplois service universel			
25. Grands événements de la vie : mariage, naissance, divorce, décès, retraite, médaille du travail			
26. Allocation ou mesure à destination des enfants handicapés			
27. Aide aux études des enfants, bon de rentrée scolaire			
28. Autre, merci de préciser : .....			

### PRESTATIONS REPAS

29. Restaurant propre à la collectivité			
30. Subvention à un restaurant administratif			
31. Titre restaurant			
32. Autre, merci de préciser : .....			

**SECOURS ET PRETS**

33. Aide exceptionnelle et/ou d'urgence, préciser : .....			
34. Prêt social			
35. Prêt personnel			
36. Prêt pour frais médicaux (optiques, dentaires, ...)			
37. Autre, merci de préciser : .....			

**LOGEMENT**

38. Logement mis à disposition			
39. Prêt pour l'amélioration de l'habitat			
40. Crédit immobilier			
41. Réservation de logements dans les OPH			
42. Aide à la caution ou au dépôt de garantie (locations)			
43. Autre, merci de préciser : .....			

**VACANCES CULTURE LOISIRS**

44. Séjours d'enfants			
45. Centre de loisirs			
46. Voyage, séjour			
47. Centre de vacances appartenant à la collectivité			
48. Chèque vacances			
49. Activités culturelles, sportives et de loisirs			
50. Cadeaux de Noël aux enfants, arbre de Noël			
51. Autre, merci de préciser : .....			

**TRANSPORTS**

52. Remboursement des transports supérieur à la prise en charge obligatoire			
53. Autre, merci de préciser : .....			

**AUTRES PRESTATIONS**

54. Autre, merci de préciser : .....			
--------------------------------------	--	--	--

**H- Les demandes de vos agents en matière d'action sociale en 2011**

---

55. Vos agents ont-ils en 2011 fait des demandes d'action sociale qui n'ont pas été couvertes par votre offre ?

- oui
- non

56. Si oui, quelles ont été les demandes les plus fréquentes ?.....

**I- L'évolution des prestations d'action sociale**

---

57. L'offre de prestation d'action sociale proposée par la collectivité a-t-elle évolué depuis 2007 ?

- oui
- non

58. Si oui, merci de préciser : .....

**Merci d'avoir participé à cette enquête**

## 2. Etude menée auprès des Centres de gestion

Cette enquête intitulée «Exercice de la mission par les Centres de Gestion » a été conduite par la Fédération Nationale des Centres de Gestion.

### a) Eléments de contexte

Le législateur a complété le dispositif obligatoire pour les collectivités de mise en œuvre de prestations d'action sociale en faveur des agents en permettant aux Centres de gestion de pouvoir assurer la gestion de l'action sociale et de services sociaux en faveur des agents des collectivités qui en font la demande. Par cette disposition, le législateur a entendu faciliter la mise en œuvre de cet outil de gestion des ressources humaines aux petites collectivités dont les agents pourront ainsi bénéficier de prestations d'action sociale mutualisées.

L'exercice de cette mission « optionnelle » par les Centres de gestion peut ainsi se réaliser au travers de la souscription d'un contrat cadre pour le compte des collectivités du ressort du Centre de gestion qui en font la demande. En effet, l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction Publique Territoriale dispose en son alinéa 6 « *Les centres de gestion peuvent assurer la gestion de l'action sociale et de services sociaux en faveur des agents, à quelque catégorie qu'ils appartiennent, des collectivités et établissements qui le demandent. Ils peuvent souscrire, pour le compte des collectivités et établissements de leur ressort qui le demandent, des contrats-cadres permettant aux agents de bénéficier de prestations d'action sociale mutualisées et conclure avec un des organismes mentionnés au I de l'article 88-2 une convention de participation dans les conditions prévues au II du même article.* »

L'enquête porte sur l'exercice de cette mission facultative par les Centres de Gestion auprès de leurs collectivités territoriales et permet ainsi de mesurer l'impact des dispositions issues des lois de février 2007 sur l'accès par les agents à des prestations d'action sociale.

## b) Synthèse

► **68 Centres ont participé à cette enquête**, soit 71% des établissements.

► **12 Centres de gestion ont déclaré exercé la mission optionnelle** relative à la gestion de l'action sociale, soit 17,5% des CDG ayant répondu :

- CDG du Nord (59)
- CIG de la Petite Couronne (92-93-94)
- CIG de la Grande Couronne (78-91-95)
- CDG de l'Orne (61)
- CDG du Rhône (69)
- CDG de l'Isère (38)
- CDG de la Haute-Savoie (74)
- CDG du Lot-et-Garonne (47)
- CDG de la Dordogne (24)
- CDG de de la Haute-Vienne (87)
- CDG de la Guadeloupe (971)
- CDG de la Martinique (972)

► Sur les 56 Centres de Gestion qui ont déclaré ne pas exercer la mission, **40 établissements soit 71,5% n'exercent pas la mission du fait que les collectivités organisent elles-mêmes leurs propres prestations.**

► Il est nécessaire de **poursuivre le travail de sensibilisation des collectivités et des élus locaux** afin de permettre à l'ensemble des agents territoriaux de bénéficier de prestations d'action sociale. Il s'agit pour les Centres de Gestion d'un travail d'information et d'incitation à mener sur le long terme. L'action sociale doit être perçue comme un levier nécessaire aux politiques de ressources humaines et un facteur d'attractivité.

► Sur les 12 Centres de Gestion ayant répondu exercer la mission optionnelle de gestion de l'action sociale, **8 établissements l'ont mise en œuvre via un contrat cadre** afin de mutualiser les prestations d'action sociale en faveur des agents.

► **12 établissements ont consulté les organisations syndicales** soit au travers du comité technique du Centre de Gestion, du comité technique de la collectivité ou d'une commission ad hoc dans le cadre de la mise en œuvre de la mission.

► La moitié des CDG ayant réalisé un contrat cadre ont associé les organisations syndicales à l'élaboration même du cahier des charges.

## c) Méthodologie

Le recueil des données s'est déroulé de juillet à novembre 2012 et a permis de réaliser un état des lieux de l'exercice de la mission « optionnelle » relative à l'action sociale par les Centres de Gestion.

L'envoi de ces informations s'est effectué par courrier, fax ou mail auprès de la Fédération.

Plusieurs types de pourcentages ont été calculés selon la question posée :

- pourcentages relatifs à l'ensemble des établissements ayant répondu à l'enquête, généralement pour évaluer les pratiques, qui sont exprimés en «pourcentage de Centres répondants »
- pourcentages relatifs aux CDG exerçant la mission.

La portée de l'ensemble des résultats et analyses relatifs aux éléments quantitatifs (nombre d'agents, nombre de dossiers ...) doit être impérativement appréciée en fonction du nombre des réponses données.

Dans un souci de cohérence et de comparabilité des résultats, des vérifications ont été réalisées, et en cas d'incohérence avec les données d'autres enquêtes, des précisions ont été demandées par mail ou par téléphone aux Centres de gestion concernés.

Afin de comparer les résultats avec les enquêtes réalisées les années précédentes, des calculs de moyenne ont été effectués. Figurent également le minimum et le maximum, ainsi que des éléments sur la distribution.

Certains Centres de gestion n'ont répondu que partiellement, ne permettant pas toujours une exploitation des informations.

De manière générale, les Centres de gestion n'ont pas éprouvé de difficultés particulières à répondre à cette enquête.

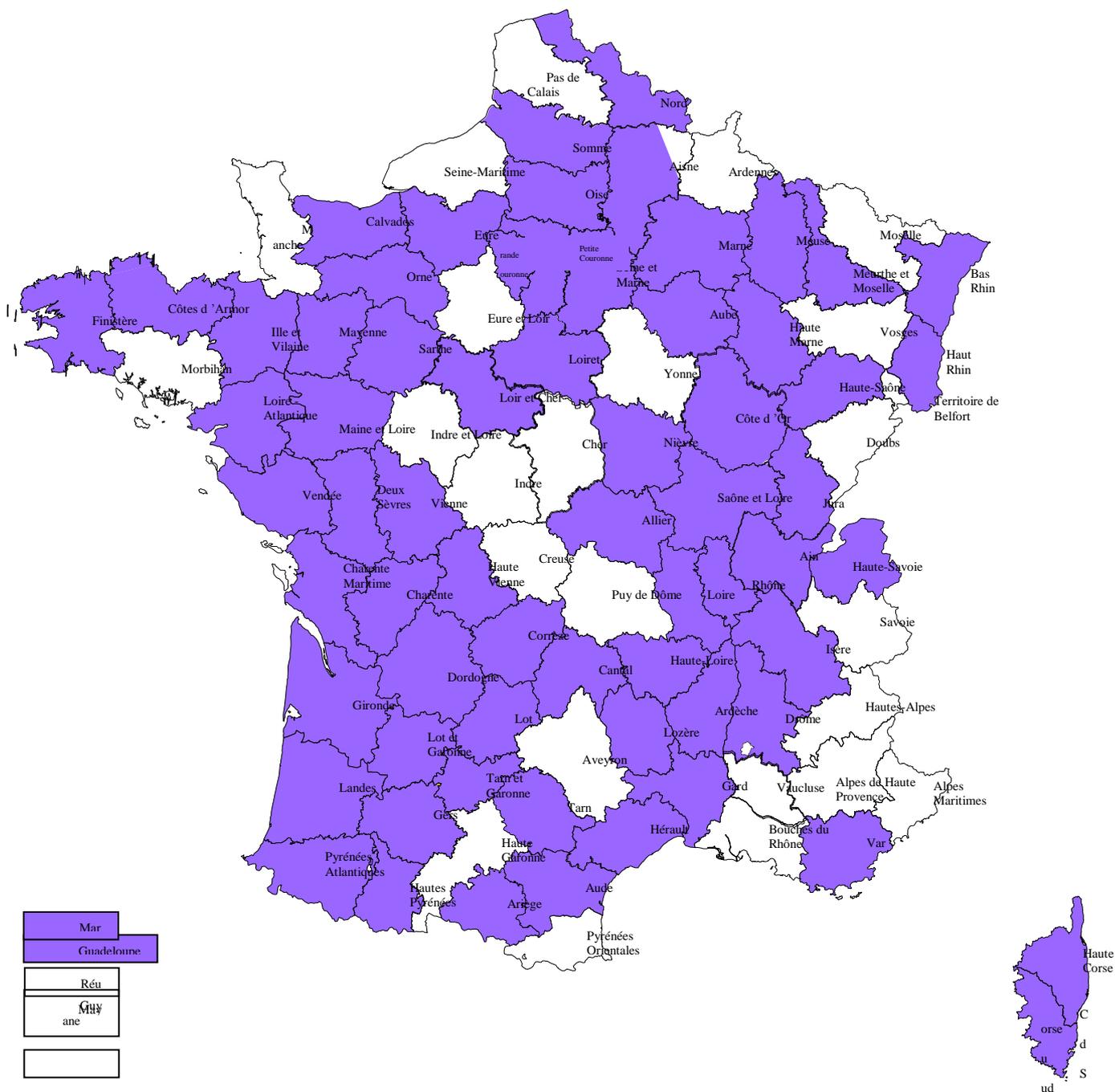
Les graphiques sont réalisés avec Excel et les cartes avec PowerPoint.

Par ailleurs, le questionnaire à destination des Centres de gestion a été réalisé de manière commune dans le cadre des réunions de la formation spécialisée n°4 du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale.

# Participation à l'enquête

## Participation à l'enquête : une représentativité significative des CDG

68 Centres ont participé à cette enquête, soit 71% des établissements.



Les départements des Centres de gestion répondants figurent sur la carte ci-dessus en violet.

## **d) L'exercice de la mission optionnelle relative à l'action sociale**

### **La mise en œuvre de la mission**

La mission relative à la gestion de l'action sociale par les Centres de Gestion est une mission facultative des CDG dont l'exercice est encadré par les dispositions de l'article 25 alinéa 6. Cet article dispose que « *Les centres de gestion peuvent assurer la gestion de l'action sociale et de services sociaux en faveur des agents, à quelque catégorie qu'ils appartiennent, des collectivités et établissements qui le demandent. Ils peuvent souscrire, pour le compte des collectivités et établissements de leur ressort qui le demandent, des contrats-cadres permettant aux agents de bénéficier de prestations d'action sociale mutualisées et conclure avec un des organismes mentionnés au I de l'article 88-2 une convention de participation dans les conditions prévues au II du même article.* »

Cela signifie que les Centres de Gestion peuvent, à la demande exclusive et préalable des collectivités de leur ressort, assurer la gestion de l'action sociale en faveur des agents, toutes catégories confondues, desdites collectivités, affiliées ou non. La seule précision textuelle est que ces collectivités doivent relever du ressort territorial de l'établissement gestionnaire.

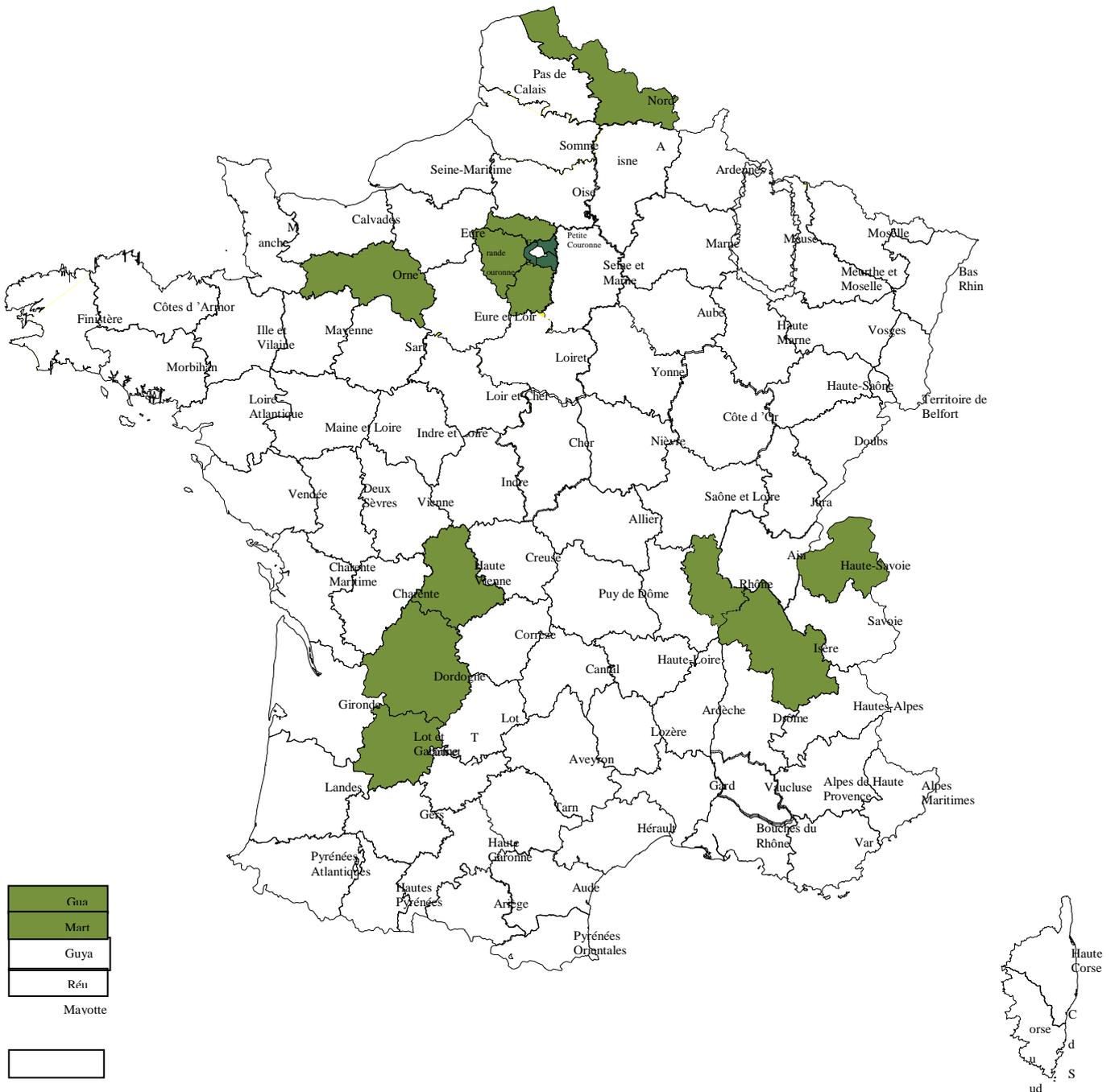
La gestion de l'action sociale par les Centres de Gestion peut notamment se faire au travers de la souscription d'un contrat cadre pour le compte des collectivités qui en font la demande. Cette solution permet notamment aux agents de bénéficier de prestations d'action sociale mutualisées. Sont principalement visés ici les agents des plus petites collectivités.

Par ailleurs, la gestion peut également être réalisée en direct par le Centre de gestion.

Au terme de cette enquête, 12 Centres de gestion ont déclaré exercer la mission optionnelle relative à la gestion de l'action sociale, soit 17,5% des CDG ayant répondu.

Il s'agit comme l'indique la carte ci-dessous des Centres de Gestion suivants :

- CDG du Nord (59)
- CIG de la Petite Couronne (92-93-94)
- CIG de la Grande Couronne (78-91-95)
- CDG de l'Orne (61)
- CDG du Rhône (69)
- CDG de l'Isère (38)
- CDG de la Haute-Savoie (74)
- CDG du Lot-et-Garonne (47)
- CDG de la Dordogne (24)
- CDG de de la Haute-Vienne (87)
- CDG de la Guadeloupe (971)
- CDG de la Martinique (972)



Les départements des Centres de Gestion exerçant la mission de gestion de l'action sociale au titre de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction Publique Territoriale figurent sur la carte en vert.

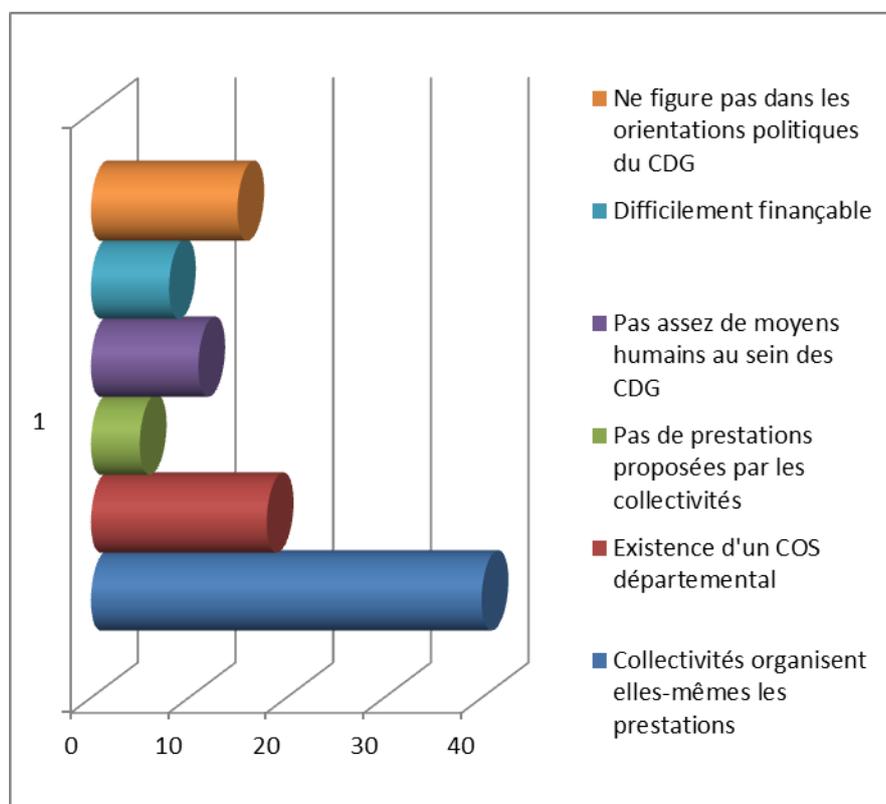
La mise en œuvre de cette mission est donc toute relative. Le faible taux d'exercice de cette mission optionnelle est le résultat d'une demande relative des collectivités aux Centres de Gestion pour gérer les prestations d'action sociale en faveur de leurs agents. Ce constat ne signifie pas que peu d'agents ont accès à des prestations d'action sociale, surtout dans un environnement de plus en plus concurrentiel entre collectivités pour attirer les meilleurs éléments et où l'action sociale fait partie intégrante de la politique de gestion des ressources humaines mise en place par beaucoup de collectivités, mais peut s'expliquer par les raisons suivantes.

### Les raisons relevées

Au lendemain de la publication des lois de février 2007, les Centres de Gestion ont lancé localement des enquêtes et réalisé des réunions d'information auprès de leurs collectivités sur le nouveau dispositif obligatoire instauré par le législateur. Il a été constaté que beaucoup de collectivités avaient déjà contractualisé avec un prestataire historique, ne nécessitant pas ainsi la mise en œuvre de la mission par le Centre de gestion territorialement référent.

Ce travail d'information auprès des collectivités réalisé par les CDG s'est fait régulièrement au travers de manifestations ou de réunions d'information auprès des services des collectivités mais aussi auprès des élus de ces dernières.

Si le Centre de gestion est un outil « technique » de proximité indispensable aux collectivités notamment dans l'appui à la mise en œuvre de politiques de gestion des ressources humaines, peu de collectivités ont fait la demande de réalisation de prestations d'action sociale mutualisées au travers par exemple d'un contrat cadre.



Le graphique présenté ci-dessus évoque ainsi les raisons pour lesquelles l'exercice de la mission facultative « action sociale » est peu mise en œuvre par les Centres de Gestion.

Sur les 56 Centres de Gestion qui ont déclaré ne pas exercer la mission optionnelle de gestion de l'action sociale, 40 établissements soit 71,5% n'exercent pas la mission du fait que les collectivités organisent elles-mêmes leurs propres prestations. Celles-ci sont réalisées au travers d'une convention liant la collectivité à un opérateur historique tel que le CNAS ou le FNASS.

Par ailleurs, 32% des CDG ayant répondu évoquent également la présence d'un COS ou d'un CASC (Comité d'animation sociale et culturelle) au niveau du département. Ainsi, il est à noter que beaucoup de CDG entretiennent des relations très étroites avec les COS locaux sans pour autant gérer la mission en direct.

Cela signifie qu'outre la présence de ces comités avant la publication des lois de février 2007, ces organismes et prestataires tels que le CNAS ou le FNASS ont multiplié les actions de conventionnement auprès des collectivités sur la base des relations déjà existantes et de l'obligation légale pour les collectivités apparue en 2007.

Les raisons évoquées ci-dessus semblent également justifier que 15 Centres de Gestion sur les 56 répondants indiquent que cette mission ne fait pas partie des orientations politiques du Centre de gestion, du fait notamment d'une forte implantation locale de prestataires ou de comités dédiés à l'action sociale des agents territoriaux et dont le taux de couverture est excellent.

### **e) Comment inciter les collectivités à faire bénéficier leurs agents de prestations d'action sociale ?**

Parmi les Centres de Gestion répondants, 5 ont affirmé que certaines de leurs collectivités ne proposaient pas de prestations d'action sociale.

Cependant, face à ce constat, il est nécessaire de poursuivre le travail de sensibilisation des collectivités et des élus locaux afin de permettre à l'ensemble des agents territoriaux de bénéficier de prestations d'action sociale quel que soit le type de collectivité, sa taille, son environnement local \*.

Il s'agit pour les Centres de Gestion d'un travail d'information et d'incitation à mener sur le long terme. L'action sociale doit être perçue comme un levier nécessaire aux politiques de ressources humaines et un facteur d'attractivité. L'action sociale participe pleinement à la qualité de vie de l'agent au travail. L'aspect social doit pouvoir être mis en avant notamment en démontrant ses effets sur les éléments centraux de la vie quotidienne des agents. Les autres aspects tels que les loisirs par exemple ne pourront être attractifs que si les premiers sont pris en compte par la collectivité.

En favorisant le dialogue social avec les élus et les organisations syndicales, cela contribuera également à l'augmentation du taux de couverture des agents. Par ailleurs, il doit être également démontré aux élus que le versement par exemple d'un euro au titre de l'action sociale coûte moins cher à la collectivité que le versement d'un euro au titre d'une prime compte tenu des charges sociales et patronales qui s'y attachent.

De même, que les prestations d'action sociale doivent également pouvoir s'adapter aux agents demeurant en milieu rural où il y a par exemple peu de transports et d'équipements culturels.

---

\* Courriers du CSFPT à Madame la Ministre sur l'intervention des représentants de l'Etat auprès des collectivités territoriales (Annexe 6).

Les Centres de Gestion, dans leur grande majorité, soutiennent pleinement les politiques locales menées par les prestataires historiques comme le CNAS par exemple lorsque ces derniers sont fortement implantés localement.

Cependant, il est également relevé par les Centres de Gestion que les difficultés financières de certaines collectivités et le contexte économique actuel ne favorisent pas le développement des prestations d'action sociale en faveur des agents.

Pour finir, les Centres de Gestion ont, depuis des années, pris conscience du rôle indispensable qu'ils avaient à jouer dans l'accompagnement social de l'emploi territorial :

Il y a un fort enjeu de gestion des ressources humaines à prendre en compte les difficultés sociales des agents territoriaux et à leur permettre de maintenir l'équilibre vie privée-vie professionnelle, l'accès aux soins, leurs revenus en cas de perte de traitement et à leur permettre de préparer les conditions financières de leur retraite.

Au surplus, les politiques d'accompagnement social de l'emploi sont de nature à renforcer l'attractivité à l'embauche et la fidélisation des agents en poste.

Certains Centre de gestion ont donc imaginé un véritable accompagnement social de l'emploi autour de trois volets :

a) Le premier volet issu des lois n° 2007-148 du 2 février 2007 dite de modernisation de la fonction publique et n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale concernait l'accès des agents territoriaux à des prestations d'action sociale :

L'article 25 de la loi 84-53 dispose que « *Les centres de gestion peuvent assurer la gestion de l'action sociale et de services sociaux en faveur des agents, à quelque catégorie qu'ils appartiennent, des collectivités et établissements qui le demandent. Ils peuvent souscrire, pour le compte des collectivités et établissements de leur ressort qui le demandent, des contrats-cadres permettant aux agents de bénéficier de prestations d'action sociale mutualisées [...]* »

Quelques Centres de Gestion ont mis en place des contrats cadre d'action sociale visant à compléter les dispositifs d'action sociale classique et à permettre aux agents qui n'en bénéficiaient pas, d'y accéder.

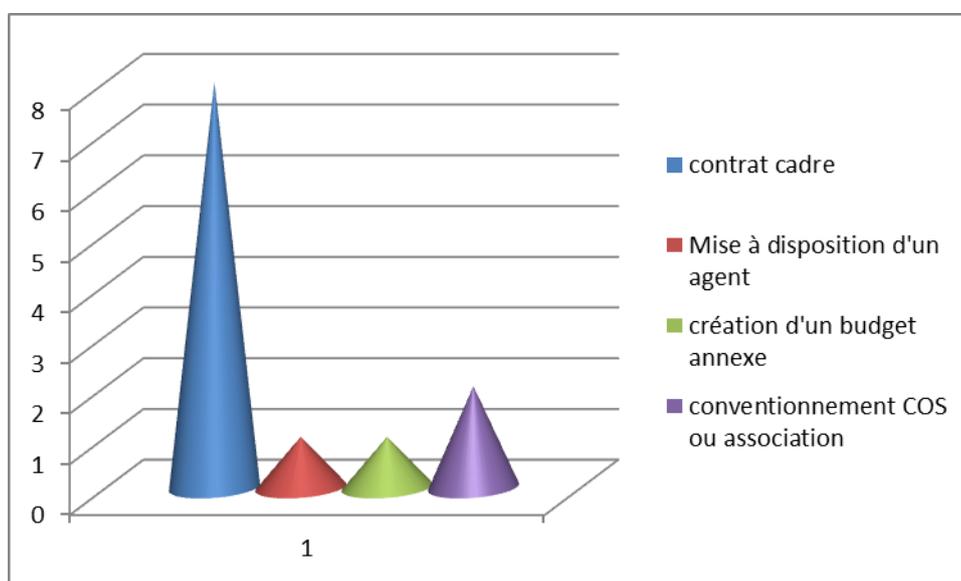
Les autres Centres de Gestion ont pris acte de l'absence de demande de leurs collectivités en ce domaine.

b) Le deuxième volet de cet accompagnement social de l'emploi concerne l'aide à la protection sociale complémentaire (PSC), santé et prévoyance.

c) Le troisième volet concernerait à plus long terme l'épargne retraite et la monétisation du compte épargne temps.

## f) Les Centres de Gestion exerçant la mission optionnelle relative à l'action sociale

### La forme prise par l'exercice de la mission



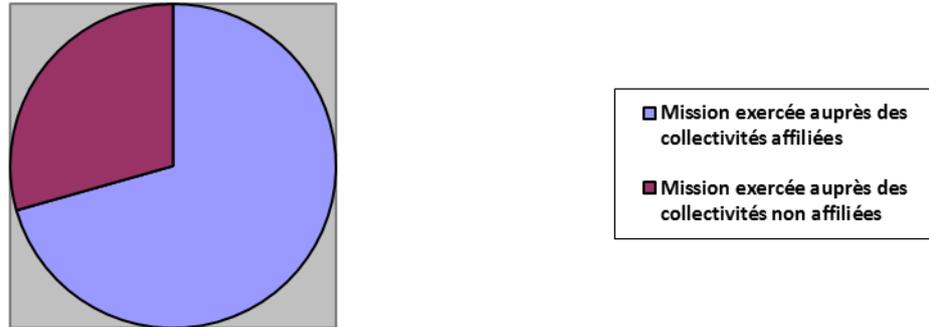
Sur les 12 Centres de Gestion ayant répondu exercer la mission optionnelle de gestion de l'action sociale, 8 établissements l'ont mise en œuvre au travers de l'élaboration d'un contrat cadre afin de mutualiser les prestations d'action sociale en faveur des agents.

Il s'agit de pouvoir notamment permettre aux plus petites collectivités et à celles n'ayant pas encore mis en place de prestations pour leurs agents de participer à ce contrat dont l'élaboration est de la mission du CDG et bénéficier ainsi de prestations mutualisées.

Par ailleurs, deux Centres de Gestion ont conventionné directement avec un organisme extérieur : un COS et une association afin de déléguer partiellement la mission.

## La population concernée

Si les prestations d'action sociale s'appliquent en faveur de l'ensemble des agents (titulaires ou non titulaires), l'étude visait à différencier la population en fonction des collectivités affiliées et non affiliées aux Centres de Gestion.



Sur les 12 CDG répondants, 5 établissements, soit pratiquement la moitié déclarent que leurs collectivités non affiliées (en tout ou partie) bénéficient de la mission mise en place par les Centres de Gestion.

Concernant les collectivités affiliées et pour l'ensemble des 12 CDG exerçant la mission, cela représente un total de 22 960 agents bénéficiant de prestations d'action sociale au travers de la mission mise en œuvre par ces 12 Centres.

Pour les 5 établissements exerçant la mission également pour des collectivités non affiliées, 2883 agents de ces collectivités en bénéficient.

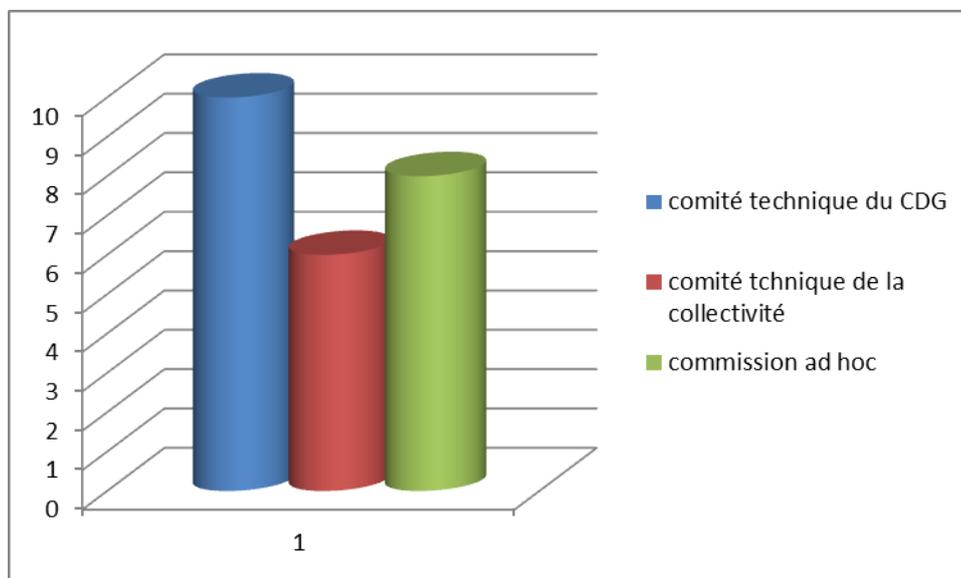
Pour certains de ces Centres de Gestion, il s'agit de la totalité des collectivités affiliées et de leurs agents, notamment dans les CDG implantés en milieu rural. Cela démontre toute l'efficacité dans ces milieux du Centre de gestion qui apparaît comme le relais indispensable à la mise en œuvre des politiques de gestion de ressources humaines.

## La mise en œuvre d'un dialogue social

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette mission, l'ensemble des 12 établissements l'exerçant ont consulté les organisations syndicales soit au travers du comité technique du Centre de gestion, du comité technique de la collectivité ou d'une commission ad hoc qui était active durant tout le processus de mise en œuvre de la mission.

Pour 7 Centres, le dialogue social s'est même effectué à la fois au sein des comités techniques, du CDG ou de la collectivité et d'une commission ad hoc qui a été active tout au long du processus.

Ceci démontre toute l'importance du dialogue social dans la réussite de la mise en œuvre de cette mission notamment dans la définition des besoins de la collectivité et de ses agents.



Pour 10 Centres de Gestion, l'avis du comité technique du CDG a été demandé. Pour 6 CDG, le comité technique de la collectivité a été consulté et pour 8 Centres, il y a eu la création d'une commission ad hoc spécialement dédiée au suivi de ce dossier.

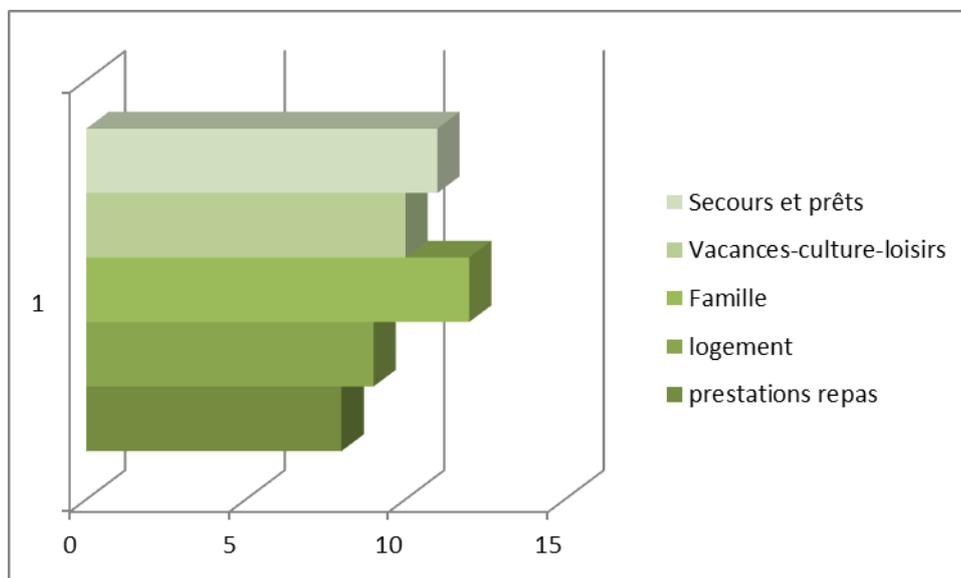
### Les prestations d'action sociale

De manière générale, les différentes prestations d'action sociale dont peuvent bénéficier les agents territoriaux peuvent être classées en plusieurs catégories. Cependant, il peut être distingué dans ces prestations, celles dont l'objet et l'aspect social est fortement marqué : il s'agit notamment des aides financières liées à la famille ou aux différents événements familiaux, au logement, ... et celles relevant plus de l'aspect culturel et de loisirs.

Dans le cadre de l'enquête, les prestations relevées à destination des agents dans le cadre de l'exercice de la mission par les Centres de Gestion sont les suivantes :

- **Prestations repas** (participation restaurant administratif, ticket restaurant...);
- **Logement** (garantie de loyers, crédit immobilier...);
- **Famille** (crèches administratives, aide à la garde d'enfant, enfants handicapés, scolarité, grands événements de la vie...);
- **Vacances-culture-loisirs** (séjours d'enfants, chèques vacances, associations sportives...);
- **Secours et prêts.**

Dans le cadre de la mise en œuvre de la mission, et notamment des contrats cadre, les Centres de Gestion afin de définir les prestations retenues dans les cahiers des charges se sont appuyés sur les besoins des collectivités et de leurs agents. Ainsi, les prestations retenues et dont bénéficient les agents dans le cadre de la mission exercée par les CDG sont décrites dans le graphique ci-dessous.



On peut ainsi constater que l'ensemble des catégories de prestations a été sollicité, et que tous les établissements exerçant la mission ont prévu dans leurs cahiers des charges au moins une prestation relevant de la catégorie « Famille ».

Par ailleurs, il est également important de noter que les agents peuvent bénéficier d'une grande variété de prestations puisque tous les CDG dans l'exercice de la mission proposent aux collectivités dans le cahier des charges une multiplicité de prestations émanant d'au moins deux catégories.

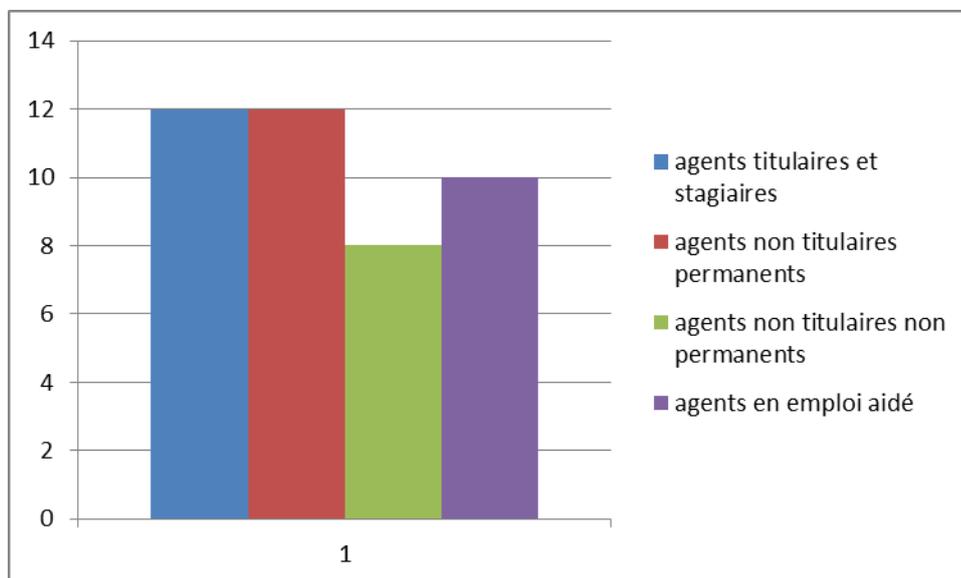
Il est évident qu'en fonction de la collectivité, de ses besoins, de ses agents et de son environnement territorial, le choix des prestations diffère. Des agents relevant d'une petite collectivité en milieu rural n'auront pas les mêmes besoins que les agents relevant de structures plus urbaines.

### Les bénéficiaires des prestations

Dans le cadre des réponses données par les 12 Centres de Gestion répondants, pour la moitié d'entre eux, et dans le cadre de la mission de gestion de l'action sociale qu'ils ont initiée, les collectivités ont déclaré que leurs agents retraités auraient la possibilité de bénéficier des prestations d'action sociale.

Pour l'autre moitié des Centres de Gestion, les collectivités ont déclaré ne pas faire bénéficier les retraités des prestations relevant de la mission exercée par le CDG.

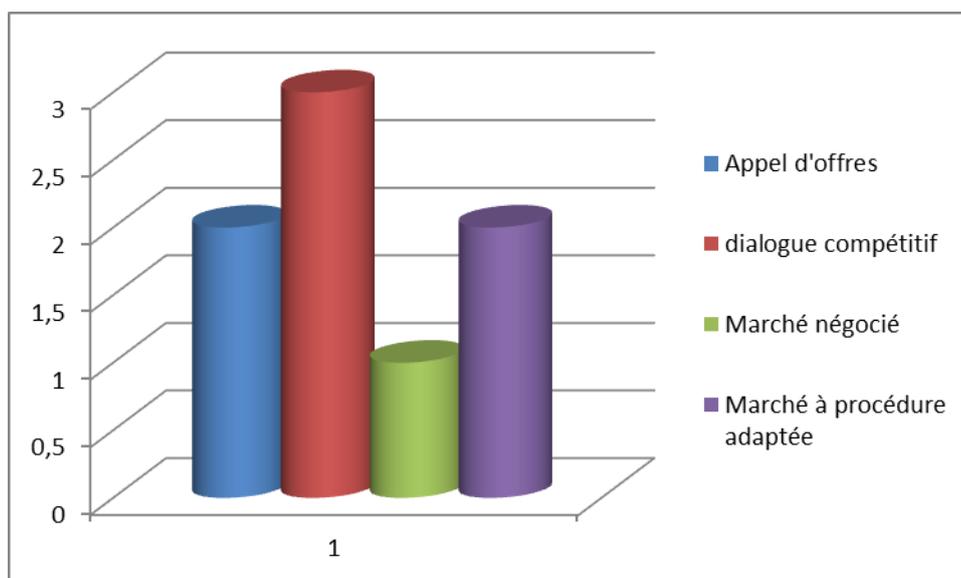
Par ailleurs, et comme le démontre le graphique ci-dessous, les prestations sont délivrées à tous les agents titulaires, stagiaires et non titulaires permanents. Concernant les agents non titulaires non permanents, 4 CDG ont déclaré qu'ils ne pourront bénéficier des prestations au sein de leur collectivité. En ce qui concerne les agents en emploi aidé, seuls deux Centres de gestion ont déclaré que ceux-ci ne pouvaient bénéficier des prestations dans le cadre de la mission mise en œuvre.



## g) La souscription d'un contrat cadre

### La procédure retenue pour la consultation

Sur les 12 Centres de Gestion qui ont déclaré exercer la mission relative à la gestion de prestations d'action sociale, 8 établissements l'exercent sous la forme d'un contrat cadre comme le dispose l'alinéa 6 de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984.



Dans le cadre de la mise en œuvre de la consultation relative à ces contrats cadre, 2 Centres de gestion ont fait un appel d'offres, 3 ont fait un dialogue compétitif, un Centre de gestion a réalisé un marché négocié et les deux derniers ont élaboré un marché à procédure adaptée.

On peut noter au travers ces résultats que les Centres de Gestion ont privilégié très majoritairement des procédures de marchés publics avec une phase de dialogue ou de négociation afin de mieux définir

les besoins attendus avec les soumissionnaires.

### **Le nombre de soumissionnaires par consultation**

Sur les 8 Centres de Gestion ayant mis en œuvre un contrat cadre, le nombre de prestataires ayant fait une offre a été de 2 au minimum et de 8 au maximum.

La répartition se fait comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

<b>Nombre de CDG</b>	<b>Nombre de soumissionnaires</b>
5 CDG	2
1 CDG	3
1 CDG	7
1 CDG	8

On peut donc noter que très majoritairement, les Centres de Gestion n'ont reçu que deux offres à leur consultation.

### **Les prestataires retenus**

Le tableau ci-dessous mentionne les différents prestataires qui ont été retenus par les CDG pour leur contrat cadre.

<b>Nom du prestataire</b>	<b>Nombre de CDG ayant retenu l'offre</b>
Chèque déjeuner	2
Publiservices	4
FNASS	2
Chèque domicile	2
CNAS	1

Selon le Centre de gestion et en fonction des différentes consultations, certains prestataires ont été attributaires de plusieurs lots ou marchés, et d'autres n'ont été attributaires que d'un seul marché.

### **L'élaboration du cahier des charges**

Au-delà du dialogue social qui a été mis en place par tous les Centres de Gestion exerçant la mission « action sociale », la moitié des CDG ayant réalisé un contrat cadre ont associé les organisations syndicales à l'élaboration même du cahier des charges.

Par ailleurs, trois Centres de Gestion ont également invité les collectivités à participer à l'élaboration et à la rédaction du cahier des charges.

Au travers de ces différents résultats, on peut noter une profonde volonté des Centres de Gestion de réaliser ce travail de manière collaborative et en commun avec les principaux acteurs : les employeurs et les représentants du personnel. Il y a ainsi la volonté de répondre au mieux aux besoins des collectivités et par conséquent à ceux de leurs agents qui bénéficieront des prestations d'action sociale.



Nombre d'agents concernés :

**3. Dialogue social : les organisations syndicales ont-elles été consultées ?**

- |  |            |            |
|--|------------|------------|
| - avis comité technique du Centre de gestion                             | <b>OUI</b> | <b>NON</b> |
| - avis comité technique de la collectivité                               | <b>OUI</b> | <b>NON</b> |
| - constitution d'une commission ad hoc, active pendant tout le processus | <b>OUI</b> | <b>NON</b> |

**4. Prestations :**

**Prestations repas**

(Participation restaurant administratif  
Tickets restaurant)

**OUI**                      **NON**

**Logement**

(. Réservation ou construction  
. Garantie de loyers - - -  
. Crédit immobilier - - - - -  
. Autres)

**OUI**                      **NON**

**Famille**

(. Réservation places en crèche  
. Crèches administratives - - - - -  
. Aide à la garde d'enfant (CESU)  
. Enfants handicapés  
. Scolarité/formation  
. Grands évènements de la vie)

**OUI**                      **NON**

**Vacances-culture-loisirs**

(. Séjours d'enfants  
. Séjours familles  
. Chèques-vacances  
. Associations sportives, culturelles...  
. Autres)

**Secours et Prêts**

(Secours, Prêts, Autres)-

**OUI**                      **NON**

**5. Bénéficiaires**

- |  |            |            |
|--|------------|------------|
| - les retraités bénéficient-ils de l'action sociale ?                      | <b>OUI</b> | <b>NON</b> |
| - selon le statut, à quel public les prestations ont-elles été délivrées ? |            |            |
| - agents titulaires et stagiaires  | <b>OUI</b> | <b>NON</b> |
| - agents non titulaires permanents   | <b>OUI</b> | <b>NON</b> |
| - agents non titulaires non permanents                                     | <b>OUI</b> | <b>NON</b> |
| - agents en emploi aidé  | <b>OUI</b> | <b>NON</b> |

**IV. Si la mission est exercée au travers de la souscription d'un contrat cadre**

**1. Quelle a été la procédure retenue pour la consultation : appel d'offres, dialogue compétitif, autres ?**

.....  
**2. Quel a été le nombre de soumissionnaires ?**

.....  
**3. Quel(s) fût (furent) le (les) prestataire(s) retenu(s) ?**

.....  
**4. Les collectivités ont-elles participé à l'élaboration du cahier des charges ?**

OUI                      NON

**5. Les organisations syndicales ont-elles été associées à l'élaboration du cahier des charges ?**

OUI                      NON

**6. Un suivi du contrat cadre est-il organisé ?**

OUI                      NON

**Si oui comment est-il organisé ?**

.....  
.....  
.....  
**IV Avez-vous connaissance des modalités de l'information donnée aux agents sur les prestations d'action sociale auxquelles ils ont droit ?**

## **B – VOLET QUALITATIF**

### **Les pratiques des petites et moyennes collectivités en matière d'action sociale**

#### **1. Méthodologie**

Cette enquête qualitative (cf. liste et carte des collectivités et centres de gestion interrogés en annexes) compte une vingtaine de structures choisies pour représenter la variété des modes d'organisation dans le domaine de l'action sociale et une diversité de collectivités du point de vue du nombre d'agents, de leur situation géographique et de leur type. Pour recueillir des informations suffisamment riches sur les pratiques des petites et moyennes collectivités, n'ont été interrogées que celles ayant mis en œuvre un dispositif d'action sociale pour leurs agents.

Les entretiens semi-directifs ont été menés auprès d'interlocuteurs de centres de gestion, d'élus locaux, de directeurs généraux des services ou de directeurs des ressources humaines, de représentants des organisations syndicales et d'agents en charge de l'action sociale.

Les éléments du questionnement (cf. trames du guide d'entretien en annexes) ont été différenciés selon le type de structures interrogées et selon le type d'interlocuteurs.

Le rapport analyse dans une première partie les enjeux de l'action sociale pour les petites et moyennes collectivités ainsi que les effets de la loi de février 2007. La deuxième partie est consacrée aux modalités de mise en œuvre de l'action sociale et au rôle des différents acteurs impliqués. La troisième partie présente une typologie des dispositifs observés et interroge l'utilisation des prestations au regard de différents facteurs sociologiques ou organisationnels.

Source : CNFPT - Direction Générale Adjointe chargée du développement de la formation

Direction de l'observation prospective de l'emploi, des métiers et des compétences

Service de la prospective

Juin 2013

## 2. Synthèse

Cette enquête menée auprès des petites et moyennes collectivités ayant mis en œuvre un dispositif d'action sociale met tout d'abord en évidence les différents effets de la loi du 19 février 2007 qui a, le plus souvent, permis d'appuyer la mise en place de l'action sociale là où elle n'existait pas et d'apporter des améliorations de l'offre pour une part non négligeable des collectivités. Les centres de gestion ont aussi joué un rôle important dans ce processus, d'abord en informant largement sur le nouveau cadre légal et en apportant leur expertise aux collectivités, ainsi qu'en proposant, dans une période encore récente, une offre mutualisée dans certains départements.

Si les objectifs conférés à l'action sociale visent principalement à améliorer la situation des agents et le climat social au sein de la collectivité, le souci de renforcer l'attractivité des collectivités pour recruter ou fidéliser leurs agents, ainsi que l'équité de traitement entre les agents sont très présents dans les réflexions sur l'action sociale des petites et moyennes collectivités. Beaucoup insistent également sur l'importance de l'action sociale, à travers l'organisation de sorties ou d'événements à caractère festif, pour maintenir un climat social convivial et la motivation des équipes.

L'action sociale apparaît comme fortement complémentaire de la protection sociale afin de répondre plus efficacement aux situations de précarité des agents. Si la protection sociale semble davantage rencontrer aujourd'hui les préoccupations des élus et des responsables des services, la définition d'un socle minimal commun aux agents territoriaux dans le domaine de l'action sociale permettrait aussi, selon certains responsables de services ou de centres de gestion, de mieux garantir les fondamentaux de l'action sociale. Certains s'interrogent aussi sur l'intérêt d'un cadre légal plus incitatif afin de mobiliser les élus encore peu sensibles à la gestion des personnels.

Le choix des dispositifs et de leurs modalités de mise en œuvre s'effectue généralement en associant des agents ou leurs représentants à travers un comité ou un groupe de travail. Le critère financier intervient fortement tant dans le choix d'un prestataire que dans celui des types de bénéficiaires de l'action sociale (agents non permanents, contrats aidés, retraités...). Au final, le rapport entre les coûts, humains et financiers, et les bénéfices pour les agents est toujours perçu de manière positive.

La relative variété des modes d'organisation de l'action sociale (recours à un organisme national, à une association locale, intercommunale, départementale, à un contrat cadre des centres de gestion...) et leur fréquente combinaison avec d'autres actions complémentaires révèlent le dynamisme de certaines petites et moyennes collectivités dans le domaine de l'action sociale.

Les prestations proposées par les organismes nationaux apportent généralement un bon niveau de satisfaction à leurs adhérents. Ceux-ci leur reconnaissent un certain confort du point de vue de la gestion. Les structures associatives proposent généralement des offres plus adaptées au contexte local, mais elles sont exposées au risque de voir diminuer l'engagement associatif au sein de leur collectivité. Les dispositifs à l'échelle départementale comme les contrats cadres des centres de gestion ou les COS départementaux permettent un effet de mutualisation

intéressant sur le plan économique. Ils sont cependant souvent mal identifiés lorsqu'ils s'appuient sur des organismes prestataires.

Les petites collectivités rurales ou péri-urbaines ont relativement peu d'échanges entre elles sur la question de l'action sociale, la mutualisation des moyens ou des actions sur ce sujet n'étant, pour le moment, pas prise en compte.

Quel que soit le type de dispositif adopté, il se dégage du discours de la plupart des interlocuteurs rencontrés, tant au niveau des services des collectivités que chez les élus ou les représentants des personnels, un sentiment de satisfaction globale des agents par rapport à l'offre qui leur est proposée.

Les correspondants ou les référents de l'action sociale des collectivités jouent un rôle important d'information et d'accompagnement des agents, notamment pour ceux qui sont en difficulté pour faire leurs demandes sous forme imprimée ou via Internet. Si beaucoup de gestionnaires de l'action sociale mettent en avant le manque de curiosité ou d'information des agents pour expliquer leur moindre utilisation des prestations, on peut s'interroger aussi sur les caractéristiques de l'offre proposée en matière d'action sociale et sur son adéquation avec les attentes des agents en milieu rural.

### 3. Les enjeux de l'action sociale et les effets de la loi de 2007

#### a) Trois effets observés à part égale

L'obligation de mise en œuvre de l'action sociale portée par la loi du 19 février 2007 a eu trois types d'incidence dans les collectivités :

1. la mise en place d'un dispositif d'action sociale qui n'existait pas auparavant
2. la simple poursuite d'un dispositif déjà existant
3. l'évolution de l'offre proposée aux agents.

Il est important de relever que ces trois cas de figure ont pu être observés à part égale dans notre enquête, alors que les collectivités n'étaient pas sélectionnées selon ce critère. La loi a donc permis le déclenchement d'une dynamique positive pour l'action sociale dans la majorité des collectivités observées dans notre enquête.

Pour les collectivités qui ont mis en œuvre un dispositif d'action sociale ou qui l'ont fait évoluer après 2007, les changements dans la composition des équipes au niveau des élus et parfois aussi au niveau des responsables des services à la suite des élections municipales en 2008 ont eu également une influence majeure et parfois supérieure à la seule obligation légale en matière d'action sociale.

*« La loi de 2007 n'a pas fait bouger les choses, elle est presque passée inaperçue au niveau des élus, c'est plutôt le changement d'équipe municipale en 2008 qui a déclenché les choses. »*

Dans tous les cas rencontrés, la loi du 19 février 2007 est généralement considérée par les responsables des services ou les gestionnaires de l'action sociale comme un argument fort pour la négociation avec les élus au moment des délibérations sur les dispositifs d'action sociale.

*« La loi de 2007 a permis de sensibiliser les élus à la question de l'action sociale et a favorisé sa mise en place dans la commune ».*

#### 1) Le déclenchement d'une action

Pour un tiers des collectivités rencontrées, c'est bien la loi qui est à l'origine de la mise en œuvre d'un dispositif d'action sociale, dès 2008 ou un peu plus tard aux alentours de l'année 2010, en fonction des contextes politiques ou organisationnels de ces collectivités. Pour les communautés de communes, l'augmentation du nombre d'agents, par le jeu des transferts de compétences, est aussi un facteur déterminant.

#### 2) La poursuite de l'existant

Quelques collectivités qui avaient mis en place un dispositif d'action sociale avant la publication de la loi n'ont pas fait état de modifications de celui-ci depuis sa parution. Dans les collectivités où l'action sociale est effective depuis de nombreuses années, aucun interlocuteur rencontré n'a le souvenir de son origine et des conditions de sa mise en œuvre.

Ces collectivités n'envisagent pas d'évolution de leur offre, ne percevant pas non plus de

demandes de leurs agents en dehors de revendications sur le régime indemnitaire ou sur le montant des prestations d'action sociale. Certains avouent même n'avoir pas le souvenir ou n'avoir pas eu connaissance de la loi de 2007.

*« On est arrivé en 2008, ce n'était pas un sujet. »*

*« Ça fonctionne bien, pourquoi faire autre chose ? »*

### **3) Une incitation à faire évoluer l'offre**

Pour un dernier tiers des collectivités observées, la publication de la loi a été l'occasion de revisiter et de faire évoluer leur dispositif d'action sociale antérieur à 2007.

Dans la plupart des cas, ces collectivités ont abandonné l'association du personnel ou le COS local qui était en place pour adhérer à un organisme prestataire national ou à un contrat cadre d'un Centre de gestion. L'offre de ces derniers est jugée plus large et plus intéressante pour les agents que celles des structures associatives précédentes. Ces changements se sont effectués le plus souvent à la faveur d'un renouvellement de l'équipe municipale après les élections de 2008. Ce même mouvement peut aussi être opéré au sein d'une intercommunalité lorsque le COS intercommunal perd peu à peu ses adhérents qui lui préfèrent un organisme national.

Toutefois, une de ces collectivités n'exclut pas de revenir un jour vers son ancien organisme, en l'occurrence un COS départemental qui avait semblé à l'époque moins pertinent qu'un organisme national, notamment du point de vue de l'information pour les agents.

*« Ils avaient un très mauvais site Internet à l'époque, trop centré sur les enfants. C'est nous qui les faisons bouger ! »*

## **b) Des objectifs visant principalement à l'amélioration de la situation des agents et du climat social**

Les objectifs poursuivis à travers la mise en œuvre de l'action sociale peuvent être regroupés en deux grands ensembles qui relèvent, pour le premier, de la volonté d'améliorer la situation matérielle des agents et, pour le second, du maintien d'un bon climat social au sein de la collectivité.

### **1) L'amélioration de la situation matérielle des agents**

Pour les élus et les responsables des services, l'action sociale s'inscrit généralement dans un ensemble de dispositions ou de réflexions visant à améliorer la situation matérielle des agents, incluant le régime indemnitaire, la protection sociale et parfois aussi les conditions de travail. L'action sociale apparaît ainsi souvent pour ces responsables comme une forme de compensation à une faible revalorisation de la rémunération des agents.

*« On compense le gel du point d'indice. Ce n'est pas de la générosité, c'est une façon de dire aux agents qu'on est désolé de ne pas pouvoir les rémunérer comme on le voudrait ».*

Ces dispositions sont aussi perçues comme pouvant renforcer l'attractivité de la collectivité lorsque cette dernière se situe dans un environnement « concurrentiel » pour recruter ou

fidéliser ses agents. C'est notamment le cas des communautés de communes où les agents ont connaissance des prestations proposées dans d'autres collectivités, créant parfois un sentiment de frustration.

*« On a voulu recruter des informaticiens ou des cadres mais on est obligé de prendre le 4<sup>ème</sup> sur la liste car ils choisissent d'autres collectivités. La volonté historique originelle était donc de rendre la communauté de communes attractive. »*

La volonté d'apporter une aide matérielle aux agents qui en auraient besoin est toutefois affichée plus ou moins fortement selon que les élus ou responsables des services rencontrés ont ou non participé directement à la mise en place d'un dispositif d'action sociale pour les agents. Dans la négative, l'action sociale s'inscrit dans une continuité héritée des équipes précédentes et n'est pas signalée comme un élément fort d'une politique en faveur des personnels, à la différence des collectivités qui en ont fait un axe stratégique de la mandature.

## **2) L'amélioration du climat social**

Le renforcement ou le maintien du lien social entre les agents, notamment à travers l'organisation d'événements festifs ou conviviaux, est une finalité fréquemment mise en avant pour parler de l'action sociale, en particulier par les responsables des ressources humaines ou par les représentants du personnel.

*« Objectif : créer du lien entre les agents, donc proposer des activités de loisir à moindre coût. Un ou deux temps forts par an (sortie au parc Astérix, char à voile, golf, ateliers poterie, soirée karting, soirée jeux...) »*

Le souci d'équité du traitement des agents est très présent, notamment pour les communautés de communes et les villes. Il arrive également que les agents soient directement à l'origine de la mise en place d'un dispositif d'action sociale, même en l'absence de représentants du personnel dans la collectivité, soit parce qu'ils viennent d'une collectivité où un dispositif d'action sociale était en place, soit parce qu'ils en ont entendu parler par des collègues d'autres collectivités. Cette dimension peut induire une réflexion ou même des ajustements dans les prestations proposées, dans le but de rendre leur accès le plus large et « juste » possible afin de ne pas limiter l'action sociale à certaines catégories d'agents, quitte à revenir sur des avantages acquis pour certains.

*« Il faut rendre le bénéfice des vacances indépendant de la structure de la famille. On veille à l'équité ! »*

*« Par exemple, on a opté pour le versement d'une « allocation Noël agent » d'un même montant quelle que soit la tranche d'imposition ou la composition du ménage, cela a fait un peu réagir les familles nombreuses qui avaient plus avant, mais cela a aussi contenté les célibataires sans enfant. »*

Pour certains responsables des ressources humaines, l'action sociale peut également s'inscrire dans une logique managériale destinée à entretenir la motivation et la cohésion des équipes.

*« Le fait d'avoir un accompagnement social c'est aussi montrer qu'on est dans une logique qui tient compte de la qualité professionnelle de nos équipes. »*

### c) L'action sociale face à la protection sociale

Dans un grand nombre de collectivités et de l'avis de tous les responsables de Centre de gestion rencontrés, la protection sociale (complémentaire santé et garantie maintien de salaire) rencontre plus d'intérêt de la part des élus, des représentants des personnels et aussi des agents que l'action sociale en tant que telle. Le décret sur la protection sociale paru en novembre 2011 serait même venu selon certains « *semer de la confusion* » par rapport à l'action sociale. Nous avons pu vérifier, lors des entretiens, un certain flottement entre ces deux domaines chez des élus et même chez des responsables des ressources humaines. La confusion existe aussi parfois à propos de l'obligation légale relative à chacun de ces deux domaines, cette obligation ne portant que sur l'action sociale selon la loi du 19 février 2007.

Du point de vue des responsables des ressources humaines, la protection sociale permet aussi aux DRH de traiter des situations difficiles (longue maladie...) et de répondre plus directement aux problématiques relatives à la santé au travail, à la montée de l'absentéisme, au vieillissement des agents, etc.

« *Le droit à la santé, c'est plus porteur socialement que les loisirs* ».

« *La garantie maintien de salaire, ça touche au cœur, sur le salaire des agents* ».

Certains évoquent des facteurs d'ordre politique pour expliquer le plus fort intérêt des élus pour la protection sociale. Selon ces avis, l'entrée dans une période pré-électorale ne favoriserait pas les décisions sur l'action sociale, alors que les effets de la protection sociale seraient plus visibles. Dans un contexte financier difficile, les employeurs doivent choisir entre la carte du régime indemnitaire, de l'action sociale ou de la protection sociale qui semble la plus rentable à court terme, mais, selon un responsable de Centre de gestion, « *ça devrait se rééquilibrer en faveur de l'action sociale après 2014, c'est un effet conjoncturel* ».

La communication des centres de gestion a été aussi très forte sur le sujet de la protection sociale après la parution du décret de novembre 2011. De fait, les demandes d'adhésion aux contrats proposés par les centres de gestion pour la protection sociale est nettement plus important que pour celui relatif à l'action sociale.

L'action sociale a pu en quelque sorte préparer les collectivités à la protection sociale. Il s'avère difficile de dissocier totalement ces deux domaines aux yeux des gestionnaires et des responsables des services qui sont nombreux à souligner leur complémentarité pour les agents, certains regrettant même que les décrets les concernant n'aient pas été conjoints.

« *Le lien action/protection sociales est fort, c'est une stratégie unique. Par leur biais, on peut travailler sur les problématiques de prévention, de maintien dans l'emploi. Ce sont des outils de lutte contre la précarité, qui accompagnent les agents avec une offre santé et bien-être, diminuent l'absentéisme.* »

#### **d) Le besoin d'un cadre légal plus incitatif**

La relative lenteur de la mise en œuvre de l'action sociale pour certaines collectivités, généralement les plus petites ne disposant pas de services administratifs étoffés, ainsi que la relative inertie constatée sur l'offre de prestations font penser à certains responsables que la loi sur l'action sociale n'était pas assez incitative. Selon certains, la loi aurait même dû être coercitive, avec la définition de pénalités pour les collectivités qui ne l'appliqueraient pas. Ce manque de coercition leur semble poser aussi un problème d'équité entre collectivités : *« les riches font quelque chose alors que les pauvres et les petites collectivités ont plus de difficultés »*.

Certains proposent également de mettre en place une offre nationale, un « socle minimum » pour les collectivités qui n'ont aucun dispositif. Pour ses partisans, une plus grande incitation donnée par le cadre légal serait de nature à mobiliser davantage les élus de petites collectivités qui restent souvent peu sensibles aux questions relatives à l'action sociale, par ignorance ou parce qu'ils ne se sentent pas impliqués dans la gestion des personnels. Comme l'ont souligné certains responsables de centres de gestion interrogés : *« les élus ne se sentent pas « employeurs », ce que confirment plusieurs déclarations recueillies auprès de gestionnaires au sein des collectivités.*

*« La fonction première d'un élu, n'est pas forcément de s'occuper des personnels, c'est plutôt le rôle du secrétaire de mairie ...»*

Dans le contexte de restriction budgétaire qui touche beaucoup de collectivités, certains interlocuteurs rencontrés suggèrent de garantir les fondamentaux de l'action sociale et de privilégier les aides financières aux agents les plus démunis plutôt que les aides dans le domaine des loisirs.

*« Les collègues du COS gardent une réserve d'argent pour les secours individuels, c'est bien ça le point de départ de l'action sociale, pas les loisirs... »*

*« Si une proposition est à faire, c'est celle d'un recentrage des prestations, vers moins d'aide aux loisirs et plus sur des fondamentaux liés aux conditions socio-économiques. »*

### **Synthèse des principales tendances observées dans cette première partie :**

Les 3 effets de la loi (déclenchement d'une action, évolution ou poursuite de l'existant) s'observent à part égale, montrant ainsi l'enclenchement d'une dynamique positive pour une part importante des petites et moyennes collectivités. Les enjeux exprimés au sujet de l'action sociale par les élus et les responsables des services relèvent principalement de l'amélioration de la situation matérielle des agents et de celle du climat social. L'action sociale se heurte cependant à la « concurrence » de la protection sociale, sujet plus récent et qui paraît plus en adéquation avec les problématiques de santé au travail. Le besoin d'un cadre légal plus incitatif pour l'action sociale apparaît pour certains responsables comme de nature à permettre de relancer la dynamique dans ce domaine. Plusieurs autres tendances se dégagent des entretiens :

- La volonté d'améliorer la situation matérielle des agents à travers l'action sociale rencontre aussi celle de renforcer l'attractivité des collectivités pour recruter ou fidéliser leurs agents.
- La recherche d'une plus grande équité de traitement est très présente dans les réflexions sur l'action sociale des petites et moyennes collectivités.
- L'action sociale alliée à la protection sociale permet de répondre plus efficacement aux situations de précarité des agents.
- Un cadre légal plus incitatif serait de nature à mobiliser les élus encore peu sensibles à la gestion des personnels.
- La définition d'un socle minimal commun aux agents territoriaux permettrait aussi, pour certains, de mieux garantir les fondamentaux de l'action sociale.

## 4. Les modalités de mise en œuvre

### a) Une mise en place concertée et consensuelle

Pour la plupart des collectivités rencontrées, les centres de gestion ont joué un rôle d'information majeur vis-à-vis des obligations de la loi de février 2007 relative à l'action sociale. Toutefois, les centres de gestion qui ne proposent pas de contrat cadre interviennent rarement au-delà de cette information sur les obligations légales. Les communautés de communes peuvent aussi jouer un rôle moteur pour leurs membres, en les invitant à des réunions d'information.

Même si l'impulsion originelle au sein de la collectivité est le plus souvent donnée par la direction générale des services ou par la DRH, la personnalité ou l'expérience des élus peuvent s'avérer également déterminantes pour la mise en place ou le renforcement de l'action sociale.

*« Le maire est attaché à ces choses-là, il va demander d'étudier tout ce qui est possible de faire en matière de dépenses pour le personnel. »*

*« Le maire est un ancien fonctionnaire territorial qui siégeait dans les instances paritaires. »*

Toutefois, quelques interlocuteurs ont signalé que des élus pouvaient être réticents au principe d'accorder ce qui représenterait, à leurs yeux, plus d'avantages sociaux à des fonctionnaires.

*« C'est une bonne chose que ça ait été imposé par la loi, sinon il aurait été difficile de faire passer le projet devant les élus car certains sont opposés aux avantages pour les fonctionnaires. »*

Dans la très grande majorité des cas observés, la préparation de la mise en œuvre d'un dispositif d'action sociale s'appuie sur la création d'un comité spécifique associant les services de la collectivité et les personnels, directement ou à travers leurs représentants quand ils existent. Ces comités ou groupes de travail se réunissent le plus souvent à trois ou quatre reprises afin de préparer un dossier qui sera soumis au conseil municipal. Ils réalisent une étude comparative de l'offre de certains prestataires, tels que le CNAS, le FNASS ou un COS départemental. Dans quelques collectivités, ces comités ou groupes ont aussi conduit des enquêtes auprès de leurs agents pour connaître leurs attentes dans le domaine de l'action sociale.

La mise en place est plus formalisée pour les centres de gestion qui ont souhaité proposer un contrat cadre aux collectivités qui leur sont affiliées (cf. infra). Dans ce cas, un comité de pilotage est créé systématiquement avec des membres du conseil d'administration et des représentants des personnels.

Les organisations représentatives du personnel ne sont pas toujours présentes dans les petites collectivités et même très rarement lorsque ces dernières comptent moins de 50 agents. Dans celles où nous avons pu les rencontrer, les représentants du personnel sont toujours associés au choix des dispositifs, à travers les groupes de travail spécifique ou les comités

techniques paritaires. Tous soulignent la bonne tenue du dialogue social sur le sujet et se félicitent de la prise en compte de leurs propositions sur l'évolution des offres.

*« Notre avis est pris en compte car à chaque fois ce sont des choses qu'on avait demandées. On est dans une écoute constructive. »*

La présentation au conseil municipal s'avère généralement très consensuelle, suscitant peu de débats. Selon des gestionnaires ou des responsables des services de ressources humaines, le manque de débat ou de questionnement peut aussi être le reflet d'un manque d'intérêt pour l'action sociale ou le signe que cette dernière est considérée comme moins prioritaire par rapport à d'autres sujets.

*« La politique sociale vis-à-vis des agents est, pour les élus, plutôt secondaire, vis-à-vis des projets et travaux que la collectivité doit réaliser. »*

## **b) Le choix des bénéficiaires**

L'action sociale s'adresse, dans toutes les collectivités rencontrées, aux agents titulaires et aux contractuels permanents. Les autres catégories d'agents sont plus ou moins prises en compte en fonction de choix politiques et budgétaires. Pour les centres de gestion, les plus petites collectivités ou les moins dotées en moyens financiers sont les premières visées à travers la mise en place de contrats cadres pour l'action sociale.

### **1) Les agents retraités**

Pour une très grande majorité des collectivités rencontrées, les retraités ne sont pas bénéficiaires de l'action sociale. La décision relève généralement du conseil municipal et fait l'objet de peu de commentaires chez nos interlocuteurs, y compris les représentants syndicaux.

*« L'exclusion des retraités a été un choix consensuel entre élus : tout système a ses limites ! ».*

Les agents retraités perçoivent généralement une dernière prime à l'occasion de leur départ et peuvent parfois conserver des droits pendant une durée déterminée. Les agents retraités peuvent toutefois continuer à adhérer à un COS ou à une association du personnel, lorsque ceux-ci existent. Ils bénéficient alors de certaines prestations particulières sous forme de bons d'achat ou de colis au moment de Noël, ou sous forme de sorties et de voyages organisés. Parmi les rares collectivités faisant exception à la non prise en charge des agents retraités, les services gestionnaires de l'action sociale relèvent une certaine distance entre les agents retraités et leur ancien employeur.

### **2) Les agents non permanents**

Selon les collectivités rencontrées, le bénéfice des prestations d'action sociale est conditionné pour les agents contractuels non permanents et les emplois aidés à une durée d'activité annuelle supérieure à 4 ou 6 mois. Ce principe d'une durée minimale n'est jamais remis en cause, notamment pour des raisons pratiques d'organisation et de gestion.

Un agent en charge des ressources humaines souligne néanmoins l'enjeu de faire bénéficier les agents en CDD dont on renouvelle des contrats de courte durée sur plusieurs années. Les agents nouvellement recrutés en « contrat d'avenir » et qui ont une durée d'activité suffisante devraient logiquement aussi faire partie des bénéficiaires. Un Centre de gestion signale par ailleurs l'enjeu de développer une action sociale en faveur des agents en mission temporaire.

La situation des agents mutés dans une autre collectivité à l'occasion d'un transfert de compétences reste cependant imprécise au regard de l'action sociale. Selon les gestionnaires ou responsables des ressources humaines que nous avons pu interroger sur ce point, cette considération n'est apparemment pas intégrée dans la gestion du transfert du dossier de ces agents.

## **c) Les moyens financiers et humains déployés**

Les moyens financiers et les effectifs des collectivités conditionnent nécessairement l'ampleur de leur offre en matière d'action sociale. Ils sont toutefois le plus souvent considérés comme « supportables » par les gestionnaires et les élus des collectivités.

### **1) Un investissement financier jugé supportable au regard des bénéfices espérés**

La quasi-totalité des collectivités rencontrées n'ont pas mentionné de difficultés d'ordre financier une fois le principe d'une subvention à une association ou d'une adhésion à un organisme adopté par leurs instances décisionnaires. Les tarifs des prestataires sont cependant regardés avec soin au moment du choix. Le conseil municipal est, comme il se doit, attentif à l'évolution de la situation financière et donc au budget consacré à l'action sociale, mais il n'y a pas de remise en cause évoquée au moment de cette enquête. Même pour de petites collectivités de moins de 20 agents, la mise en place de prestations comme les tickets restaurants ou des bons d'achat peut être considérée comme d'un coût raisonnable.

*« Même si le coût de l'adhésion au COS départemental est supérieur d'environ 2500 € par an pour la commune, cela reste supportable ».*

Le taux de retour<sup>1</sup> fait l'objet d'un suivi régulier par les personnes en charge du dossier, mais il est généralement considéré comme satisfaisant et son optimisation ne constitue pas un objectif en soi.

Quelques interlocuteurs parmi les gestionnaires ou les représentants du personnel s'inquiètent néanmoins de l'évolution de plus en plus contrainte des finances des collectivités, par exemple avec les recrutements envisagés suite à la réforme des rythmes scolaires qui vont demander des moyens supplémentaires qui pourraient nuire au développement de l'action sociale.

### **2) Une fonction peu consommatrice en temps de gestion**

Le lancement du dispositif est logiquement la phase mobilisant le plus de ressources humaines internes dans les collectivités. Si cette étape préalable peut représenter l'équivalent

---

<sup>1</sup> Rapport entre les sommes reversées aux agents et celles investies par la collectivité.

d'un travail à temps plein pour un agent, sur une durée d'un à deux ans, le temps consacré à la gestion des dossiers relevant de l'action sociale est beaucoup plus court, en général autour de 10% d'un ETP. Dans le cas d'un COS intercommunal, le travail de secrétariat et de gestion administrative peut représenter un temps plein. Tous les gestionnaires relèvent néanmoins d'importantes variations saisonnières de leur activité, par exemple avant Noël ou aux retours des congés pour les demandes de prise en charge des séjours.

Néanmoins, les moyens humains consacrés à l'action sociale peuvent peser dans la décision des instances délibératives ou paritaires au moment de choisir le dispositif d'action sociale le plus adapté. Cela conduit dans la plupart des cas à renoncer à l'internalisation de l'action sociale au sein des services de la collectivité ou au soutien à une structure associative, la préférence allant nettement à l'adhésion à un organisme national qui leur semble moins coûteux du point de vue de la gestion.

Enfin, il est indéniable que le temps consacré à l'action sociale dans les petites collectivités pâtit des autres dossiers qui sont le plus souvent considérés comme prioritaires. C'est le cas plus particulièrement pour les secrétaires de mairie qui sont très polyvalents et qui regrettent de ne pas avoir plus de temps pour aller vers les agents au sujet de l'action sociale.

*« Si on voulait on pourrait faire mieux et plus, mais on ne nous donne pas le temps. »*

### **Synthèse des principales tendances observées dans cette deuxième partie :**

Le choix des dispositifs et de leurs modalités de mise en œuvre s'effectue toujours en associant des agents ou leurs représentants, suscitant peu de débats au niveau des instances. Le rapport entre les coûts, humains et financiers, et les bénéfices pour les agents est toujours perçu de manière positive. On relèvera également les points suivants concernant les conditions de mise en œuvre de l'action sociale :

- La mise en place très fréquente d'un comité ou d'un groupe de travail associant les services et les personnels, et leurs représentants lorsqu'ils sont présents.
- Le critère financier intervient fortement dans le choix d'un prestataire, mais les décideurs sont aussi attentifs à la couverture des besoins des agents.
- Pour des raisons essentiellement financières, les agents retraités ne sont que rarement bénéficiaires de l'action sociale.
- La prise en compte des agents non permanents est conditionnée à une durée minimale d'activité sur l'année civile.
- La situation des agents transférés à une intercommunalité reste imprécise au regard de l'action sociale.
- Une part importante des gestionnaires, en particulier dans les plus petites collectivités, regrettent de ne pouvoir consacrer plus de temps à l'information des agents.

## 5. Les offres et les pratiques des collectivités face aux besoins des agents

Cette partie du rapport n'a pas pour objet de comparer les offres des différents dispositifs existants en matière d'action sociale ni de passer en revue les prestations des organismes prestataires. Il s'agit plus spécifiquement de rendre compte des incidences de ces différents dispositifs sur les pratiques des collectivités rencontrées, notamment au regard de la satisfaction des besoins des agents.

### a) Trois grands types de dispositifs

Les différents dispositifs existants dans les petites et moyennes collectivités pour l'action sociale peuvent être regroupés en trois grands ensembles, auxquels peuvent s'ajouter des prestations particulières offertes directement par les collectivités employeurs. Si certaines collectivités s'en tiennent à la seule adhésion à un organisme prestataire ou à un COS départemental, d'autres peuvent cumuler plusieurs dispositifs d'action sociale, comme par exemple un COS local et un COS départemental souscrivant lui-même à un organisme national.

#### 1) Les organismes prestataires : confort et limites d'un catalogue

Les organismes prestataires comme le CNAS ou le FNASS, le premier étant beaucoup plus implanté nationalement que le second, offrent un large éventail de prestations et de services en termes de conseil et d'information (brochures, réunions des correspondants...) qui satisfont la très grande majorité des interlocuteurs concernés.

*« L'organisme propose un service adapté à la taille de la commune, si cela correspond aux besoins des agents, pourquoi chercher à faire autre chose ? »*

Le choix d'un organisme plutôt qu'un autre s'effectue toujours sur la base d'une comparaison des coûts et des prestations entre deux ou trois prestataires potentiels, mais leur connaissance préalable par des décideurs au niveau des élus ou des services de la collectivité, voire leur recommandation par une autre collectivité, peuvent avoir une influence. La proximité et la disponibilité de ces organismes est aussi un facteur déterminant pour les petites et moyennes collectivités.

Certains voient même dans ces organismes l'équivalent d'un comité d'entreprise.

Pour assurer l'interface entre la collectivité et l'organisme, deux représentants sont généralement désignés :

- Un élu au conseil municipal.
- Un correspondant qui assure la gestion quotidienne des dossiers et l'accompagnement des agents dans leurs demandes.

Le cumul des rôles de correspondant pour l'action sociale et de gestionnaire des ressources humaines est perçu comme un avantage en termes de proximité et de confidentialité pour les agents. Au moment de la remise des fiches de paie ou de l'entretien annuel, ce correspondant peut également aborder les questions relatives aux prestations d'action sociale.

Même si l'élu signe les dossiers en tant que correspondant de l'organisme prestataire, les agents s'adressent plutôt au secrétaire de mairie pour les préparer et poser des questions. Toutefois, la disponibilité des élus et du personnel administratif pour l'action sociale semble de plus en plus contrainte. Les petites communes souffrent davantage du manque de temps pour s'informer sur les évolutions règlementaires. De ce fait, la communication réalisée par les centres de gestion ou d'autres acteurs de la Fonction Publique Territoriale devient essentielle.

*« Pour s'informer sur la loi, on suit l'actualité dans la presse, les sites des CDG et du CNFPT, mais il est difficile de trouver du temps pour s'informer sur les obligations. »*

Le correspondant de l'organisme prestataire au sein des services de la collectivité assure ainsi la plus grande part de l'information (distribution des plaquettes ou brochures aux nouveaux arrivants et du catalogue annuel à tous les agents) et de la gestion des dossiers. Il peut également s'appuyer sur une autre personne qui assure le relais avec certains services délocalisés (cantines scolaires, services techniques...).

Dans certaines collectivités, les dispositifs d'information mis en place (réunions, remise du catalogue, envoi de courriers ou de courriels, etc.) semblent ne pas donner tous les effets escomptés et les agents, selon ces correspondants ou référents, ne se saisissent pas des opportunités qui leur sont données.

*« Je vois tous les agents mensuellement pour la paye et je leur rappelle leurs droits à cette occasion, mais ça ne change pas grand-chose. »*

Cet écueil oblige les gestionnaires de l'action sociale à relancer régulièrement les agents sur les prestations et leurs droits, comme cette responsable des ressources humaines qui envoie périodiquement des informations pour rappeler les échéances des principales prestations (chèques vacances, chèques rentrée, etc.). Certains relèvent aussi que les agents vont, avec le temps, moins voir leur correspondant qu'au moment de la mise en place du dispositif. D'autres invoquent des difficultés structurelles ou d'organisation propres à leur collectivité.

Les réunions d'information à l'initiative des organismes sont l'occasion pour les correspondants de faire part de demandes d'évolution de l'offre de prestations ou de service, ces demandes étant souvent prises en compte<sup>2</sup>. La participation à ces réunions peut toutefois se heurter à la distance géographique.

*« L'organisme invite ses correspondants à des réunions d'information, mais c'est toujours trop loin pour l'instant. Pourquoi ne pas faire de la visioconférence ? Ça serait plus pratique. »*

Bien que les avantages du système de prestations sur catalogue soient reconnus et appréciés en termes de facilité de gestion et de couverture des besoins, certaines collectivités ont

---

<sup>2</sup> Pour reprendre les exemples les plus cités par nos interlocuteurs : le minimum de jours consécutifs ramené de 4 à 3 pour les séjours des enfants, la prise en charge de deux séjours par an au lieu d'un, le plan d'épargne pour les chèques vacances qui était au départ sur 12 mois avec un minimum de 500 € de la part des agents et qui est passé à 250 € minimum par an, l'introduction d'une aide au permis de conduire depuis 2013...

souhaité conserver une association du personnel parallèlement à l'adhésion à un organisme. La principale raison invoquée est le maintien du lien social fort entre les agents qui ne peut être créé à travers le recours individuel à des prestations sur catalogue. A travers l'organisation de rendez-vous festifs (arbre de Noël, galette des rois, Beaujolais nouveau...) ou de sorties en groupe, ces associations jouent un rôle irremplaçables pour la convivialité des relations au sein des services selon l'avis de ces collectivités.

*« L'Amicale reste importante pour le côté convivial, ça crée du lien avec les agents. Les deux se complètent ».*

Autre limite de l'adhésion à un organisme prestataire, le besoin d'un contact direct régulier avec un interlocuteur pouvant venir rencontrer les agents pour les informer est fortement exprimé par certains gestionnaires.

*« On a le catalogue, mais pas de conseil ni de soutien pour motiver les agents. Ça serait bien d'avoir une personne qui viendrait voir les agents ».*

Au final, l'adhésion à un organisme apparaît comme une solution simple, satisfaisante et confortable pour toutes les collectivités concernées, certaines faisant cependant le choix de maintenir une association du personnel pour entretenir le lien social entre leurs agents et donc contribuer à un meilleur climat social.

## **2) Les associations du personnel et les COS**

Le modèle associatif reste très présent pour l'action sociale à travers les associations ou les « amicales » du personnel et les Comités des Œuvres Sociales (COS) au niveau local, intercommunal ou départemental. Ce modèle supposant une forte implication des agents dans les instances de ces associations, il se rencontre logiquement dans les collectivités ayant un nombre d'agents suffisamment important, le plus souvent au moins une cinquantaine.

Ces structures associatives sont gérées de manière autonome par rapport aux DRH qui n'interviennent pas ou bien seulement à la marge dans les dossiers relevant de l'action sociale. Le traitement de certaines prestations, comme les aides aux séjours des enfants, scolaires ou non, peut être assuré d'abord par les DRH pour vérification des conditions de ressources et un premier versement, puis transmis au COS pour le versement d'une prestation complémentaire. Les associations du personnel ou les COS peuvent avoir des recettes autres que les cotisations de leurs adhérents ou la subvention de la collectivité membre, par exemple avec l'organisation d'une loterie annuelle à laquelle tous les habitants peuvent participer \*.

---

\* Intervention du CSFPT auprès de la DGCL concernant les COS (annexe 7).

Comme nous l'avons souligné dans le point précédent, les structures associatives proposent toujours une ou plusieurs offres répondant au besoin d'entretenir le lien social entre les agents. Les séjours en France ou à l'étranger rencontrent à cet égard un succès important, d'autant plus si les conditions financières sont avantageuses pour les agents. Les particularités de l'offre locale peuvent conduire aussi à ce que certains types de prestations arrivent en tête des demandes. C'est le cas des billets d'entrée au cinéma ou à la piscine lorsque ces équipements sont attractifs dans leur secteur géographique.

Le COS à l'échelon intercommunal ou départemental présente la particularité d'offrir un effet de mutualisation pour les collectivités adhérentes, tant pour la gestion des dossiers que du point de vue financier. Il propose lui aussi des prestations plus adaptées aux demandes locales que celles des organismes nationaux. Il s'agit par exemple :

- de la participation à un forfait de ski alpin et nordique, pour un COS situé dans un département dont le climat et le relief permettent ces pratiques ;
- de repas pour les retraités ;
- d'articles de consommation via des centrales d'achat, par exemple pour la parapharmacie, notamment les produits pour les enfants ;
- d'échanges avec une ville jumelle à l'étranger ;
- de tarifs préférentiels pour les spectacles du service culturel de la mairie ;
- de la promotion des spectacles produits en amateur par les agents.

L'adhésion à un COS intercommunal peut cependant entraîner des contraintes lorsque la collectivité souhaite évoluer vers un autre prestataire, en raison du principe d'équité entre les agents qui pourrait être rompu en cas de changement de modèle par l'un des membres.

Dans le cas d'un COS départemental, celui-ci peut décider de s'appuyer sur un organisme prestataire comme le CNAS pour la plupart des prestations et en apporter quelques-unes en complément. Si ce système permet de couvrir une palette de prestations plus large, le COS départemental y perd beaucoup de sa visibilité aux yeux des agents et même des gestionnaires dans les services, devenant pour eux une couche administrative supplémentaire dont ils perçoivent mal l'identité et l'utilité.

*« Ce n'est pas simple de comprendre le lien ou la différence entre le COS départemental et le CNAS, ça fait doublon. »*

### **3) Les contrats cadres des centres de gestion**

Trois centres de gestion rencontrés dans le cadre de cette étude proposent aux collectivités de leur département des contrats cadres dans le domaine de l'action sociale.

La mise en place de ces contrats est très encadrée par les services juridiques des centres de gestion, dans le cadre d'une procédure de dialogue compétitif ou de marché public, avec au préalable une phase de recueil du mandat donné au Centre de gestion par les collectivités qui le souhaitent afin de confier la passation du marché au Centre de gestion.

La formule du contrat cadre des centres de gestion revient à mutualiser la passation du marché avec un organisme prestataire, avec une négociation financière au final plus favorable pour

les collectivités par rapport à celles qu'elles auraient souscrite directement auprès d'un organisme. Selon les responsables rencontrés dans les centres de gestion, le CNAS a fait le choix stratégique de ne pas candidater à ces contrats cadres pour ne pas remettre en cause sa politique de taux unique appliqué à la masse salariale des collectivités adhérentes, alors que le FNASS, opérateur minoritaire et plus récent, accepte de négocier son taux de base pour gagner des parts de marché.

Pour les centres de gestion, les contrats cadres répondent à plusieurs objectifs :

- Avoir des taux plus attractifs par rapport à ce qui existait ;
- Avoir une gestion plus souple sur des prestations particulières ;
- Sécuriser et faciliter la gestion juridique des collectivités ;
- Aider les collectivités à réinterroger leurs pratiques.

La mise en place d'un contrat cadre par un Centre de gestion s'appuie généralement sur un travail important de pédagogie et une campagne de communication. Des sessions de communication à l'arrivée du contrat-cadre sont organisées dans chaque arrondissement du département. Dès qu'une collectivité adhère, le Centre de gestion est présent à la première réunion de présentation auprès des élus et des agents qui ont souvent des questions sur les changements en matière de dispositifs et de prestations. Des réunions de réseaux sont aussi organisées régulièrement pour les adhérents au contrat cadre qui les considèrent comme des moments d'échanges très importants :

- Une assemblée générale annuelle avec toutes les collectivités membres ;
- Des sessions de formation/information avec les nouvelles collectivités adhérentes.

Les différences entre les contrats<sup>3</sup> relèvent principalement de la modularité des prestations qui s'appuient sur la totalité d'un catalogue d'un organisme ou bien sur des lots ou des ensembles d'offres au choix des collectivités en fonction de leurs besoins et de leurs moyens financiers.

Le mode de gestion, avec ou sans désignation de correspondants au sein des collectivités, constitue un autre point de différence entre les contrats cadres. Ceux qui s'appuient sur des organismes comme le FNASS soulignent l'importance de maintenir un réseau de correspondants, généralement au sein des services de ressources humaines pour garantir le bon fonctionnement et l'information des agents.

*« Dans chaque collectivité, il faut des relais forts pour piloter l'action sociale sinon ça ne marche pas. »*

D'autres contrats se sont affranchis de ces réseaux de correspondants en mettant les agents directement en contact avec l'organisme prestataire à travers un compte personnel sur Internet dont ils reçoivent une carte, les rendant ainsi « plus autonomes ». Le passage obligé par Internet pose bien entendu la question des agents qui n'y ont pas accès ou qui le maîtrisent mal. Malgré des réunions d'information du Centre de gestion avec le prestataire dans les collectivités adhérentes, seule la moitié des agents potentiellement couverts ont activé leur compte... Le Centre de gestion sensibilise alors les collectivités adhérentes au contrat cadre à cette difficulté, notamment via les secrétaires de mairie.

---

<sup>3</sup> Cf. présentation synthétique des trois contrats observés en annexes.

L'adhésion aux contrats groupes reste encore nettement minoritaire, de l'ordre de moins de 10% des collectivités affiliées, avec toutefois une mise en place récente, voire très récente (moins d'un an) pour l'un des trois centres de gestion concernés. Ce résultat modeste s'explique aussi par l'existence ancienne de dispositifs d'action sociale pour une forte proportion des collectivités des départements concernés. La contrainte juridique qui interdit aux associations de personnel d'adhérer au contrat cadre est perçue par les centres de gestion comme un frein important. La procédure d'adhésion à un contrat cadre peut paraître aussi relativement complexe pour certaines petites collectivités peu armées sur le plan administratif : soumission du projet au CTP de la collectivité, signature d'une convention de mandat avec le Centre de gestion, préparation des marchés par le Centre de gestion, puis notification des marchés aux prestataires par la collectivité.

Ces dispositifs sont encore trop récents pour en tirer un véritable bilan, mais tous font état d'un démarrage plutôt lent ou d'un essoufflement des adhésions, surtout en comparaison des contrats relatifs à la protection sociale.

## **b) Les prestations supplémentaires assurées par les employeurs territoriaux et les particularités des relations avec les agents dans les petites communes**

En complément des trois dispositifs présentés ci-dessus, une proportion importante des collectivités rencontrées offre à leurs agents des aides ou des « facilités » supplémentaires à celles d'un organisme prestataire, d'une association ou d'un COS. Ces prestations, qui dépendent largement des moyens financiers des collectivités, prennent des formes et couvrent des domaines très variés :

- restauration, sur la base de tickets restaurant ou d'accès à un restaurant scolaire ou administratif ;
- complément d'aides aux séjours des enfants avec ou sans hébergement ;
- prime de fin d'année versée à tous les agents qui ont travaillé dans la commune dans l'année au prorata du temps travaillé (minimum de 3 mois d'ancienneté pour en bénéficier) ;
- prime versée à tous les agents qui ne bénéficient pas d'un régime indemnitaire permanent ;
- prime de naissance d'un montant forfaitaire ;
- prime de départ en retraite supplémentaire à celle prévue par un organisme ;
- colis de Noël distribué à chaque agent.

Ponctuellement, à la demande d'un agent, une mairie peut apporter une aide spécifique, par exemple :

- accompagnement d'une démarche de VAE ;
- aide financière et un prêt d'honneur ;
- aide financière au passage du permis de conduire nécessaire pour l'adaptation à un poste ;
- autorisation d'usage des équipements et locaux de la mairie pour des événements personnels.

Pour les responsables des services ou les maires rencontrés, ces aides font pleinement partie de leur politique d'action sociale. On a même pu relever lors de plusieurs entretiens une relative confusion du côté de certains élus de petites collectivités entre l'action sociale pour les agents et celle en direction de leurs administrés. Si les collectivités peuvent faire profiter à leurs agents des aides de leur CCAS, par exemple pour des prêts relatifs aux travaux dans leur résidence, cette pratique est alors assimilée à l'action sociale en direction des personnels. Dans les petites collectivités, notamment en milieu rural, ces aides répondant à des demandes particulières tendent à renforcer les relations directes entre les élus et les agents, voire à leur donner un caractère presque « familial » qui est beaucoup moins perceptible dans des collectivités de taille plus importante.

### **c) Un sentiment de satisfaction des agents face à un usage modéré**

Si, de l'avis quasi unanime des personnes rencontrées, les agents sont globalement satisfaits de l'action sociale telle qu'elle a été mise en place par leur collectivité, beaucoup reconnaissent que l'utilisation des prestations reste variable selon la situation des agents et qu'elle pourrait être plus importante.

L'utilisation des prestations fait l'objet d'un suivi statistique et d'une analyse des demandes faites aux organismes prestataires. Le bilan de ces observations s'avère au final plutôt mitigé, les prestations étant dans le meilleur des cas qualifiées d'« assez bien utilisées » ou au contraire de « franchement sous-utilisées ». Une très petite commune de moins de 20 agents fait ainsi figure de cas extrême de sous-utilisation, en invoquant le manque de connaissance et d'intérêt manifesté par ses agents.

*« Les agents n'ont jamais eu aucun besoin. Ils ne connaissaient pas l'obligation, ni les possibilités et les droits qu'ils avaient. Encore aujourd'hui, personne ne demande de prestation. Les agents ne s'interrogent jamais. Ils ne lisent pas les informations, le catalogue envoyé par la mairie, ils ne s'intéressent pas. »*

Rares sont les interlocuteurs faisant état de demandes non satisfaites ou de projets d'évolution conséquente de l'offre en matière d'action sociale dans leur collectivité ; la plupart s'accorde à dire que le souhait des agents serait d'augmenter le montant des prestations ou des aides du point de vue financier, mais le principe de réalité budgétaire vient très vite à l'encontre de ces aspirations.

Les raisons invoquées pour expliquer la faible ou la non utilisation des prestations mettent en évidence plusieurs facteurs déterminants et qui peuvent se cumuler.

#### **1) Les coûts pour les agents**

La première raison invoquée pour expliquer le manque d'utilisation des prestations d'action sociale par les agents relève de leur manque de moyens financiers. Bien que l'action sociale conduise à leur reverser de l'argent, l'avance de frais et la non prise en charge de la totalité de leurs dépenses peuvent conduire des agents dont le revenu est modeste à ne pas profiter des offres qui leur sont proposées. Cette difficulté n'affecte évidemment pas les prestations versées de droit, comme pour les événements de la vie, mais elle touche plus particulièrement le domaine des loisirs et des vacances, en particulier pour les chèques vacances.

*« On a des avantages, mais il faut aussi mettre la main à la poche, par exemple pour les chèques vacances, tout le monde ne peut pas mettre 400 ou 500 € au départ. Il faudrait que ce soit du 50/50 pour que la bonification soit motivante. »*

Les conditions de ressources demandées pour certaines aides ou prestations peuvent aussi limiter leur intérêt pour les agents qui ne les remplissent pas ou qui se heurtent à des effets de seuil.

*« Le plafond des revenus est trop bas, pratiquement dès que l'on paie des impôts, celui-ci est atteint ..., ainsi pour les prestations de crèche, les plus utilisées, alors qu'elles coûtent 3000€/an, je ne peux espérer qu'un remboursement de 100€/an »*

## **2) La distance géographique à l'offre pour les agents en milieu rural**

Dans le domaine des loisirs culturels ou sportifs, les offres proposées par des organismes nationaux peuvent parfois être trop éloignées géographiquement du domicile des agents ou peu en phase avec leur mode de vie pour être suffisamment attractives. C'est particulièrement le cas des agents résidant en milieu rural où les coûts des trajets en voiture viennent s'ajouter à ceux de la sortie.

Pour compenser cet éloignement, certaines municipalités intègrent ce paramètre dans leur politique culturelle ou sportive locale en soutenant l'organisation de manifestations culturelles et les associations sportives, afin que leurs agents puissent aussi en bénéficier.

## **3) Le besoin d'accompagnement des agents pour les formalités administratives**

Selon plusieurs gestionnaires de l'action sociale, il est difficile pour les agents de s'approprier les formalités administratives et de remplir les imprimés lors des premières demandes. Les contraintes relatives à la commande de billets de cinéma ou de spectacle peuvent aussi être pénalisantes.

*« Je fais peut-être trop « la maman », mais les collègues du service technique en ont vraiment besoin, certains ont du mal à remplir les papiers. »*

Si certains agents font directement leur demande en ligne sur le site d'un organisme prestataire, cette pratique reste encore minoritaire et plus prégnante parmi les cadres et les agents les plus jeunes selon la majorité des gestionnaires interrogés. Les agents préfèrent généralement s'adresser directement à leur correspondant qui est très apprécié.

## **4) L'influence de facteurs sociologiques sur l'intérêt pour certaines activités**

Pour la plupart des gestionnaires et responsables rencontrés, l'utilisation des offres dépend beaucoup de la composition du ménage de l'agent. Les agents ayant des enfants sont logiquement les plus demandeurs des prestations relatives aux frais de garde, de séjours ou d'activités de leur progéniture, mais ils sont aussi généralement les plus forts demandeurs de prestations sur l'ensemble de l'offre proposée. A l'inverse, l'importance relative des prestations pour les familles peut conduire des agents non concernés à se désintéresser de l'action sociale.

Des évolutions sociologiques au sein de la population des agents territoriaux des petites et

moyennes collectivités, en premier lieu l'augmentation de la moyenne d'âge des agents, peuvent aussi avoir un impact sur les activités proposées, surtout pour les associations du personnel et les COS locaux qui sont le plus en prise directe avec les demandes des agents (par exemple, recentrage des sorties vers les spectacles de cabaret plutôt que vers les zoos).

La plupart des gestionnaires de l'action sociale s'accordent pour souligner le plus grand intérêt de la part des femmes pour les prestations relevant de l'action sociale, que ce soit pour l'utilisation des offres que pour leur investissement dans la vie associative. L'importance du rôle des épouses ou des compagnes des agents a été aussi mentionnée à de nombreuses reprises au cours de cette enquête.

*« Ce sont surtout les femmes qui utilisent, je passe souvent par les épouses des agents techniques pour faire passer des infos, les hommes il faut un grand matraquage... »*

On retrouve également dans le domaine des loisirs culturels l'influence des facteurs sociologiques analysés dans les enquêtes nationales sur les pratiques culturelles, à commencer par la faible propension pour les sorties dans les lieux de spectacle ou de patrimoine (musée, expositions, etc.) chez les personnes plus âgées, résidant en milieu rural et d'un niveau d'étude modeste.

D'autre part, les modes de consommation et les aspirations de plus en plus « *individualistes* », pour reprendre le terme employé par plusieurs élus et responsables des services, conduisent à un certain désintérêt pour les activités collectives comme les soirées ou les sorties en groupe d'agents. De plus, le moindre investissement dans la vie associative constaté par certains interlocuteurs des plus petites collectivités rencontrées peut les amener à imaginer le risque que le bureau de l'association ou du COS local se retrouve un jour sans bénévole (« *ça repose toujours sur les mêmes personnes !* »). Quel serait alors le positionnement de la mairie face à ce type de situation ?

#### **d) Le manque d'échanges entre collectivités et l'absence de mutualisation de l'action sociale**

La plupart des petites collectivités rencontrées dans le cadre de cette enquête ignorent ce que font leurs voisins en matière d'action sociale. Certaines ont néanmoins pris des contacts au moment de la mise en place de leur dispositif d'action sociale, mais les échanges sont très rarement poursuivis en dehors de réunions de correspondants des organismes nationaux ou des centres de gestion. Les collectivités dotées d'un service dédié aux ressources humaines peuvent bénéficier d'échanges dans le cadre de réseaux informels de responsables RH, mais il s'agit le plus souvent de collectivités de plus de 100 agents. L'appartenance à une communauté de communes ou d'agglomérations ne modifie guère les choses.

*« On ne sait pas si la communauté de communes est adhérente ou ce qu'elle fait en matière d'action sociale, ni pour les autres communes. »*

L'hypothèse d'une mutualisation des moyens alloués à l'action sociale dans un cadre intercommunal n'est pas envisagée de la part des élus ou des responsables rencontrés, ceux-ci invoquant des disparités trop grandes dans la gestion des personnels ou parce qu'ils préfèrent garder leur libre administration des personnels.

*« On ne peut pas mutualiser car les situations sont trop différentes en termes de régimes indemnitaires et de moyens financiers. Chaque commune souhaite garder la main sur ses agents. »*

Les centres de gestion interrogés confirment que les intercommunalités n'ont pas de projets moteurs dans le domaine de l'action sociale. Avec la recomposition de la carte intercommunale et les fusions, tous les EPCI n'ont pas les mêmes offres, cette libre-gestion et administration ne facilite pas la fusion sur cette question. Selon certains responsables de Centre de gestion, l'action sociale reste un sujet de proximité, porté par le maire ou ses adjoints, un sujet sensible où les élus sont attachés à la libre administration. Pour les contrats cadres, les mairies restent décisionnaires, passer à l'intercommunalité les dessaisit un peu du sujet. Autre facteur évoqué : les services RH des intercommunalités sont généralement moins étoffés que ceux des communes par rapport au nombre d'agents.

Lorsqu'une communauté de communes ou d'agglomération met en place un dispositif d'action sociale, elle peut créer un effet d'entraînement pour les collectivités qui en sont membres et qui ne l'avaient pas encore fait, jouant ainsi un rôle de tête de réseau. Mais même dans ce cas, aucune mutualisation n'est envisagée sur le champ de l'action sociale en dehors d'un partage d'information et d'expérience.

### **Synthèse des principales tendances observées dans cette troisième partie :**

Les trois grands types de dispositifs observés, pouvant parfois se cumuler avec diverses prestations offertes directement par les collectivités employeurs, témoignent de la variété des formes de l'action sociale dans les petites et moyennes collectivités. Tous les interlocuteurs déclarent que les agents sont satisfaits de l'offre proposée par leur collectivité, mais l'utilisation des prestations reste souvent modérée et variable selon les catégories d'agents en fonction de facteurs économiques, géographiques et sociologiques (composition du ménage, âge, sexe...). D'autres tendances se dégagent également de l'enquête :

- Les correspondants ou les référents jouent un rôle important d'information et d'accompagnement des agents, notamment pour ceux qui sont en difficulté pour faire leurs demandes via Internet.
- La problématique de l'information des agents renvoie à celle du périmètre de l'offre : faut-il plus d'information et de pédagogie ou une offre plus ciblée et adaptée aux situations des agents ?
- Les structures associatives proposent des offres plus adaptées au contexte local et contribuent davantage au développement du lien social entre les agents, mais elles sont exposées au risque de voir diminuer l'intérêt des agents pour les activités collectives et l'engagement associatif au sein de leur collectivité.
- Les dispositifs à l'échelle départementale comme les contrats cadres des centres de gestion ou les COS départementaux offrent un effet de mutualisation intéressant sur le plan économique, mais ils sont souvent mal identifiés par les collectivités et les agents lorsqu'ils s'appuient sur des organismes prestataires.
- Dans les plus petites collectivités, la proximité des relations entre les élus et leurs agents peut entraîner une relative confusion entre l'action sociale en direction des agents et des administrés.
- Les petites collectivités rurales ou péri-urbaines ont relativement peu d'échanges sur la question de l'action sociale, la mutualisation des moyens ou des actions sur ce sujet n'étant pas prise en compte.

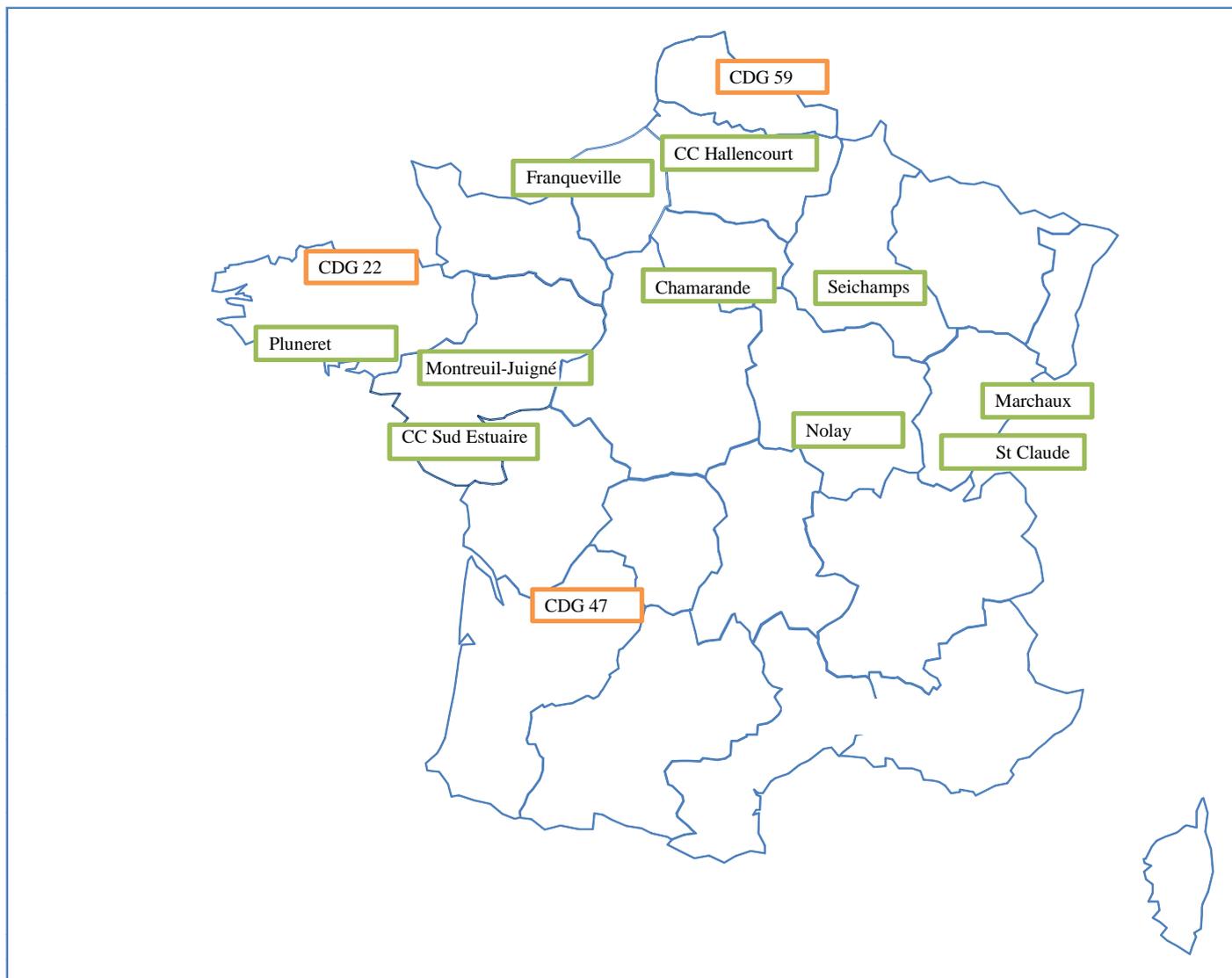
## 6. Annexes

### Liste des collectivités et établissements interrogés

Les entretiens semi-directifs ont été menés auprès d'interlocuteurs de centres de gestion, d'élus locaux, de directeurs généraux des services ou de directeurs des ressources humaines le cas échéant, de représentants des organisations syndicales et d'agents en charge de l'action sociale.

EPCI (3)	Communes (10)	Centres de gestion (5)
<ul style="list-style-type: none"><li>• Communauté de communes de Sud Estuaire (44)</li><li>• Communauté de communes Lembron Val d'Allier (63)</li><li>• Communauté de communes de la Région d'Hallencourt (80)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Commune de Nolay (21), Cos de Beaune</li><li>• Commune de Saint Claude (39), COS de St-Claude</li><li>• Commune de Franqueville Saint Pierre (76)</li><li>• Commune de Montreuil-Juigné (49)</li><li>• Commune de Chamarande (91)</li><li>• Commune de Biviers (38)</li><li>• Commune de Sèvres - Anxaumont (86)</li><li>• Commune de Seichamps (54)</li><li>• Commune de Marchaux (25)</li><li>• Commune de Pluneret (56)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Côtes d'Armor (22)</li><li>• Lot et Garonne (47)</li><li>• Nord (59)</li><li>• Rhône (69)</li><li>• Var (83)</li></ul>

## Répartition géographique des collectivités et établissements interrogés



## Trame du questionnement de l'enquête

### Pour les collectivités

- Depuis quand votre collectivité propose-t-elle à ses agents une offre en matière d'action sociale ?
- Pour les COS départementaux ou intercommunaux : qui a été à l'initiative du COS ? Comment s'est organisée sa création ?
- Comment la collectivité s'est-elle informée sur les différentes modalités de gestion de l'action sociale (centres de gestion, CNAS ou FNAC, COS) ?
- Sur quelle base ont été déterminés le type d'actions et les modalités de mise en œuvre ?
- Comment les instances paritaires ont-elles pu être associées aux différentes étapes de ce processus ? Quels ont été les points qui ont pu faire débat ?
- Quelles sont les prestations proposées ? Quels sont les objectifs visés ?
- Les prestations ont-elles connu une évolution ? Si oui, pour quel motif ?
- Quel a été l'impact de la loi de février 2007 sur la pratique de la collectivité ?
- Quels sont les freins au développement d'une action sociale pour votre collectivité ?

### Pour les centres de gestion

- Dans le cas d'un contrat-cadre : cahiers des charges, sélection du prestataire, conduite du dialogue social, bilan du dispositif ?
- Quelle est la demande des collectivités en matière d'action sociale ? A-t-elle connu une évolution ?
- Quelles sont les principales modalités de gestion de l'action sociale choisies par les collectivités ?
- Y a-t-il des collectivités qui ne proposent pas d'action sociale à leurs agents ? Quels sont les principaux freins et leviers d'action pour ces collectivités ?

## Trois exemples de «contrat cadre» proposés par des centres de gestion

1) Le contrat cadre du Centre de gestion du Nord (baptisé « Pass-territorial »), créé au 1<sup>er</sup> janvier 2009, s'appuie sur le FNASS qui est fortement impliqué dans ce département. Dans la gestion quotidienne, la collectivité repasse par le FNASS, notamment via un extranet permettant aux collectivités de faire les demandes en ligne et de calculer leur taux de retour. Le dispositif est ouvert aux collectivités non affiliées au Centre de gestion. Il a fait évoluer l'offre du FNASS par rapport aux éléments du cahier des charges, de sorte que peu de différences subsistent entre les prestations du Pass-territorial et du FNASS selon l'avis des interlocuteurs du Centre de gestion. L'échéance du contrat au 31 décembre 2014 est la même pour tous les adhérents, quelle que soit la date d'adhésion. Le Centre de gestion va entamer les travaux d'études du renouvellement du contrat à partir du second semestre 2013, en particulier l'évaluation du Pass-territorial actuel et la satisfaction des agents et des collectivités.

2) Le contrat cadre Pass 47 du Centre de gestion du Lot-et-Garonne a été lancé en 2012 avec la société PubliServices, pour une durée de 4 ans jusqu'à fin 2015. Il propose 3 niveaux de prestation :

- L'Essentiel (cotisation de 0,58% de la masse salariale), socle de prestations couvrant la plupart des domaines de l'action sociale ;
- L'optimum Services (cotisation de 0,04%), pour les CESU uniquement ;
- L'optimum Loisirs (cotisation de 0,11 %), pour une allocation aux séjours linguistiques, les tickets culture et les chèques vacances.

Les tickets restaurant font l'objet d'une prestation complémentaire spécifique à laquelle aucune collectivité n'a souscrit pour l'instant, principalement en raison du coût financier pour l'employeur. L'offre a été un peu ajustée depuis son lancement : référencement de parcs de loisir sur le département, intégration du cinéma dans les tickets culture... Le bilan complet du contrat est prévu en 2015.

3) Le Centre de gestion du Rhône propose le contrat *acSo69* qui est effectif depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2011 et a été reconduit jusqu'à fin août 2015. Il comprend 8 lots pouvant être choisis séparément par les collectivités :

1. Titres restaurant ;
2. Chèques emploi service universel ;
3. Allocation et épargne chèques vacances ;
4. Soutien à l'organisation des vacances et voyages ;
5. Chèques réduction multi-enseignes – cadeaux ;
6. Chèques lire – chèques culture - chèques disques ;
7. Evénements de la vie ;
8. Accompagnement financier.

Deux prestataires se répartissent chacun la moitié des lots : le groupe Chèque déjeuner et PubliServices. Les lots sont plus ou moins intéressants sur le plan financier pour les

collectivités : pas de frais de gestion prélevés sur les titres restaurant, mais frais assez conséquents sur les chèques vacances, en raison du monopole de l'ANCV sur cette prestation selon nos interlocuteurs. Le montant de l'adhésion est forfaitaire et unique pour les 4 ans du contrat, de 150 € pour les collectivités employant de 1 à 10 agents à 3500 € au-delà de 1000 agents. Il est jugé plutôt symbolique. Les participations varient ensuite selon les lots. Aucune collectivité n'a pris le lot sur les CESU au moment de l'enquête... Le Centre de gestion souhaite renouveler l'effort de communication fait au lancement du contrat, en allant au-delà des DRH vers les DGS (réunions d'information des DGS par strates de collectivités) et vers les élus qui sont les véritables décideurs (journée d'accueil des nouveaux maires en 2014).

## Eléments de contexte sur l'action sociale dans la fonction publique territoriale<sup>4</sup>

L'action sociale dans la fonction publique territoriale s'est construite à l'origine par référence aux prestations servies par l'Etat à ses agents et définies à partir de 1946 par voie de circulaire.

Avant l'adoption de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, il n'existait en effet pas de définition précise de l'action sociale pouvant être menée par les collectivités territoriales au profit de leurs agents.

L'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 (issu de la loi du 3 janvier 2001), applicable aux trois fonctions publiques, avait cependant déjà précisé 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. Elles ne sont donc pas soumises au « principe de parité ».

Les définitions existantes de l'action sociale étaient celle donnée par le Conseil d'Etat dans son avis « Fondation Jean Moulin » de 2003, d'une part, et celle fixée pour la fonction publique d'Etat par le décret du 6 janvier 2006, d'autre part.

Dans les deux cas, on retrouvait les éléments suivants :

- les prestations d'action sociale sont attribuées en tenant compte de la situation de l'agent (revenus et situation familiale) ;
- l'objectif assigné à l'action sociale est celui d'améliorer les conditions de vie des agents et de leurs familles et de les aider à faire face à des situations difficiles.

Cette définition a été étendue à l'ensemble de la fonction publique par la loi du 2 février 2007 qui a modifié l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983.

Cet article précise désormais que : « *L'action sociale 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 implique 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.* »

En 2006, à la suite des vœux exprimés par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) en faveur du caractère obligatoire de l'action sociale pour les collectivités territoriales, une concertation a été menée avec les présidents des trois associations d'élus et du président du CSFPT.

Un accord unanime a été trouvé sur le principe du caractère obligatoire de l'action sociale pour les agents territoriaux, mais dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.

---

<sup>4</sup> Source : note de la DGCL du 26/03/2008.

La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale traduit cet accord et pose le principe de la mise en œuvre d'une action sociale par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au bénéfice de leurs agents. Ce principe est désormais inscrit à l'article 88-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale.

L'action sociale des collectivités locales au profit de leurs agents prend ainsi rang parmi les compétences reconnues par la loi aux collectivités territoriales, dans le cadre du renforcement de leurs compétences de gestion des ressources humaines. Dans le respect du principe de libre administration, la loi confie à chaque collectivité le soin d'en décider le principe, le montant et les modalités.

Elle confie ainsi à l'assemblée délibérante le soin de fixer le périmètre des actions, c'est-à-dire la nature des prestations définies par l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983, que la collectivité ou l'établissement public entend engager.

L'assemblée délibérante fixe également le montant des dépenses consacrées à l'action sociale, dans le cadre des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux dépenses obligatoires des collectivités locales. Concrètement, le mécanisme retenu est celui qui s'applique aux indemnités d'élus. Il appartient à chaque assemblée délibérante de fixer le montant des dépenses d'action sociale, de façon souveraine.

L'assemblée décide enfin, librement, les modalités de mise en œuvre de l'action sociale, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs prestataires de service.

### III - CONCLUSION

A l'heure où un nombre croissant d'agents territoriaux font face à des difficultés économiques, l'action sociale peut constituer une aide pour les surmonter.

Ainsi, nous avons pu constater que les effets de la loi de 2007 dans le domaine de l'action sociale, à laquelle le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a grandement contribué, sont positifs. Ces effets positifs sont cependant d'ampleur différente selon la taille de la collectivité. Si on a observé une nette progression de l'action sociale proposée aux agents des grandes collectivités, l'impact dans les petites et moyennes collectivités est plus diffus ; la loi de 2007 a permis de proposer une offre d'action sociale là où elle n'existait pas ou de la poursuivre, voire de l'améliorer, lorsque celle-ci était déjà mise en place.

Le travail conduit par les Centres de gestion a permis de mutualiser l'offre d'action sociale via les contrats-cadres, les agents territoriaux dépendant des collectivités concernées ont ainsi pu bénéficier de prestations d'action sociale. La mutualisation peut aussi être un moyen pour pallier la disparité de l'offre notamment lors de mobilité.

Par ailleurs, le dialogue social est bien présent dans ce domaine et la concertation est réelle. Les organisations syndicales sont associées au choix des dispositifs même si cela ne fait pas l'objet de multiples échanges. S'agissant de la gestion de l'action sociale, elle est plutôt effectuée par les services des ressources humaines en lien avec un COS ou une association du personnel. On peut tout de même noter que la gestion paritaire demeure minoritaire.

En outre, les représentants des personnels constituent un relais d'information complémentaire aux référents, gestionnaires des ressources humaines et autres acteurs. L'information vers les agents est un enjeu crucial face à la diversité de l'offre et ce, tout particulièrement lorsque l'action sociale est confiée à un opérateur national. Il convient d'informer voire d'accompagner les agents afin qu'ils puissent bénéficier de l'offre proposée.

Même si la volonté exprimée d'améliorer la situation des agents via l'action sociale ne fait aucun doute, il sera nécessaire d'être très attentif à l'évolution de l'offre qui leur est proposée, compte tenu des contraintes notamment budgétaires auxquelles les Collectivités territoriales sont confrontées.

## IV - PRECONISATIONS

- Un rappel par les représentants de l'Etat auprès des collectivités territoriales du caractère obligatoire de l'action sociale.
- Tous les acteurs de la vie sociale doivent contribuer à améliorer l'information des agents sur leurs droits en la matière.
- Etudier la pertinence d'un statut spécifique d'utilité sociale et publique pour les organisations à objectif social destiné aux organismes financés par l'argent public dans le domaine de l'accompagnement social et travaillant avec des personnels de droit privé ; et, envisager, dans ce cadre, l'évolution éventuelle des COS.
- Clarifier l'information auprès des agents en matière d'action sociale et de PSC, différentes l'une de l'autre mais complémentaires.
- Encourager les collectivités à définir une véritable politique d'action sociale vis-à-vis de leurs agents quel que soit leur statut.
  - Inciter à développer les aides en matière d'accès au logement :
    - à la caution
    - au dépôt de garantie.
- Sensibiliser les élus aux avantages d'une politique sociale efficace pour l'attractivité de la collectivité, de la société d'économie mixte (SEM) et pour la motivation des agents.
- Poursuivre l'étude sur l'action sociale en établissant une comparaison avec les deux autres versants de la fonction publique et visant à mettre en place un socle minimum consacré à l'action sociale (excepté le collègue « employeurs » sur la proposition de socle minimum).
- Développer une véritable gestion paritaire de l'action sociale.

## **V- CONTRIBUTIONS**

**Contribution de la CGT**

**Contribution de la fédération INTERCO CFDT**

**Contribution de FO**

**Contribution de la FA-FPT**

**Contribution de la fédération UNSA territoriaux**

**Contribution de la FNACT-CFTC**

# CONTRIBUTION CGT

## Rapport sur les effets de la loi de Février 2007 sur l'accès à l'action sociale dans la Fonction Publique territoriale

### Remarques préliminaires

Ce rapport amène des éléments pertinents d'analyse de l'action sociale et sur la mise en œuvre suite à la loi du 2 Février 2007 dans les collectivités locales. Il pointe les grandes différences qui existent d'une collectivité à une autre. Ces différences sont notables en fonction de la taille de la collectivité, de l'implication des agents, des élus des collectivités et des subventions ou cotisations versées.

Le rapport met en évidence quelques éléments que nous avons tenus à relever :

D'une part, la loi de 2007 qui a rendu obligatoire l'action sociale dans les collectivités les contraignant à mettre en œuvre des prestations d'actions sociale.

Cependant, devant cette dépense devenue obligatoire, un grand nombre de collectivités ont adhéré au Comité National d'Action Sociale (CNAS) et à la Fédération Nationale d'Action Sociale (FNASS) sans, quasiment, aucune consultation du personnel.

Plus de la moitié des collectivités n'ont pas consulté leurs instances paritaires. La gestion paritaire de l'action sociale reste minoritaire.

Si d'une manière générale les employeurs concèdent que l'organisation d'activités sociales et culturelles contribue au bien-être au travail, la CGT constate que dans de nombreuses collectivités, elles ne sont pas développées ou considérées comme telles.

D'autre part, ce rapport montre la confusion faite par les collectivités en matière d'action sociale, d'activités sociales et protection sociale et la nécessité d'un socle minimal commun aux agents territoriaux.

De plus, il met en évidence les problèmes de communication, entre les collectivités et les agents. Les agents méconnaissent leurs droits en matière d'action sociale et les prestations proposées. Les besoins des agents diffèrent selon leur lieu d'exercice : milieu rural ou grandes collectivités. Les organismes nationaux ne peuvent pas répondre aux besoins aussi rapidement que les organismes locaux.

Enfin, le contexte budgétaire des collectivités tend à réduire les cotisations et donc les droits et prestations aux agents. Ce qui est inacceptable pour la CGT.

Si la finalité est l'épanouissement du salarié dans son environnement social et professionnel, l'action et l'activité sociale et culturelle doivent être les moyens d'humaniser le travail.

### PROPOSITIONS CGT

Il y a nécessité d'un socle minimum d'action sociale avec un financement calculé sur la masse salariale de la collectivité.

Pour une différenciation entre l'activité sociale et l'action sociale

Une majorité d'employeurs a décidé d'adhérer à une association nationale ou au centre de gestion dans le but de privilégier l'action sociale au détriment des Activités Sociales et Culturelles.

Il est essentiel de différencier l'action sociale qui relève de l'employeur et les activités sociales et culturelles qui doivent être gérées par les personnels territoriaux au sein d'un Comité des Activités Sociales et Culturelles (CASC).

#### 1. L'action sociale :

La CGT rappelle que les prestations d'action sociale sont des éléments qui participent du pouvoir d'achat et qu'une gestion collective de l'action sociale donc soumise au CTP est essentielle.

L'action sociale relève des prestations d'assistance sociale et de solidarité dont les critères sont définis par l'employeur public lorsqu'il a une politique sociale en direction des agents territoriaux. Pour la CGT, la gestion de l'action sociale doit être assumée uniquement par l'employeur afin d'éviter la cogestion avec les organisations syndicales.

Un socle minimum commun à l'ensemble de la Fonction Publique doit être mis en place afin de garantir l'unicité de l'action sociale à minima pour les actifs et retraités. Ce socle doit intégrer à minima les mesures sociales acquises par les fonctionnaires d'Etat.

Ce socle doit contenir :

- des chèques vacances proposées à tous les agents avec une participation au minimum de 50% de l'employeur ;
- une participation aux frais de restauration ;
- une prise en charge des frais de transport ou frais de carburant à 70% ;
- un supplément familial de traitement conséquent ;
- une indemnité de résidence à 3% intégré dans le traitement indiciaire ;
- un prêt à l'acquisition d'un logement ou véhicule à taux zéro ;
- une allocation décès ;
- une prime « médailles » du travail ;
- un congé fin de carrière au minimum d'un mois de congés payé par décennie entamée travaillée ;
- une prime de départ en retraite.

## **2. Les activités sociales et culturelles :**

### Pour une évolution des COS et un développement des CASC

La CGT revendique une évolution de l'appellation des COS. Il convient de bannir les termes d'actions sociales et œuvres sociales qui font référence à la charité chrétienne et mélange l'action sociale dévolue aux employeurs publics et l'organisation d'activités sociales et culturelles dévolues aux personnels.

L'activité sociale est la réponse aux besoins exprimés des agents, par la mise en œuvre de projets favorisant le droit à l'accès à la culture, au sport, aux loisirs, au droit de partir en vacances, en voyage, pour la découverte d'autres horizons, d'autres cultures. C'est ainsi que ce lien social crée, favorise l'épanouissement de l'individu, participe à sa reconstruction morale et intellectuelle et à la régénération de la force de travail.

L'activité sociale est faite pour TOUS les agents des collectivités territoriales, selon une politique définie par les élus du personnel responsables du CASC, dans le respect de la laïcité, pour répondre aux besoins des personnels. Elle est financée en partie par le CASC et en partie par le bénéficiaire.

C'est dans un cadre de fonctionnement démocratique qu'on définit, met en commun les objectifs et les moyens de l'activité sociale. Le CASC est financé par une subvention des employeurs exonérée de toutes charges sociales.

Cela correspond à des achats ou à des créations d'activités qui tournent autour du sport, de la culture, des loisirs, du tourisme social, des vacances de qualité, pour tous, avec pour but une redistribution aux salariés. Le bénéficiaire choisit une activité plutôt qu'une autre selon ses envies, ses possibilités, etc.

C'est aussi une mutualisation de moyens avec pour but la création de lien social, du maintien de la sociabilité et l'accompagnement à l'épanouissement personnel.

### Pour une reconnaissance statutaire de l'activité sociale et culturelle

La CGT revendique la reconnaissance dans le statut du 26 janvier 1984 de l'organisation des activités sociales et culturelles par les agents territoriaux.

Ce qui permettrait :

- l'harmonisation des droits pour l'ensemble des fonctionnaires et agents territoriaux de toutes les collectivités territoriales quelle que soit leur taille,
- de défendre et de favoriser les entreprises de l'économie sociale, associatives et mutualistes, pour la fourniture et l'organisation des prestations et activités, plutôt que les entreprises de l'économie marchande.

Le CASC doit être inscrit dans la loi et se définit comme un outil de gestion des activités sociales et culturelles. Ce ne doit plus être une association. Il est essentiel dans le cadre d'une gestion collective que les COS et CASC aient un réel cadre juridique comme organisation statutaire.

La reconnaissance statutaire des CASC permettrait la pérennisation et l'harmonisation des droits pour l'ensemble des fonctionnaires territoriaux quel que soit la taille de leur collectivité.

Une déclaration commune des 5 confédérations (CGT, FO, CFDT, CFE-CGC, CFTC) porte la même revendication «sur le droit aux vacances pour tous et une mutualisation des besoins» en favorisant les entreprises de l'économie sociale.

L'Activité sociale et culturelle a pour objectif la mise en œuvre de divers projets d'activités ayant vocation à construire et développer du lien social entre les agents, sans discrimination de fonction, de catégorie, de cadre d'emploi, ou de génération.

#### Des modalités d'organisation respectueuses du droit à la participation des agents

Un CASC est créé dans toutes les collectivités territoriales et leurs établissements, localement pour celles de plus de 50 agents et au niveau départemental pour celles de moins de 50 agents.

Toutefois, en cas d'accord avec la collectivité, un CASC peut être créé localement même s'il y a moins de 50 agents. De la même façon, le rattachement de plusieurs collectivités ou établissements publics, Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), syndicats, comités d'agglomérations, comités de communes, cantons en un seul CASC peut avoir lieu.

#### La composition et l'organisation des élections :

Élus titulaires représentants du personnel.

Aucune présence d'employeur dans les instances de direction du CASC, la gestion des activités sociales et culturelles relevant de l'unique responsabilité des représentants du personnel.

Election des représentants du CASC sur listes syndicales.

Les listes sont composées des 3/4 des postes à pourvoir au minimum et peuvent aller jusqu'au double de candidats afin de prévoir les démissions, etc.

Organisation des élections prise en charge par l'employeur au même titre que pour les élections professionnelles.

La durée du mandat est de 3 ans.

Il s'agit d'aligner notre proposition sur notre revendication de réduction de la durée du mandat à 3 ans pour les instances paritaires de la FPT (CAP, CTP, CHSCT).

Election à la proportionnelle au plus fort reste.

Proposition de donner de fait, à la 1ère organisation syndicale élue, le 1er poste à responsabilité (président), sauf avis contraire dans le règlement intérieur.

Les modalités d'élection du bureau sont définies par le règlement intérieur.

Le bureau doit être composé au minimum de : 1 président et 1 vice-président,

1 trésorier (au minimum) voire un trésorier adjoint,

1 secrétaire.

D'autres membres élus peuvent siéger au bureau suivant les modalités prévues dans le règlement.

Nombre d'agents	Sièges à pourvoir
de 50 à 200	5 à 9
&de 201 à 500	7 à 11
de 501 à 1 000	9 à 15
de 1 001 à 2 000	11 à 17
de 2 001 à 4 000	15 à 21
au-dessus de 4 000	2 élus de plus par tranches de 1 000

# CONTRIBUTION DE LA FEDERATION INTERCO CFDT

## RAPPORT SUR LES EFFETS DES LOIS DE FEVRIER 2007 SUR L'ACCES A L'ACTION SOCIALE DANS LA FPT

L'action sociale constitue pour la fédération Interco CFDT est un axe revendicatif essentiel.

Dans un contexte déprimant de gel du point d'indice, d'augmentation des cotisations sociales, de pouvoir d'achat en berne, la mise en œuvre d'une action sociale adaptée aux besoins spécifiques des agents est plus que jamais une priorité.

La fédération Interco CFDT revendique une action sociale organisée dans des instances dotées d'un véritable statut.

Elle trouve une autre légitimité s'il en était besoin dans les travaux menés par le CSFPT sur la précarisation des agents publics.

Si l'action sociale doit répondre prioritairement aux besoins des agents les plus démunis, elle ne doit pas cautionner voire servir d'alibi à certains employeurs territoriaux pour se cantonner à une gestion statutaire au rabais.

Au-delà de sa fonction primordiale de redistribution, l'action sociale doit aussi s'inscrire dans la logique de l'éducation populaire et de l'ouverture culturelle participant ainsi à l'émancipation des agents. Enfin, l'action sociale est aussi un moyen de soutenir l'économie au moment où certaines grandes collectivités parlent de désengagement sur celle-ci ou de restrictions.

**Les effets des lois de février 2007** en matière d'action sociale sont perceptibles mais restent bien en deçà des objectifs affichés.

- Le premier constat concerne la difficulté récurrente d'obtenir des informations complètes et fiables de l'ensemble des employeurs territoriaux et des CDG malgré la qualité du travail réalisé par le Centre National de la Fonction Publique Territoriale et la Fédération Nationale des CDG. Au-delà de l'absence d'une vision plus éclairée des pratiques d'action sociale par les employeurs, doit-on en conclure que l'action sociale reste pour beaucoup d'employeurs territoriaux un sujet annexe, indigne d'un minimum d'attention à fortiori de considération ?
- Si la loi du 19 février 2007 a eu de réels effets sur l'accès des agents territoriaux à l'action sociale (le nombre de bénéficiaires et de collectivités couvertes a augmenté entre 2007 et 2011), si l'obligation de délibérer a permis aux petites communes notamment de s'approprier la question, il n'en demeure pas moins un accès inégal à l'action sociale dans les petites et moyennes collectivités. Les avancées législatives de 2007 en demi-teinte : (dépense obligatoire sans seuil minimum) n'ont pas permis de gommer les inégalités entre collectivités et entre agents.  
**Aussi, la fédération INTERCO CFDT revendique la participation obligatoire de l'employeur public territorial et l'instauration d'un taux minimum : seules garanties pour combattre les inégalités.**
- La grande variété d'organisation en matière d'action sociale s'avère être un frein à l'accès aux prestations d'action sociale, plus globalement à la connaissance de ses propres droits par l'agent. Cette illisibilité de l'exercice de l'action sociale (directement par l'employeur sans opérateur ou via un opérateur, amicale du personnel, COS local ou départemental...) et la multiplicité des opérateurs rendent difficile l'information donnée aux agents et compliquent donc leurs accès aux prestations.  
**Pour garantir un réel accès aux prestations sociales, la fédération Interco CFDT revendique un véritable statut de l'action sociale et de ses différentes structures et acteurs (COS, amicale...).** La CFDT demande que le rapport présenté soit complété par une étude plus resserrée des COS locaux et départementaux portant sur leurs statuts, organisation, prestations afin de réfléchir à une évolution et une sécurisation de leur fonctionnement.

- L'évolution des besoins des agents ne trouvent pas toujours des réponses adaptées dans les propositions faites par les différents acteurs (offre catalogue, prestations définies unilatéralement par l'employeur...). Ainsi, en est-il le plus souvent des demandes concernant le logement.  
**La mise en place d'un socle commun national minimum négocié avec les partenaires sociaux répond pour la CFDT au double objectif d'égalité entre agent et d'adaptabilité des réponses.**
- Très peu de CDG ont saisi l'opportunité offerte par la loi de mettre en place des contrats cadres, 56 d'entre eux déclarent même ne pas intervenir du tout. Pour d'autres, l'exercice est confié à un COS départemental ou à un opérateur. L'absence d'une réelle visibilité de l'action de la majorité des CDG en matière d'action sociale est pour le moins insatisfaisante et forcément regrettable.  
**Pour la fédération INTERCO CFDT, les centres de gestion sont l'échelon le plus approprié pour offrir une action sociale mutualisée et adaptée. La fédération est favorable à la généralisation des contrats cadres prévus par la loi à la condition expresse de la mise en place obligatoire d'une commission ad hoc où siègeraient des membres mandatés par les organisations syndicales représentatives, commission ayant pour objet le suivi et le contrôle du contrat cadre sur l'ensemble du processus.**
- L'étude menée dans le cadre de ce rapport souligne que les CTP sont peu ou pas associés à l'élaboration de la politique d'action sociale. Ainsi, malgré l'obligation de consulter le CTP, moins de 50 % des collectivités qui ont répondu nous confirme le solliciter !  
**Pour la fédération INTERCO CFDT, au-delà de l'impérative nécessité de respecter le cadre réglementaire, un droit syndical en temps spécifique à l'action sociale doit être organisé afin de faire des représentants syndicaux des acteurs du développement des politiques d'action sociale des collectivités.**
- Le rapport fait le constat d'une action sociale souvent attribuée en fonction du statut des agents; instaurant de facto une double peine ainsi pour les agents les plus précaires (temps non complet, la plupart des non titulaires....).  
**La fédération INTERCO CFDT réaffirme sa volonté d'une action sociale attribuée indépendamment du grade, des fonctions et de la manière de servir.  
Seule l'attribution de prestations en fonction du quotient familial introduisant une variabilité basée sur les revenus est source d'égalité sociale.**
- **Pour la fédération INTERCO CFDT, il n'y a aucune confusion possible entre action sociale et protection sociale complémentaire ; l'une ne se substitue pas à l'autre et mettre en œuvre une protection sociale complémentaire responsabilisant l'employeur en matière de conditions et de santé au travail, ce n'est pas faire de l'action sociale. Il convient donc de réaffirmer l'intérêt de l'un et de l'autre.**

# CONTRIBUTION FORCE OUVRIERE

## Rapport sur «les effets des lois de 2007 sur l'accès à l'action sociale dans la FPT»

\*\*\*\*\*

Le rapport a été réalisé sur les résultats de l'enquête nationale menée par le CNFPT et de la FNCDG afin de dresser un état des lieux et mesurer l'évolution de l'offre d'action sociale dans les collectivités territoriales depuis 2007.

Les précédentes enquêtes menées avaient révélé l'importance que les prestations d'action sociale revêtaient pour les agents territoriaux pouvant en bénéficier.

Elles avaient aussi contribué à la réalisation du précédent rapport de 2006 du CSFPT qui préconisait l'accès de l'ensemble des agents territoriaux aux prestations d'action sociale.

L'ensemble des organisations syndicales s'inquiétaient déjà d'une précarisation croissante dans la territoriale qui a été confortée depuis par le rapport de 2011 du CSFPT sur « la précarité dans la FPT ». Notons aussi que dernièrement les observations du Conseil Economique Social et Environnemental sur le « surendettement des fonctionnaires » n'ont fait que confirmer hélas cet état de fait. Dans un tel contexte, les prestations d'action sociale sont donc plus que jamais des éléments essentiels pour améliorer les conditions de vie des agents et de leur famille comme il est précisé dans les textes.

### **Rappel des obligations et des droits en matière d'action sociale.**

Les éléments de ce rapport révèlent que, malgré globalement une amélioration constatée dans la mise en place d'une action sociale au sein des collectivités, il reste encore beaucoup à faire au sein de la FPT pour développer une véritable politique sociale.

Les enquêtes démontrent que, malgré l'apport des lois de 2007, pour une bonne partie les agents territoriaux ignorent leur droit en matière d'action sociale. Il est des plus regrettables que, dans l'enquête menée, et sans considérer celles qui n'ont pas répondu à la question, la majeure partie des collectivités ont déclaré ne pas consulter le comité paritaire sur les prestations d'action sociale.

La loi précise pourtant que les délégués des agents siégeant dans les organismes consultatifs : « ... participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent. ».

De même la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social réaffirme que : « Les organisations syndicales de fonctionnaires ont également qualité pour participer, avec les autorités compétentes, à des négociations relatives :

(...) « 4° A l'action sociale et à la protection sociale complémentaire ; (...) ».

Il y a donc lieu de rappeler aux employeurs territoriaux les obligations de la loi et l'importance de la participation des représentants des personnels à la réalisation de l'action sociale. Il s'agit également d'améliorer et développer l'information des agents sur leur droit aux prestations d'action sociale.

### **Pour conforter l'action sociale**

Force Ouvrière dénonce le contexte et les conditions budgétaires dans lesquelles les collectivités sont contraintes d'exercer leurs activités, cependant notre organisation ne peut accepter que cette situation soit prétexte à une réduction des prestations d'action sociale des personnels.

Il ne s'agit pas non plus de mettre en concurrence, protection sociale et action sociale, FO considère comme une avancée la participation de l'employeur territorial à la protection sociale de leurs agents, l'instauration de celle-ci ne doit en aucun cas être conditionnée à la suppression

d'une prestation d'action sociale. On ne peut déshabiller Pierre pour habiller Paul !

### **Pour des prestations minimum garanties**

Il faut un statut à l'action sociale dans la FPT.

Comme nous l'avions formulé lors du rapport précédent de 2006, Force Ouvrière demande que soit constitué un socle, composé de prestations d'action sociale minimums. La nature de celles-ci pourraient entre autres s'inspirer de celles acquises à l'Etat.

Le CSFPT serait concerté quant à la constitution de ce socle.

Sur l'ensemble du territoire, les agents de la FPT, quels que soit leur statut, bénéficieraient de ces prestations.

Ce socle constituerait donc un minimum garanti et ne saurait remettre en cause le maintien et l'acquis des prestations des situations actuelles (COS, CAS, Amicales etc...).

Afin de financer ces prestations et permettre l'accès des agents de la FPT à ce socle commun, FO demande à ce qu'un montant minimum de la cotisation de l'employeur soit fixé.

Cela permettra également de donner un véritable sens au caractère obligatoire à l'action sociale dans notre versant territoriale.

Le montant de cette cotisation minimale serait fixé par rapport au contenu du socle commun et de la masse salariale de la collectivité, le taux ne pouvant être inférieur à 1 %.

Considérant que le bénéfice des prestations d'action sociale du socle commun constitue un droit pour les agents, aucune participation financière ne saurait leur être demandée.

Par contre, pour l'accès à des prestations « action sociale volontaire » mises en place localement (activités culturelles et sportives, billetterie, photos, pêche, location de matériels et autres ...), une participation financière pourrait être demandée. Elle serait alors fixée par les représentants des personnels chargés de la gestion des COS, CAS et autre association locale...

La mutualisation peut aussi à ce niveau être un moyen pour favoriser l'accès du plus grand nombre à l'action sociale, cela serait un rôle dévolu aux CDG.

## **Contribution de la FA-FPT**

### **Rapport relatif aux effets des lois de février 2007 sur l'accès à l'action sociale dans la Fonction publique territoriale.**

Cette contribution ne reprendra pas de manière exhaustive les prises de positions exprimées par la **FA-FPT** durant les travaux de la Formation spécialisée numéro 4.

Le rapport et les préconisations qui l'accompagnent reprennent les éléments de consensus qui, nous l'espérons, conduiront les membres du CSFPT à l'approuver à l'unanimité.

#### **Eléments de contexte.**

La **FA-FPT** considère que le développement de l'action sociale au sein de l'ensemble des collectivités territoriales doit aujourd'hui s'inscrire comme une priorité au regard notamment de l'accroissement de la précarité dans ce versant de la Fonction publique.

Les indicateurs ne trompent pas, avec une diminution du salaire net moyen de moins 0,8 % en 2012 (en € constant) et une augmentation de 123 % du montant versé au titre de la GIPA en 2011 (avec cinq fois plus d'agents de catégorie C concernés) le rapport sur la précarité dans la FPT approuvé à l'unanimité lors de la séance plénière du 16 mars 2011 demeure, hélas, d'actualité.

#### **La libre administration des collectivités territoriales, vecteur d'iniquité sociale ?**

Face à cette réalité, la libre administration des collectivités territoriales ne doit plus s'apparenter à un vecteur d'iniquité sociale.

Ce principe de libre administration, prévue par la Constitution, doit au contraire être utilisé par les assemblées délibérantes comme un levier permettant de créer les conditions d'un égal accès pour TOUS les agents de la Fonction publique territoriale à des prestations d'actions sociales et culturelles de qualité.

Nous savons toutes et tous combien l'accès à la culture et aux vacances sont essentielles y compris en matière de lien social et nous savons également qu'en situation de précarité ou de difficultés financières les activités culturelles sont les premières à être remises en cause au sein des familles concernées.

#### **Vers une contribution obligatoire.**

La **FA-FPT** souhaite qu'une contribution obligatoire basée sur un taux minimum de 1% de la masse salariale (traitement de base et ensemble des éléments accessoires) soit mise en place, afin de favoriser le développement de l'action sociale et culturelle pour les agents, quel que soit leur statut, et selon des règles de redistribution intégrant la situation financière de chaque famille.

#### **Pour la création d'un organisme de gestion au plus près des agents.**

Pour la **FA-FPT**, ces prestations doivent être gérées au plus près des agents concernés qui restent les mieux placés pour définir localement leurs priorités en fonction des besoins exprimés. Des structures de gestion propres à la collectivité ou à l'établissement doivent être créées.

Pour les plus petites collectivités, c'est au sein de leur CDG d'affiliation que cette gestion sera organisée au travers d'une structure de gestion propre.

Dans ce cadre, la **FA-FPT** propose que soit étudiée la création d'un statut spécifique pour les

organismes qui auront en charge la gestion de la contribution obligatoire de 1% destinée au développement de l'action sociale et culturelle.

Dans le prolongement de cette proposition, la **FA-FPT** souhaite la mise œuvre de Décharges d'activité spécifiques pour les représentants des personnels élus participant au fonctionnement des organismes de gestion de l'action sociale et culturelle (hors crédit temps syndical issus des élections professionnelles).

Ces dispositions devant s'inscrire dans un texte de portée législative.

### **Des droits pour tous ou comment ne pas cumuler injustice et précarité.**

La situation particulière des Outre-Mer y compris au regard de la précarité de statut de certains agents – AOTM à Mayotte, ex « journaliers » à la Réunion – devra conduire à une prise en compte spécifique des agents non titulaires des DROM-COM.

Les éléments contenus dans le rapport sur la précarité évoqué en introduction de cette contribution tout comme le rapport annuel de la DGAFP sur le l'état de la Fonction publique nous obligent à insister sur ce sujet compte tenu de la dégradation de la situation des agents ultra marins dans certains départements d'Outre-Mer.

Paradoxalement, peu de DROM-COM se sont exprimés suite à la consultation préalable à la réalisation de l'étude conduite par la FS 4.

Au-delà de ces spécificités, pour la **FA-FPT** il ne saurait être question d'exclure du champ de l'action sociale et culturelle les agents non titulaires de métropole sauf à rajouter de l'injustice à la précarité.

### **La protection sociale complémentaire : une priorité pour la FA-FPT**

Si l'action sociale et culturelle apparaît comme un élément essentiel du développement individuel et collectif dans le cadre d'un projet social équitable, LA PROTECTION SOCIALE COMPLEMENTAIRE demeure pour la **FA-FPT** un enjeu majeur de santé publique.

Si pour certaines collectivités ou centres de gestion, au vu des retours exprimés suite à l'enquête lancée dans le cadre de ce travail en auto saisine, l'action sociale et la protection sociale complémentaire s'intègrent dans une approche commune de prestations à caractère social, pour la **FA-FPT** il est indispensable que la protection sociale complémentaire (santé et prévoyance) soit abordée de manière totalement dissociée afin d'éviter que ne se pose la question du choix entre l'une ou l'autre prestation.

C'est pourquoi, alors que la FS 4 termine un travail de qualité sur l'action sociale, nous souhaitons que s'engage au plus tôt une démarche similaire sur le thème de la protection sociale complémentaire, car en situation de précarité, après la culture et les vacances c'est aux soins que les plus démunis finissent par renoncer !

# **Contribution de la fédération UNSA territoriaux**

## **Rapport sur l'action sociale**

Pour l'UNSA territoriaux il apparaît évident que l'action sociale est une priorité.

C'est pourquoi nous souhaitons le réaffirmer de manière forte en préambule à cette contribution.

En période de crise, et celle que traverse notre pays actuellement est particulièrement grave, elle doit encore plus qu'à d'autres moments être un véritable vecteur de rééquilibrage du partage des richesses entre l'ensemble des serviteurs du service public que sont les agents publics.

Le rapport sur la précarité dans la FPT a mis en évidence le phénomène de précarisation des agents publics. L'action sociale doit en tirer les leçons et jouer un véritable rôle d'amortisseur des inégalités sociales. Partant de ce constat il apparaît évident pour l'UNSA Territoriaux que compte tenu de la complexité et de la diversité des situations en matière d'action sociale, le principe de la mise en place d'un socle commun minimum applicable sur l'ensemble du territoire doit être envisageable donc envisagé.

Il paraît en effet, totalement inconcevable de mettre en place un système qui consisterait à favoriser la création de nouvelles inégalités créant un fossé supplémentaire entre les agents de la FPT. Et ce d'autant plus que les agents interrogés ne le souhaitent pas.

Il faut aussi tenir compte du fait que certains services qui par définition sont des services occasionnels ou saisonniers ne permettent pas à des agents publics, souvent les plus nécessiteux d'aide sociale de bénéficier des dispositifs d'action sociale de leurs employeurs.

L'action sociale concerne tous les agents publics. Elle ne doit avoir aucun lien avec la titularisation de l'agent (avec le statut de l'agent, qu'il soit titulaire, auxiliaire ou contractuel).

En effet, très souvent, la situation des agents non titulaires est globalement plutôt désavantageuse puisqu'ils ne peuvent bénéficier ni d'une véritable carrière comme les fonctionnaires, ni des garanties qui s'attachent, en droit du travail, au contrat à durée indéterminée.

Les contractuels représentent environ 500 000 agents.

- ***Il est inconcevable d'interdire à ces agents l'accès à l'action sociale.***
- ***Les agents qui mettent en œuvre le service public quel que soit leur statut doivent pouvoir prétendre au bénéfice de l'action sociale mise en œuvre par leurs employeurs***

La fédération UNSA Territoriaux n'est pas par principe hostile, à la gestion déléguée d'une compétence obligatoire par une association à but non lucratif du type association loi 1901.

Ceci étant dit, La fédération UNSA Territoriaux constate cependant, que dans de nombreux cas ces associations 'COS-CASC etc. imposent dans l'illégalité la plus totale, une cotisation obligatoire souvent uniforme, donc par définition sans caractère social, puisque identique pour tous les adhérents.

En mettant en place ce système, elle crée une obligation supplémentaire qui pèse sur l'agent public. Or ni la loi de 2007, ni le statut de la Fonction Publique ne prévoit un tel dispositif.

Les agents n'adhérant pas à l'association sont alors de fait exclus du bénéfice des prestations d'actions sociale mises en place par leur employeur.

L'ensemble des études faites en matière d'accès aux soins démontre que l'avance de trésorerie est un lourd handicap. Ce phénomène a aussi été constaté en matière d'action sociale, lors de la mise en place des tickets restaurants et des chèques vacances.

Les agents les plus précaires qui n'ont souvent pas les moyens de thésauriser, renoncent purement et simplement à certaines prestations d'actions sociales, alors qu'ils devraient être le public cible par excellence de ces prestations.

C'est malheureusement ce même public qui renonce aux soins pour les mêmes raisons.

C'est pourquoi la fédération UNSA territoriaux exige que l'accès aux prestations sociales ne soit pas soumis à une obligation financière, car elle pénalise les plus faibles

Pour la fédération UNSA territoriaux l'action sociale doit jouer un rôle d'amortisseur d'inégalités. Si elle exclut par le biais de dispositif du type 'Adhésions obligatoires' les plus précaires, elle n'atteint pas son objectif premier.

### **C'est pourquoi la fédération UNSA territoriaux exige que ce genre de pratique, contraire au Droit soit proscrit**

#### **Sur le rôle et la place des CDG**

56 Centres de Gestion déclarent ne pas exercer la mission, du fait que les collectivités organisent elles-mêmes leurs propres prestations.

Cette affirmation, fautive au demeurant car sur l'ensemble d'un département toutes les collectivités n'organisent pas par elles-mêmes leurs propres prestations démontre qu'à l'évidence la fédération UNSA Territoriaux doit continuer à militer pour que l'ensemble des agents puissent bénéficier de prestations d'actions sociales.

### **C'est pourquoi la fédération UNSA territoriaux exige que cette compétence obligatoire soit transférée aux CDG**

Afin de permettre à l'ensemble des agents territoriaux de bénéficier de prestations d'action sociale, il s'agit pour les Centres de Gestion de jouer un rôle d'harmonisation sur l'ensemble du territoire des pratiques en matière d'action sociale. L'action sociale doit être perçue comme un levier nécessaire aux politiques de ressources humaines.

La majorité des collectivités consacre en moyenne entre 1 à 3% de la masse salariale à l'action sociale. Pour la fédération UNSA territoriaux, dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif rendant obligatoire l'action sociale, il aurait fallu imposer un pourcentage minimum de la masse salariale à consacrer à l'action sociale.

### **C'est pourquoi la fédération UNSA territoriaux revendique la mise en œuvre d'un dispositif législatif rendant obligatoire un taux minimum de la masse salariale consacré à l'action sociale. Ce taux pourrait être de 2%.**

### **Pour la Fédération UNSA Territoriaux l'efficacité de l'action sociale passe obligatoirement par une information sur des supports diversifiés.**

Il faudrait selon la fédération UNSA territoriaux que trois types de mesures soient mises en œuvre :

- 1°- une information semestrielle adressée à chaque agent en même temps que son bulletin de salaire.
- 2°- Un guide des droits et obligations en matière d'action sociale et protection sociale de l'agent doit être remis à l'agent qui entre en fonction dans la collectivité le jour de sa prise de fonction.
- 3° - Un mail doit être adressé à chaque agent dès lors qu'une nouvelle action, ou un nouveau dispositif se met en place, l'incitant par la même occasion à consulter le site dédié à l'action sociale.

### **Pour la Fédération UNSA Territoriaux l'efficacité de l'action sociale passe aussi obligatoirement**

Par des initiatives du type de celles mises en œuvre par L'ANCV qui poursuit une mission unique de service public :

#### **Son but :**

Favoriser l'accès aux vacances pour tous. L'objectif visé est de réduire les inégalités dans l'accès aux vacances et aux loisirs et de faciliter le départ en vacances du plus grand nombre. Pour mener à bien sa mission sociale et solidaire, l'Agence dispose de deux outils complémentaires :

- **Les Chèques-Vacances**, outil à destination des salariés
- et**
- **L'action sociale**, via des dispositifs complémentaires de solidarité au profit des différentes populations les plus « éloignées » du droit aux vacances.

Le Chèque-Vacances, outil social créé en 1982, étendu en 1999, simplifié en 2009 pour permettre une plus large diffusion aux petites entreprises, bénéficie désormais à plus de 3 millions de salariés dont près de

127 000 salariés de petites entreprises. L'action sociale, quant à elle, s'appuie sur une réforme décidée par le CA en 2011, dont les deux premières années de mise en œuvre semblent attester la pertinence. Elle bénéficie aujourd'hui à plus de 200 000 bénéficiaires. L'Agence a aussi su mettre en évidence son expertise dans de nombreuses études et déployer des outils, comme le fonds d'expérimentation qui porte les projets menés dans le cadre de la mission menée par C Buisson.

Les derniers bilans attestent ainsi d'une forte croissance de l'activité de l'Agence dans tous ses segments d'activités. Pour autant si le taux de départ en vacances des Français a légèrement augmenté du milieu des années 1980 jusqu'à la fin des années 1990, il s'est ensuite réduit. Et il semble acquis que les écarts sur le taux de non départ en vacances se creusent selon les niveaux de vie et qu'il n'y a plus d'amélioration tendancielle lourde du taux de départ en vacances des Français.

L'ANCV s'est engagée, à assurer une plus grande diffusion du Chèque-Vacances, qui est un outil au service de la politique sociale menée dans l'entreprise. Au-delà de l'objectif général, qui est d'augmenter sa diffusion auprès du plus grand nombre, l'ANCV travaille spécifiquement à sa promotion auprès des petites entreprises.

Le modèle économique spécifique de l'Agence *lui permet de soutenir les populations les plus fragiles par des actions solidaires financées grâce à la solidarité des salariés* ; le bienfait des vacances conforte les effets des politiques d'actions sociales dont ces populations bénéficient par ailleurs auprès d'associations partenaires.

L'Agence intervient principalement selon 3 axes :

- **Elle propose une aide aux personnes** (les APV pour les personnes en situation de fragilité sociale et économique et les Bourse Solidarités vacances). L'ANCV a récemment mis en place des projets innovants qui lui permettent de travailler avec des prescripteurs pour atteindre des populations cibles (Cf. partenariat avec La Direction Nationale de l'Action Sociale de la Poste, partenariat en cours avec le Comité Nation d'Action Sociale pour les agents des collectivités). Ces projets pourraient être étendus.
- **Elle propose une aide ciblée** sur les classes d'âge qui partent le moins en vacances. Au-delà du programme Seniors en vacances, l'ANCV proposera en 2014 un nouveau dispositif dédié aux jeunes (18-25 ans).
- **Via les aides à la pierre**, elle soutient le départ en vacances en favorisant la réhabilitation des équipements du tourisme dont la vocation sociale est avérée.

#### *En conclusion la fédération UNSA territoriaux*

- **revendique : Un cadre législatif plus incitatif et plus contraignant**
- **Souhaite qu'une réflexion soit faite sur la distinction parfois très subtile et pas toujours très lisible 'action sociale et protection sociale'**
- **Encourage toute les initiatives du type de celle de l'ANCV**
- **Souhaite la mise en œuvre des préconisations du présent rapport**

## **Contribution de la FNACT-CFTC**

### **Projet de rapport sur les effets des lois de février 2007 sur l'accès à l'action sociale dans la fonction publique territoriale**

La Formation spécialisée n°4 du CSFPT a été chargée de mener une étude d'impact des lois de février 2007 sur l'offre d'action sociale dans les collectivités territoriales en s'appuyant sur une enquête réalisée avec la collaboration du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) et de la Fédération Nationale des Centres de Gestion (FNCDG).

Cette enquête fait apparaître une augmentation significative depuis 2006 des collectivités ayant mis en place un dispositif d'action sociale ainsi qu'une amélioration de l'offre proposée aux agents pour celles qui l'avaient déjà mis en place.

En cela, il est possible d'affirmer que les dispositions de la loi du n° 2007-148 du 2 février 2007 et de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 ont eu un effet positif sur le développement de l'action sociale au bénéfice des agents des collectivités territoriales.

Pour autant, ce progrès nous semble insuffisant dans la mesure où de nombreuses collectivités n'ont pas encore institué de véritable politique sociale en faveur de leur personnel alors que celui-ci constitué à 80% d'agents de catégorie C subit de plein fouet la crise économique.

En ce sens, le développement de l'action sociale dans la fonction publique territoriale constitue un enjeu important au regard de la précarité croissante constatée sur une frange du personnel territorial.

Outre son rôle d'amortisseur des inégalités sociales, l'action sociale constitue également un facteur d'attractivité des emplois et carrières du secteur public.

Il nous semble ainsi nécessaire de renforcer le dispositif législatif existant par deux types de mesures :

- instituer le principe de la mise en place d'un socle minimal de prestations applicable à l'ensemble des agents territoriaux
- instaurer le principe d'un financement de l'action sociale sur la base d'un taux minimum de 1% de la masse salariale

Ces mesures plus contraignantes permettraient de rendre effective l'obligation légale de mise en œuvre d'une action sociale dans chaque collectivité.

S'agissant des modes d'organisation de l'action sociale, ceux-ci sont très variables d'une collectivité à une autre. L'éventail des structures gestionnaires auxquelles peuvent recourir les collectivités est très large : organisme national, association locale, structure associative intercommunale ou départementale, contrat cadre des centres de gestion.

Même si les associations locales tels que les comités des œuvres sociales, les comités d'action sociale, les amicales proposent des offres plus adaptées, plus ciblées au regard de la couverture des besoins, il appartient aux collectivités de choisir le mode d'organisation de l'action sociale qui leur semble le plus adapté.

En tout état de cause, il convient que le personnel soit systématiquement associé à la définition de la politique d'action sociale de la collectivité et au choix du mode de gestion des prestations.

En ce qui concerne l'intervention des centres de gestion dans le développement de l'action sociale, il est regrettable que le législateur ne soit pas allé plus loin dans la définition des objectifs et des moyens permettant la réalisation de prestations d'action sociale mutualisées notamment en direction des petites collectivités.

Les contrats cadres mis en place par certains centres de gestion offrent des perspectives d'évolution intéressantes en la matière.

De la même manière, au moment où l'intercommunalité se développe sur le territoire, une réflexion devrait être menée sur l'utilité d'une mutualisation des moyens alloués à l'action sociale dans un cadre intercommunal.

Enfin, dans le domaine de la communication, il semble nécessaire de renforcer les moyens d'information des agents pour un meilleur accès aux prestations.

A cet égard, un effort pédagogique auprès des agents paraît nécessaire afin de préciser les notions d'action sociale et de protection sociale complémentaire.

En période de crise économique et de stagnation du point d'indice, l'action sociale joue un rôle essentiel en complément de la protection sociale.

Un dispositif législatif plus contraignant semble indispensable afin de permettre à chaque agent de bénéficier effectivement de prestations d'action sociale.

## VI – ANNEXES

- 1 Article 9 de la loi du 2 février 2007
- 2 Article 70 de la loi du 19 février 2007
- 3 Article 71 de la loi du 19 février 2007
- 4 Effectifs du CNAS depuis 1968
- 5 Cartographie
- 6 Courriers à Madame la Ministre sur l'intervention des représentants de l'Etat auprès des Collectivités territoriales
- 7 Courrier de la DGCL sur les COS



**Chemin :****Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.**

Chapitre II : Garanties

**Article 9**

Modifié par Loi n°2007-148 du 2 février 2007 - art. 26 JORF 6 février 2007

Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière.

Ils participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent.

L'action sociale, 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 implique 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.

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 relative au contrat d'association.

Ils peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes.

**Liens relatifs à cet article**

## Cite:

Loi 1901-07-01  
Loi 83-634 1983-07-13 art. 20

## Cité par:

Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 - art. 12 (M)  
Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 - art. 12 (V)  
Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 - art. 12 (V)  
Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 - art. 17 (M)  
Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 - art. 17 (V)  
Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 - art. 17 (V)  
Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 - art. 120 (M)  
Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 - art. 120 (V)  
Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 - art. 88-1 (V)  
Loi n°84-610 du 16 juillet 1984 - art. 20 (Ab)  
Loi n°90-568 du 2 juillet 1990 - art. 29-1 (V)  
Loi n°90-568 du 2 juillet 1990 - art. 29-1 (VD)  
Décret n°92-1383 du 30 décembre 1992 - art. 4 (Ab)  
Décret n°95-1272 du 6 décembre 1995 - art. 7 (An)  
Décret n°2001-371 du 27 avril 2001 - art. 1 (Ab)  
Décret n°2006-21 du 6 janvier 2006 - art. 4 (V)  
Décret n°2006-672 du 8 juin 2006 - art. 1 (V)  
Décret n°2006-672 du 8 juin 2006 - art. 1 (V)  
Décret n°2006-672 du 8 juin 2006 - art. 1 (VD)  
Arrêté du 21 novembre 2007, v. init.  
Décret n°2008-744 du 28 juillet 2008 - art. 8 (V)  
Décret n°2008-744 du 28 juillet 2008 - art. 8, v. init.  
Arrêté du 5 novembre 2008 (V)

<http://legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=3FF32E28C52CD212A78F...> 11/07/2013

**Chemin :**

**Loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale (1).**  
Chapitre V : Dispositions diverses

**Article 70**

Après l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, il est inséré un article 88-1 ainsi rédigé :  
« Art. 88-1. - L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local détermine le type des actions et le montant des dépenses qu'il entend engager pour la réalisation des prestations prévues à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, ainsi que les modalités de leur mise en oeuvre. »

**Chemin :****Loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale (1).**

Chapitre V : Dispositions diverses

**Article 71**

I. - Après le 4° de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un 4° bis ainsi rédigé :

« 4° bis Dans les conditions prévues à l'article 88-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les dépenses afférentes aux prestations mentionnées à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; ».

II. - Après le 5° de l'article L. 3321-1 du même code, il est inséré un 5° bis ainsi rédigé :

« 5° bis Dans les conditions prévues à l'article 88-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les dépenses afférentes aux prestations mentionnées à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; ».

III. - Après le 5° de l'article L. 4321-1 du même code, il est inséré un 5° bis ainsi rédigé :

« 5° bis Dans les conditions prévues à l'article 88-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les dépenses afférentes aux prestations mentionnées à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; ».

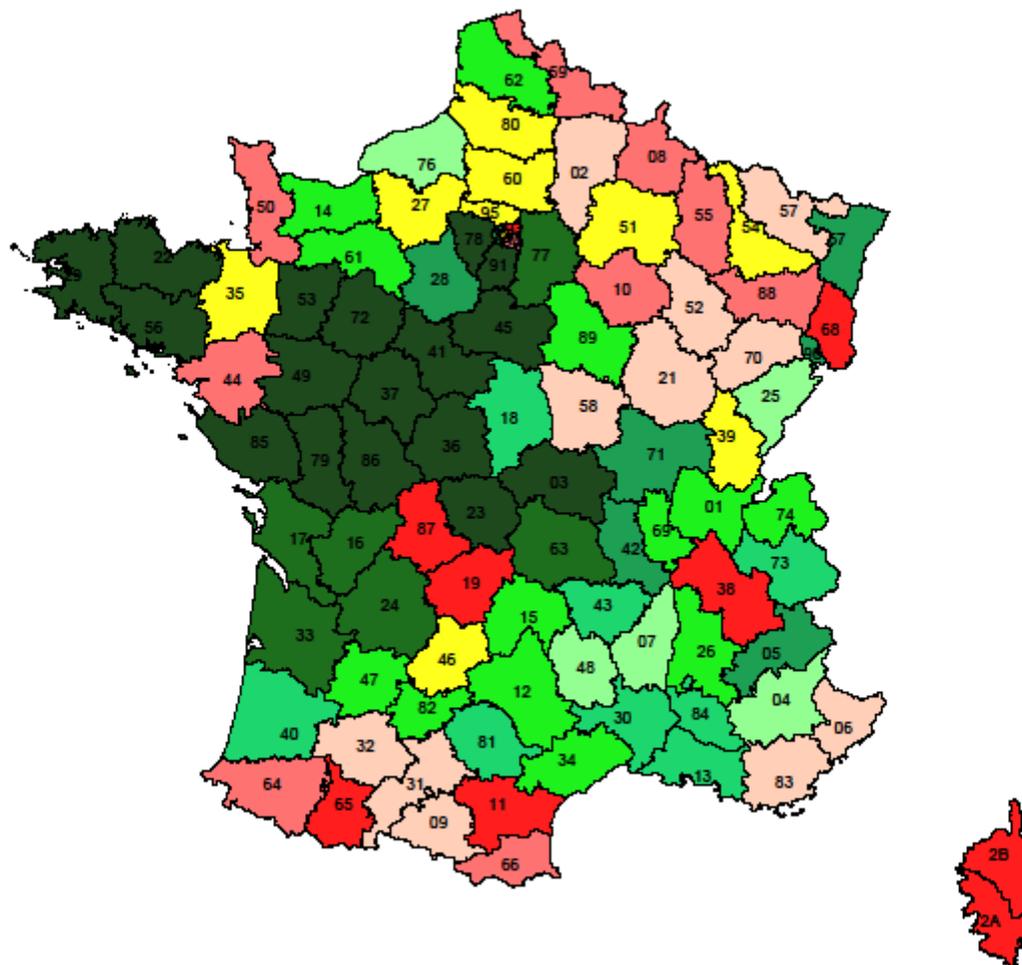
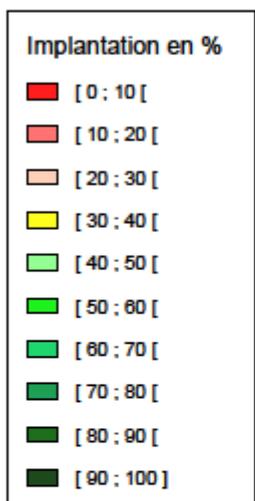
EFFECTIFS CNAS

	AGENTS (bénéficiaires)	COLLECTIVITES (adhérentes)	
01/1968.....		18 collectivités	
12/1968.....	947 agents	51 collectivités	
10/1969.....+24% agents.....	1 173 agents	64 collectivités.....	+25%
10/1970.....+85%.....	2 167 agents	89 collectivités.....	+39%
09/1971.....		145 collectivités.....	+63%
05/1972.....+345%.....	9 658 agents	450 collectivités.....	+210%
12/1973.....+45%.....	14 000 agents	830 collectivités.....	+84%
12/1974.....+56%.....	21 913 agents	1 250 collectivités.....	+51%
12/1975.....+27,5%.....	27 940 agents	1 500 collectivités.....	+20%
12/1976.....+23%.....	34 445 agents	1 751 collectivités.....	+17%
12/1977.....+21%.....	41 673 agents	1 931 collectivités.....	+10%
12/1978.....+19%.....	49 540 agents	2 255 collectivités.....	+17%
12/1979.....+15%.....	57 164 agents	2 573 collectivités.....	+14%
12/1980.....+11%.....	63 643 agents	2 801 collectivités.....	+8%
12/1981.....+17%.....	74 319 agents	3 367 collectivités.....	+20%
12/1982.....+2%.....	75 963 agents	3 449 collectivités.....	+2,5%
12/1983.....-----.....	76 000 agents	3 510 collectivités.....	+2%
12/1984.....+12%.....	84 910 agents	3 630 collectivités.....	+3,5%
12/1985.....+3%.....	87 480 agents	3 756 collectivités.....	+3,5%
12/1986.....+4%.....	90 751 agents	3 870 collectivités.....	+3%
12/1987.....+5,5%.....	95 623 agents	3 975 collectivités.....	+3%
12/1988.....+7%.....	102 273 agents	4 156 collectivités.....	+4,5%
12/1989.....+9%.....	111 366 agents	4 350 collectivités.....	+4,5%

12/1990.....	+9%	121 355 agents	4 608 collectivités	+6%
12/1991.....	+12,5%	136 545 agents	5 452 collectivités	+18,5%
12/1992.....	+7%	145 973 agents	5 805 collectivités	6,5%
12/1993.....	+5%	153 268 agents	6 059 collectivités	+4,5%
12/1994.....	+5,5%	161 667 agents	6 388 collectivités	+5,5%
12/1995.....	+4%	168 064 agents	6 593 collectivités	+3,2%
12/1996.....	+7%	179 938 agents	6 897 collectivités	+4,6%
12/1997.....	+6,5%	191 520 agents	7 232 collectivités	+5%
12/1998.....	+9,5%	210 061 agents	7 699 collectivités	+6,5%
12/1999.....	+8,5%	227 930 agents	8 113 collectivités	+5,5%
12/2000.....	+7,5%	245 213 agents	8 567 collectivités	+5,5%
12/2001.....	+8%	265 277 agents	9 001 collectivités	+5%
12/2002.....	+4%	276 422 agents	9 180 collectivités	+2%
12/2003.....	+8%	297 990 agents	9 687 collectivités	+5,5%
12/2004.....	+9%	325 477 agents	10 182 collectivités	+5%
12/2005.....	+7%	347 986 agents	10 793 collectivités	+6%
12/2006.....	+6%	368 089 agents	11 426 collectivités	+6%
12/2007.....	+14,5%	421 736 agents	12 891 collectivités	+13%
12/2008.....	+13,5%	478 503 agents	15 087 collectivités	+17%
12/2009.....	+12%	537 724 agents	16 732 collectivités	+11%
12/2010.....	+6,5%	573 639 agents	17 825 collectivités	+6,5%
12/2011.....	+4%	597 502 agents	18 665 collectivités	+4,5%

*Source : CNAS*

## Taux d'implantation nationale structures





MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

CONSEIL SUPÉRIEUR

Fonction Publique Territoriale

**LE PRÉSIDENT**

Tel : 01 53.43.84.15

Fax : 01 53.43.84.11

PL/JRM/CT - n° 001/003

Site internet : [www.csfpf.org](http://www.csfpf.org)

Paris, le 21 JAN. 2013

Madame la Ministre,

Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale a engagé une étude sur les effets de la loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale donnant un caractère obligatoire à l'action sociale.

Au cours des auditions données dans ce cadre en présence des principaux opérateurs de l'action sociale, a été mentionné le fait que trop de petites collectivités territoriales n'exercent pas leurs devoirs en matière d'action sociale. Les agents de ces petites collectivités, ne bénéficiant pas de prestations sociales auxquelles ils peuvent prétendre, sont pénalisés. Au surplus, ces agents n'ont pas toujours à leur disposition les moyens techniques leur permettant d'avoir accès à l'information et de le signaler.

Afin d'y pallier, certains préfets sont déjà intervenus à bon droit auprès de ces petites collectivités en leur rappelant les possibilités offertes par la législation en la matière.

Je souhaitais attirer votre attention sur ces initiatives bienvenues, qui permettent une meilleure application de la loi.

Dans ce cadre, il paraît opportun que ces bonnes pratiques puissent être rappelées par l'ensemble des représentants de l'Etat dans les départements, à l'instar de leurs collègues.

Bien entendu, mes services restent à votre disposition pour toute information relative à ce dossier.

En vous remerciant de l'intérêt que vous porterez à ce dossier, je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma considération distinguée.

*Bien cordialement,*  
Le Président du Conseil supérieur de la  
Fonction publique territoriale

Philippe LAURENT  
Maire de Sceaux

Madame Marylise LEBRANCHU  
Ministre de la Réforme de l'Etat, de la décentralisation  
et de la fonction publique  
80 rue de Lille  
75700 PARIS Cedex



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

CONSEIL SUPÉRIEUR

Fonction Publique Territoriale

LE PRÉSIDENT

Tel : 01 53.43.84.15

Fax : 01 53.43.84.11

PL/JRM/CT - N° 106 (9) 92

Christine.thomas@csfpt.org

Site internet : [www.csfpt.org](http://www.csfpt.org)

Paris, le 16 SEP. 2013

Madame la Ministre,

Par courrier en date du 21 janvier 2013, j'avais attiré votre attention sur le fait que trop de petites collectivités territoriales n'exercent pas leurs devoirs en matière d'action sociale. Cela pénalise les agents de ces petites collectivités qui ne bénéficient pas de prestations sociales auxquelles ils peuvent prétendre. Au surplus, ces agents n'ont pas toujours à leur disposition les moyens techniques leur permettant d'avoir accès à l'information et de le signaler.

Je vous relatais l'expérience qui nous a été rapportée, dans le cadre de notre étude sur les effets de la loi n°2007-209 donnant un caractère obligatoire à l'action sociale, par des opérateurs d'action sociale précisant que certains préfets étaient déjà intervenus à bon droit auprès de ces petites collectivités en leur rappelant les possibilités offertes par la législation en la matière.

Ainsi, il paraissait opportun que ces bonnes pratiques puissent être rappelées par l'ensemble des représentants de l'Etat dans les départements, à l'instar de leurs collègues. Je vous priais de les en saisir en ce sens.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir m'indiquer si des éléments de réponse ont d'ores et déjà été apportés à votre saisine.

Bien entendu, mes services restent à votre disposition pour toute information relative à ce dossier.

En vous remerciant de l'intérêt que vous porterez à cette situation, je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma considération distinguée.

*Philippe Laurent*  
Le Président du Conseil supérieur de la  
Fonction publique territoriale

*Philippe Laurent*  
Philippe LAURENT  
Maire de Sceaux

Madame Marylise LEBRANCHU  
Ministre de la Réforme de l'Etat, de la décentralisation  
et de la fonction publique  
80 rue de Lille  
75700 PARIS Cedex



## MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

CONSEIL SUPERIEUR

*Fonction.Publique.Territoriale*

LE PRÉSIDENT  
Tel : 01 53.43.84.10  
Fax : 01 53.43.84.11  
PL/JRM/CT-2013/n° 16/012

Paris, le - 4 FEV. 2013

Site : [www.csptp.org](http://www.csptp.org)

Monsieur Serge MORVAN  
Directeur Général  
Direction Générale des Collectivités Locales

Monsieur le Directeur Général,

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a engagé en autosaisine une étude sur les effets de la loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la Fonction publique territoriale modifiant certaines règles notamment en matière de régime d'action sociale des agents de la Fonction publique territoriale.

L'article 9 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 ainsi que l'article 88-1 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 autorisent les Collectivités territoriales à confier la gestion des prestations sociales à des associations. Dans ce cadre, il appartient à l'assemblée délibérante ou au conseil d'administration de déterminer notamment le type d'actions à engager ; les COS mettent en œuvre, ils assurent la gestion et sont tenus de fournir les prestations qui leur sont déléguées.

Or, au cours de l'étude susmentionnée conduite par la Formation spécialisée n°4, il est apparu que bon nombre d'agents de Collectivités territoriales étaient contraints d'adhérer au COS afin de bénéficier des prestations sociales alors même qu'ils pouvaient y prétendre de plein droit ; l'assemblée délibérante de leur Collectivité territoriale ayant délégué celles-ci au COS.

Il semble donc qu'il y ait des lectures différenciées de ce sujet selon les Collectivités, il serait opportun de mieux faire connaître la règle de droit en cette matière, aussi je vous saurais gré de bien vouloir m'indiquer quelles sont les bonnes pratiques dans ce domaine.

Bien entendu, mes services restent à votre disposition pour toute information relative à cette requête.

En vous remerciant de l'intérêt que vous porterez à ce dossier, je vous prie de croire, Monsieur le Directeur Général, à l'assurance de mes sentiments distingués.

*Pré indiduel*  
Le Président du Conseil supérieur de la  
Fonction publique territoriale

*Philippe Laurent*  
Philippe LAURENT  
Maire de Sceaux



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT,  
DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL  
DES COLLECTIVITÉS LOCALES



Paris, le

12 MARS 2013

Réf. : 13-007433-D/

Monsieur le Président,

Vous avez appelé mon attention sur le fait que les prestations d'action sociale sont réservées, dans certaines collectivités, aux adhérents du comité des œuvres sociales (COS).

Le cadre juridique dans lequel s'inscrit l'action sociale des collectivités territoriales en faveur de leurs agents a été précisé par la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, qui a introduit à l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 une définition de l'action sociale, commune aux trois fonctions publiques, ainsi que par la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

En application de l'article 9 précité « 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 relative au contrat d'association. Ils peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes».

Constituées sous le régime de la loi de 1901, ces associations locales qui prennent souvent le nom de comité des œuvres sociales (COS, parfois aussi appelées comité d'action sociale-CAS) reçoivent des subventions de la collectivité qui leur a délégué la gestion de l'action sociale. Cette subvention peut le cas échéant s'exprimer sous forme de pourcentage de la masse salariale.

En l'absence de texte réglementant l'organisation et le fonctionnement des COS, ceux-ci obéissent, dans le cadre général fixé par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, à des schémas variables.

Monsieur Philippe LAURENT  
Président du conseil supérieur de la  
Fonction publique territoriale  
Maire de Sceaux



ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 – STANDARD 01.49.27.49.27 – 01.40.07.60.60  
ADRESSE INTERNET : [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)

Vous vous interrogez sur la pratique consistant à réserver les prestations sociales du COS aux agents ayant adhéré à l'association moyennant le versement d'une cotisation « alors qu'ils pouvaient y prétendre de plein droit, l'assemblée délibérante de leur collectivité territoriale ayant délégué celles-ci au COS ».

L'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 prévoit que « sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéfice de l'action sociale implique 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 ».

Le législateur ne donne aucune définition ou liste précise de la forme que peut prendre la participation du bénéficiaire à la dépense engagée.

Aussi, les cotisations pourraient-elles constituer l'une des modalités de cette participation financière, a fortiori si elles sont modulées en fonction du salaire de l'agent.

Cette pratique ne semble pas en contradiction avec les règles de droit applicables en matière d'action sociale dans la fonction publique territoriale.

En outre, l'existence d'une adhésion et d'une cotisation en rendant plus réelle la vie associative, dans l'esprit de la loi de 1901, contribue à éloigner le risque de qualification de gestion de fait qui peut intervenir lorsque l'association n'a pas d'autonomie réelle par rapport à la collectivité.

Toutefois, la disparité des situations selon les collectivités est source d'inégalités entre les agents et conduit à s'interroger sur la nécessité de définir un cadre réglementaire plus contraignant pour les associations gérant les œuvres sociales.

Dans le cadre de l'agenda social, une concertation va être ouverte sur l'action sociale pour les trois versants de la fonction publique. Ces sujets auraient naturellement vocation à y être abordés.

Par ailleurs, l'article 16 de la loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique a modifié l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 qui prévoit désormais que les comités techniques seront consultés pour avis sur les questions relevant de l'action sociale.

C'est donc aussi localement que ces questions peuvent être évoquées dans le cadre du dialogue social.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Reste à votre disposition

Je suis à votre service



Serge MORVAN

## LISTE DES RAPPORTS DU CSFPT

1. **"LES DIPLOMES DE LA VIE (REP et VAE)"**  
Rapporteur : Henri JACOT - FS1 - Séance plénière du 22/10/2003
2. **"REUSSIR LA MUTATION DE LA FPT – 20 ans après sa création"**  
Rapporteur : Henri JACOT - FS1 - Séance plénière du 14/04/2004
3. **"RAPPORT D'ORIENTATION SUR LE DROIT SYNDICAL"**  
Rapporteur : Daniel LEROY - FS4 - Séance Plénière du 07/07/2004
4. **"SEUILS ET QUOTAS"**  
Rapporteur : Jean-Claude LENAY - FS3 - Séance plénière du 07/07/2004
5. **"ENJEUX ET DEFIS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE dans la FPT"**  
Rapporteur : Serge BECUWE - FS2 - Séance plénière du 07/07/2004
6. **"POUR UNE OBSERVATION PARITAIRE DE L'EMPLOI PUBLIC TERRITORIAL"**  
Rapporteur : Henri JACOT – FS1 – Séance plénière du 27/10/2004
7. **"VERS UNE MODERNISATION DES EXAMENS PROFESSIONNELS DE LA FPT"**  
Rapporteur : Serge BECUWE – FS2 – Séance plénière du 06/07/2005
8. **"LES FILIERES SOCIALES, MEDICO-SOCIALE, MEDICO-TECHNIQUE"**  
Rapporteur : Jean-Claude LENAY – FS3 – Séance plénière du 19/10/2005
9. **"LIBERTE INEGALITE FRATERNITE "**  
Rapporteur : Evelyne BOSCHERON – FS5 – Séance plénière du 21/12/2005
10. **"ASSISTANTS MATERNELS ASSISTANTS FAMILIAUX : EVOLUER POUR PREPARER L'AVENIR"**  
Rapporteur : Jean-Claude LENAY – FS3 – Séance plénière du 25/10/2006
11. **"L'ACTION SOCIALE DANS LA FPT"**  
Rapporteur : Daniel LEROY - FS4 - Séance Plénière du 25/10/2006
12. **"LA RECONNAISSANCE DE L'EXPERIENCE PROFESSIONNELLE DANS LA FPT"**  
Rapporteur : Serge BECUWE – FS2 - Séance Plénière du 11/04/2007
13. **" LE DIALOGUE SOCIAL DANS LA FPT"**  
Etude réalisée par les élèves administrateurs de l'INET (promotion MONOD) - Séance Plénière du 04/07/2007
14. **"POUR UNE VISION COORDONNEE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION DE LA FPT"**  
Rapporteur : Henri JACOT - FS1 - Séance plénière du 28/11/2007
15. **"FILIERE CULTURELLE"**  
Rapporteur : Jean-Claude LENAY – FS3 – Séance plénière du 20/02/2008
16. **"COMMISSION DEPARTEMENTALE DE REFORME"**  
Rapporteur : Daniel LEROY - FS4 - Séance Plénière du 2/07/2008
17. **"PROPOSITIONS DE CORRECTIFS A APPORTER STATUTAIREMENT POUR LES CATEGORIES C"**  
Rapporteur : Jean-Claude LENAY – FS3 – Séance plénière du 17/12/2008
18. **"NOUVELLE BONIFICATION INDICAIRES (NBI)"**  
Rapporteur : Jean-Claude LENAY – FS3 – Séance plénière du 17/12/2008
19. **"QUELS CADRES DIRIGEANTS"**  
Rapporteur : Philippe LAURENT – Groupe cadres dirigeants – Séance plénière du 04/02/2009
20. **"LA FILIERE SPORTIVE"**  
Rapporteurs : Isabelle BELOTTI et Jean-Claude LENAY – FS2 et FS3 – Séance plénière du 04/02/2009
21. **"LA FILIERE SAPEURS POMPIERS"**  
Rapporteur : Jean-Claude LENAY – FS3 – Séance plénière du 04/02/2009

22. **"CONCOURS ET EXAMENS PROFESSIONNELS DE LA FPT – BILAN ET PERSPECTIVES"**  
Rapporteur : Isabelle BELOTTI – FS2 – Séance plénière du 29/09/2010
23. **"LA PRECARITE DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE"**  
Rapporteurs : Françoise DESCAMPS-CROSNIER et Claude MICHEL – Groupe de travail «précarité»– S. Plénière du 16/03/2011
24. **«IMPACTS DE LA REFORME TERRITORIALE SUR LES AGENTS»**  
Etude réalisée par huit élèves administrateurs de l'INET (promotion Salvador Allende)
25. **«LA FILIERE POLICE MUNICIPALE : REFLEXIONS ET PROPOSITIONS»**  
Rapporteurs : Claude Michel et Didier Pirot Fs2/Fs3 – Séance plénière du 05/09/2012
26. **«LIBERTE, INEGALITE, FRATERNITE» L'EGALITE PROFESSIONNELLE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES DANS LA FPT**  
Etude réalisée par les élèves de l'IEP – promotion 2011/2012 – séance plénière du 05/09/2012
27. **« ETAT DES LIEUX DES EFFECTIFS DE LA FPT »**  
Rapporteurs : Philippe Laurent et Jean-Pierre BOUQUET – le 27/02/2013
28. **« MEDECINS TERRITORIAUX »**  
Rapporteurs : Claude MICHEL, Daniel LEROY et Didier PIROT – séance plénière du 24/04/2013
29. **« L'APPRENTISSAGE EN ALTERNANCE DES COLLECTIVITES LOCALES : CONSTATS ET PROPOSITIONS D'EVOLUTION»**  
Rapporteur : Didier PIROT – séance plénière du 10/12/2013

Rapports téléchargeables sur le site internet du CSFPT : [www.csfpt.org](http://www.csfpt.org)