

2^e édition

Le **MINI-GUIDE**
de **l'ACTION SOCIALE**
des **AGENTS TERRITORIAUX**



Au service de ceux qui se consacrent aux autres

La Loi

Organisée dès 1946 dans la fonction publique de l'État (sur la base de circulaires) et rendue obligatoire dans la fonction publique hospitalière par l'article 59 de la loi du 27 juillet 1999, l'action sociale au bénéfice des agents de la fonction publique territoriale, bien que consacrée par la loi du 13 juillet 1983, demeurait, dans les faits, facultative.

Trois textes législatifs récents ont changé la donne en modifiant les lois fondamentales du 13 juillet 1983 et du 26 janvier 1984 : l'action sociale pour les agents territoriaux constitue maintenant une dépense obligatoire pour les employeurs publics.

Tout d'abord, la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 (dite loi Sapin) relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique, dans son article 25, reconnaît l'existence des prestations d'action sociale – non complément de ressources – et offre aux collectivités la possibilité d'en confier la gestion à des associations ou organismes à but non lucratif.

Par ailleurs, la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique⁽¹⁾ consacre pour la première fois, par son article 26, une

définition légale de l'action sociale qui, jusqu'à présent, ne figurait dans aucun texte législatif.

Enfin, la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale (art.71)⁽²⁾, en qualifiant l'action sociale de dépense obligatoire, impose à toutes les collectivités territoriales et à leurs établissements publics de mettre en œuvre, au bénéfice de leurs agents, des prestations d'action sociale.

Outre une inégalité entre les fonctions publiques, cette loi vient aussi réparer une inégalité avec le secteur privé dont les salariés, par le biais de leur comité d'entreprise, bénéficient de prestations diverses.

Une circulaire ministérielle du 16 avril 2007 (NOR : MTC/B/07/00047C) émanant de la DGCL précise les modalités de mise en œuvre des articles 70 et 71 de la loi du 19 février 2007. Elle indique notamment que l'action sociale peut être mise en œuvre soit directement, soit par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs prestataires de service, la collectivité pouvant, par exemple, adhérer à un organisme de portée nationale tel que le CNAS ou décider de faire appel au centre de gestion.

Ce que dit la loi :

- **Obligation pour toutes les collectivités territoriales et leurs établissements publics de proposer des prestations d'action sociale à leurs personnels et d'inscrire au budget ces dépenses.**

Ce que ne précise pas la loi :

- **le montant des dépenses à consacrer à l'action sociale**
 - **les prestations à mettre en place**
 - **le mode de gestion de ces prestations**
- Cela relève du libre choix de la collectivité.**

⁽¹⁾ **Article 26 :** « 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. »

⁽²⁾ **Article 70 :** « 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 œuvre. »

L'article 71 prévoit que ces dépenses afférentes aux prestations sociales ont un caractère obligatoire pour les communes, les conseils généraux et les conseils régionaux. Il vient compléter 3 articles du code général des collectivités territoriales qui listent les dépenses obligatoires pour les communes, les départements et les régions. Les prestations sociales figurent dans la liste des dépenses obligatoires, juste en dessous de la rémunération des agents.

Quelles sont les implications directes de cette loi pour les collectivités ?

La loi laisse à chaque collectivité publique le soin de définir le contenu et la géométrie de ces prestations. Il est probable que, d'une collectivité à une autre, le contenu de ces prestations varie de façon importante en fonction du nombre d'agents et des moyens budgétaires que la collectivité est en mesure (ou souhaite) affecter à l'action sociale.

De fait, la loi respecte le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Elle n'impose aucun socle ni aucun contenu minimal à l'action sociale des collectivités territoriales en faveur de leurs agents.

Concrètement, quelle démarche conseilleriez-vous à ces collectivités pour satisfaire à ces nouvelles obligations ?

L'article 9 alinéa 2 du titre I du statut général (loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) pose le principe selon lequel les fonctionnaires participent à la définition de l'action sociale dont ils bénéficient ou qu'ils organisent. Cela implique, a minima, que le Comité Technique Paritaire soit consulté sur la politique et les moyens (budgétaires et organisationnels) de l'action sociale que chaque collectivité entend mettre en œuvre. L'article 88-1 du titre II de cette même loi pose le principe selon lequel il appartient à l'organe délibérant de chaque collectivité de définir le type d'action sociale, le montant des dépenses qu'il entend engager ainsi que les modalités de mise en œuvre de cette action sociale, qui selon la taille et les moyens de chaque collectivité pourront être mises en œuvre soit en interne, soit par l'adhésion de la collectivité à un organisme extérieur, tel que le CNAS. Une

combinaison de ces différents modes de gestion est également possible.

À quoi s'exposent les collectivités qui ne feraient rien ?

Le défaut d'inscription au budget des crédits correspondants aux dépenses obligatoires que chaque collectivité territoriale est tenue de supporter pourrait autoriser le préfet à procéder à l'inscription d'office de la dépense correspondante, dans les conditions prévues à l'article L. 1612-15 du Code général des collectivités territoriales.

Le préfet, le comptable de la collectivité ou encore toute personne y ayant intérêt (tel un agent de la collectivité territoriale ayant vocation à bénéficier de prestations d'action sociale) pourrait saisir la Chambre régionale des comptes qui statuera dans le mois.

Les collectivités qui souhaitent mettre en place des prestations d'action sociale en faveur de leurs personnels sont-elles dispensées de suivre une procédure de mise en concurrence ?

Dans son avis au ministre de l'Intérieur, n° 369.315 du 23 octobre 2003, le Conseil d'État a effectivement considéré

que les dispositions de l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 avaient nécessairement pour objet de permettre aux collectivités publiques de choisir un ou plusieurs organismes pour gérer des prestations d'action sociale sans avoir à respecter les procédures de publicité et de mise en concurrence préalables prévues par le code des marchés publics.

Propos recueillis en mars 2007

Avis de spécialiste



**Interview de
Christophe Lonqueue,
avocat associé,
spécialiste en droit public,
SCP Sartorio - Lonqueue -
Sagalovitsch & Associés**

L' Action Sociale, pour quoi faire ?

« 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. »

(article 26 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 relative à la modernisation de la fonction publique)

« 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. »

(article 25 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale)

On constate que si la loi dresse les contours de l'action sociale, elle n'énumère pas précisément les différentes prestations recouvrant cette notion d'action sociale.

Nous pouvons regrouper les différentes prestations sociales aujourd'hui proposées aux agents, soit par les collectivités directement,

soit par le biais d'un COS, d'une amicale ou d'une association nationale comme le CNAS, en 4 grandes catégories :

■ Les aides à la famille :

Elles peuvent être versées à l'occasion d'évènements familiaux (exemple : naissance, mariage / Pacs) ou tenir compte de situations difficiles (décès, secours, handicap, assistance sociale, prêt social).

Beaucoup d'aides concernent également les enfants (garde, scolarité, activités extra-scolaires, Noël, vacances).

■ Les aides versées dans le cadre de la vie professionnelle :

Sont ainsi concernés le déménagement pour cause de mutation, la restauration, la médaille, le départ à la retraite...

■ Les prêts :

Il s'agit généralement de prêts à taux bonifié dans les domaines du logement et de l'équipement.

■ Vacances-loisirs-culture :

Chèques-Vacances, voyages et locations à tarifs préférentiels, billetterie...

Un outil de management pour les collectivités

Au-delà des exigences strictement juridiques, il faut également considérer l'action sociale comme un outil de gestion privilégié des ressources humaines.

Déjà, et de plus en plus, l'attractivité de la fonction publique territoriale et donc celle de chacune des collectivités sera aussi fonction du niveau et de la nature des prestations d'action sociale mises en œuvre.

Par ailleurs, les transferts de compétences qui résultent de la loi du 13 août 2004 se traduisent également par des transferts de personnels de l'État vers les collectivités territoriales : pour ces agents, l'existence d'un minimum de prestations d'action sociale est un élément important car ils en bénéficient depuis 1946.

La généralisation de l'action sociale à l'ensemble des agents de la fonction publique territoriale va permettre de gommer les disparités entre les agents des différentes fonctions publiques et la mobilité des agents s'en trouvera ainsi considérablement facilitée. C'est un acte de « liberté ».



Une amélioration sensible de la vie des agents et personnels



L'action sociale contribue largement à l'épanouissement individuel et familial :

Les personnels sont ainsi plus impliqués et donc plus efficaces.

Les prestations sociales, en contribuant à l'augmentation indirecte du pouvoir d'achat, participent également à la croissance de l'économie sociale et solidaire, en même temps qu'à l'économie locale.

L' Action Sociale, la démarche

De l'organisation au suivi annuel

Une fois que la collectivité a défini le contenu de son action sociale, les moyens financiers qu'elle veut y consacrer et le mode de gestion qui lui paraît le mieux adapté, elle doit veiller à ce que les fonds publics qu'elle y affecte soient bien utilisés et permettent un service de qualité, juridiquement et financièrement sécurisé.

Les grandes étapes

Choix de la solution la mieux appropriée

Concernant le choix de l'organisme gestionnaire, il n'y a pas obligation de procéder à une mise en concurrence selon les règles du code des marchés publics (cf. interview de Maître Lonqueue page 3).

Par ailleurs, ce choix ne peut intervenir qu'après détermination de son coût global et évaluation

des risques financiers et juridiques, pour la collectivité et ses élus.

Le coût global comprend bien évidemment le volume budgétaire affecté aux actions sociales déterminées, la capacité de la collectivité à faire face à un afflux de demandes de prestations et les moyens humains qu'elle pourra dégager pour gérer et animer ce dispositif.

Le risque financier résulte de l'imprévisibilité naturelle du volume des demandes de prestations par les agents (multiplication des incidents familiaux et des naissances, attrait grandissant des prestations de loisirs et de culture, etc.).

Une gestion autonome au sein de la collectivité, de son amicale ou de son Comité des Œuvres Sociales ne favorise pas la **mutualisation financière**, facteur de garantie, qu'offre une solution de dimension nationale, telle que celle proposée par le CNAS. Cette dimension nationale permet également d'obtenir des conditions intéressantes auprès des prestataires.

Le risque juridique réside surtout dans le niveau d'implication des élus dans la gestion du dispositif d'action sociale. Une gestion confiée à un COS local ou une amicale locale, mais fortement encadrée par des élus, les expose à un risque de gestion de fait, voire de prise illégale d'intérêt.

Par ailleurs, il est conseillé de s'assurer qu'il n'y a pas de rupture du principe d'égalité entre les agents et que ces derniers peuvent tous effectivement bénéficier de prestations.

Une gestion déléguée à un organisme extérieur, dont c'est le métier, permet à l'exécutif,

dès lors que le mandat donné à cet organisme est clair et précis, de maîtriser l'aspect financier et qualitatif tout en se préservant des risques juridiques et politiques.

La solution retenue doit permettre à l'exécutif local :

- de disposer régulièrement d'un outil de suivi des prestations demandées et accordées (dans le respect de la confidentialité) ;
- de pouvoir agir sur le système retenu pour corriger ses effets et l'améliorer ;
- de pouvoir être l'interlocuteur des salariés et de leurs représentants. Le fond et la forme de cette plate-forme d'action sociale sont soumis au CTP pour avis.

Désignation d'un responsable

En fait, l'idéal est qu'un binôme élu/agent assure le pilotage, la gestion et l'animation du dispositif choisi, chacun dans leur rôle.

L'élu désigné par l'assemblée sert de courroie de transmission entre les agents et l'exécutif ; il est le garant du fonctionnement légal et rigoureux du système retenu et de la bonne utilisation des fonds publics.

Dans sa mission, il s'appuie sur **l'agent désigné**, lequel constitue le porte-parole de ses collègues, notamment pour faire évoluer l'action sociale mise en place dans la collectivité.

Ce binôme peut quelquefois et sous certaines conditions participer aux travaux de l'organisme gestionnaire.

C'est le cas au CNAS qui regroupe 2 délégués par collectivité adhérente (1 élu et 1 agent). Ceux-ci disposent, à parité, d'un pouvoir de représentation de la collectivité et peuvent siéger dans ses instances locales et nationales.

Information des agents et personnels

La politique sociale déterminée par l'assemblée délibérante ne sera utilisée et reconnue que si elle est portée régulièrement à la connaissance des agents et si ces agents sont aidés pour remplir leurs dossiers de demandes de prestations.

Selon la taille de la collectivité, le responsable agent désigné comme ayant la mission de gérer ce dispositif ou d'autres agents, appelés « correspondants », se mettent à la disposition des salariés, par service si besoin, pour expliquer le dispositif mis en œuvre et les prestations proposées.

La réalisation d'un règlement d'attribution et d'un catalogue annuels ainsi que d'affichettes périodiques est vivement recommandée.

Le responsable agent et les correspondants tiendront des réunions d'information au moins une fois par an dans chaque service de la collectivité.

Le CNAS communique à ces responsables et correspondants, catalogue, dépliants, flashs papier et informations sur son site Internet.

Il assure leur information et leur formation dans la collectivité ou en regroupant plusieurs collectivités ou au siège de chaque antenne régionale.

Les correspondants et responsables peuvent suivre la gestion des dossiers dont ils ont la charge sur leur espace personnel sur www.cnas.fr.

Chaque agent bénéficiaire peut aussi, de cette façon, consulter son dossier, en toute sécurité et confidentialité.

Ainsi le système est totalement transparent.

L'Action Sociale, les solutions

Les solutions pour appliquer l'action sociale au sein de la collectivité peuvent être ramenées au nombre de quatre.

1 Les associations locales

Ces associations, régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, plus connues sous le nom de Comités des Œuvres Sociales (COS), Comités d'Action Sociale (CAS) ou amicales du personnel, ont pour objectif de gérer les œuvres sociales.

Rien n'oblige une collectivité territoriale à avoir une telle association gestionnaire de l'action sociale. L'article 25 de la loi du 3 janvier 2001, dite loi Sapin, précise leur caractère facultatif. Comme toutes les associations, ces comités disposent d'un Bureau, instance détenant le pouvoir décisionnel, ainsi que d'un Conseil d'administration composé de membres qui sont des administrateurs élus. Elles doivent néanmoins s'inscrire dans le cadre général de la loi (article 26 de la loi 2007-148 du février 2007).

Risques et inconvénients

C'est surtout la gestion de fait que la Cour des comptes relève pour sanctionner les cas de violation du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable. Cette qualification correspond souvent à des situations dans lesquelles l'exécutif de la collectivité verse à une association des fonds dont il conserve, en pratique, la maîtrise de l'emploi.

La sécurité budgétaire est parfois mise en cause, ne serait-ce que par la mutualisation impossible ou limitée des fonds disponibles, ce qui peut porter atteinte au traitement égalitaire des agents en cas d'insuffisance des fonds disponibles.

Cette contrainte est encore accentuée par l'obligation faite aux COS, par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 et le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 modifiant la mise à disposition, de restituer à leur collectivité-support la part des charges salariales du personnel mis gracieusement à leur disposition.

Pour pallier ces risques et enrichir leurs offres, plus de 4 000 COS et amicales adhèrent au CNAS.

Enfin, il faut souligner que la loi du 19 février 2007 rend l'action sociale obligatoire pour tous. L'adhésion à un COS, se faisant sur la base du volontariat de ses membres, peut donc ne pas répondre parfaitement aux obligations légales des employeurs publics.

2 L'action sociale « autonome »

Une collectivité peut organiser seule des prestations sociales (vote d'une aide exceptionnelle lors d'un décès par exemple). Toutefois, et a fortiori pour les collectivités de petite taille la démarche relève du « coup par coup » et ne bénéficie d'aucun effet mutualisateur ou levier économique. De même, la sécurité financière et juridique de tels procédés peut vite laisser apparaître des insuffisances.

Dans les grandes collectivités, cette action sociale dite autonome peut aussi être mise

en œuvre par les services internes ou conjointement avec les COS ou amicales.

Forces et faiblesses du dispositif

Fort, d'une part, de cette gestion partagée et, d'autre part, d'un taux de la masse salariale souvent assez élevé (entre 1 et 3 % pour la moitié des grandes collectivités), des prestations de qualité peuvent être proposées. Toutefois, la formule exige d'importants moyens humains, autrement dit des dépenses en nature non négligeables. En moyenne, ce sont 1,4 agents (en équivalent temps complet) qui y sont affectés. Mais ce chiffre passe à 4,2 pour les communes de plus de 80000 habitants⁽¹⁾.

C'est aussi dans cet esprit de mixité et de complémentarité gagnante que le CNAS intervient auprès de nombreuses collectivités.

3 Les centres de gestion

L'article 20 de la loi du 19/02/2007 prévoit que les centres de gestion peuvent assurer la gestion de l'action sociale des agents territoriaux en souscrivant le cas échéant des contrats-cadres pour le compte des collectivités et établissements qui leur en font la demande.

4 Les associations nationales

Le CNAS, au service de ceux qui se consacrent aux autres

Organisme national, **le CNAS est un acteur majeur sur l'ensemble du territoire.**

Au 1^{er} janvier 2009, il comptait 478 348 bénéficiaires répartis sur 15 084 collectivités.

Présidé par René Régnauld, maire de Saint-Samson-sur-Rance (22) et sénateur honoraire, il a son siège social à Guyancourt (78).

Sa force de mutualisation, ses principes de proximité, de parité et de pluralisme et son offre unique, quelles que soient la taille et la richesse de la collectivité, s'avèrent des atouts attractifs.

Outre les effets de la loi du 19 février 2007, son fort développement s'explique aussi par la qualité :

- **de son offre**, laquelle est adaptée, diversifiée (plus de 50 prestations) et continuellement enrichie (en 2009 : microprêt social, nouvelle formule pour le plan épargne Chèques-Vacances...)
- **du service** : proximité (7 régions, 77 délégations départementales) et réactivité (délais de versement des aides de 48 à 72 heures).

Le CNAS améliore et enrichit chaque année ses prestations et son fonctionnement pour répondre aux demandes de ses adhérents, exprimées lors des assemblées départementales. Enfin, le coût relativement modéré de la cotisation (0,74 % de la masse salariale en 2009) et la possibilité pour les collectivités d'adhérer via le COS ou l'amicale du personnel, moyennant une somme forfaitaire par agent (172,45 € en 2009), sont autant d'éléments déterminants dans ce fort développement. En pratique, 30 % des adhérents du CNAS sont des COS ou des amicales.

⁽¹⁾ Étude du CNFPT/CSFPT : Action sociale en faveur des agents territoriaux des grandes collectivités - juin 2006.

Le CNAS, une solution pertinente aux préoccupations de l'exécutif et des agents !

Association loi 1901, paritaire et pluraliste, le CNAS est dédié aux élus et aux agents. Ceux-ci le gèrent comme un outil de management, de militantisme et de mutualisation.

Plus de 40 ans d'action sociale

En 1967, un petit groupe d'élus d'Île-de-France a l'idée de mutualiser les moyens de plusieurs communes afin de mettre en place une solidarité à l'égard du personnel des collectivités territoriales et de leurs familles, jusqu'alors délaissés par les pouvoirs publics.

En 1973, avec l'augmentation du nombre d'adhérents et leur répartition géographique élargie, il devient national et substitue à son appellation d'origine (Comité Interdépartemental des Œuvres Sociales) le nom de Comité National d'Action Sociale.

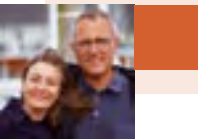
En 2000, 7 antennes administratives régionales, assurant un service de proximité, sont créées.

Application de la loi du 19 février 2007

Dans son schéma de développement « Horizon 2011 », le CNAS s'engage à veiller à la mise en place effective du droit à l'action sociale à tous les agents de la FPT et au respect du caractère obligatoire de ce dernier. Le CNAS ambitionne ainsi de servir l'action sociale à 1 agent territorial sur 2, soit 850 000 à 1 million d'agents concernés.

Un objectif pas si utopique... Le rythme de croissance du CNAS prouve l'adhésion de l'exécutif à l'action sociale, en particulier de la part des élus des « petites » collectivités. En effet, en 2008, le CNAS a enregistré plus de 2 250 nouvelles collectivités, avec une moyenne sur la période de 14 agents par collectivité alors que la moyenne générale est de 32.

C'est la preuve de la pertinence de cette loi et de la juste adaptation de l'offre du CNAS, tant au regard





de la volonté des élus que de l'attente des agents territoriaux.

Proximité et bénévolat

Géré par un conseil d'administration de 52 membres représentant plus de 30 000 délégués locaux (élus et agents), le CNAS compte aussi 77 délégations départementales. Ces dernières ont pour mission principale l'animation auprès des collectivités membres et le développement auprès des non adhérentes. Dans chaque collectivité adhérente, un correspondant au minimum est désigné pour assurer le relais entre le CNAS et les bénéficiaires.

Prestations proposées par le CNAS

Innovante et efficace, l'action sociale du CNAS est en permanence aux côtés des agents territoriaux et de leurs familles sous la forme d'une cinquantaine de prestations : aides et prêts ; CESU ; conseil juridique ; écoute sociale ; prestations culture, loisirs et vacances (Chèque Lire® / Disque® / Culture®, billetterie, abonnements, 35 partenaires séjours et voyages, plan épargne

Chèques-Vacances, Coupon Sport...) ; économies au quotidien (chèques-réductions sur 50 enseignes, remises sur l'achat de voitures). 90 % des cotisations perçues sont redistribuées.

Avantages pour votre collectivité

Grâce à une cotisation employeur modérée (0,74 % de la masse salariale en 2009), le CNAS propose une offre diversifiée, un service de qualité, une gestion de proximité, une action sécurisée et une solidarité personnalisée. Dans le contexte actuel des départs massifs à la retraite et face au défi de l'attractivité des emplois publics locaux, le CNAS se révèle un réel atout pour les décideurs des collectivités.

Il est la garantie du bon usage des fonds publics.



La **Loi** p. 2

L' **Action Sociale, pour quoi faire ?** p. 4

L' **Action Sociale, la démarche** p. 6

L' **Action Sociale, les solutions** p. 8

Le **CNAS, une solution pertinente** p. 10

Nos valeurs

- Contribuer à l'attractivité du service public territorial
- Satisfaire dans le respect de nos principes fondamentaux les besoins des bénéficiaires, des collectivités et des institutions
- S'engager avec conviction pour l'épanouissement de l'Homme
- Encourager les initiatives
- Soutenir notre appartenance à l'économie sociale et solidaire

Nos principes fondamentaux

- Souveraineté
- Unité
- Autonomie
- Spécificité

Directeur de la publication :
René Régnault

CNAS
10 bis parc Ariane - Bâtiment Galaxie
78284 Guyancourt cedex
Tél. : 01 30 48 09 09
E-mail : cnas@cnas.fr

www.cnas.fr

