



© Freepik

RESSOURCES  
HUMAINES

# Action sociale des agents : mode d'emploi





## Contexte

Le contexte territorial actuel pose un diagnostic sans appel :

- Métiers de la FPT sous tension (Finances, RH, services techniques...):
  - faiblesse des rémunérations,
  - projets de plus en plus complexes,
  - valeurs du service public en berne.
- Volonté des intercommunalités :
  - être attractives,
  - affirmer leur marque employeur (quête de sens, avantages compétitifs...),
  - promouvoir un dialogue social rénové (impact social, QVT, techniques managériales innovantes...).

## Étapes

Plusieurs textes, à commencer par la loi elle-même, obligent les intercommunalités à mettre en place de l'action sociale pour leurs agents.

- Principal dispositif : **la loi du 2 février 2007**<sup>1</sup>.
- Élargissement de l'obligation aux EPCI à la suite d'un amendement intervenu dans le cadre de la loi « Déontologie des fonctionnaires »<sup>2</sup>.
- Intégration de l'action sociale dans les concertations et négociations préalables obligatoires posées par les lois MAPTAM et NOTRe<sup>3</sup>.

### ÉTAPE 1

## COMPRENDRE les principes de l'action sociale

### 1 CÔTÉ ÉLU EMPLOYEUR

- **Libre administration des collectivités territoriales (article 72 de la Constitution)... avec toutefois l'obligation d'une dépense minimum.**

Dans ce cadre, la loi confie à chaque collectivité le soin de décider du montant, de la nature et des conditions d'attribution des prestations. Depuis la loi Sapin<sup>4</sup>, ces prestations :

- sont expressément distinguées des compléments de ressources,
- peuvent légalement, s'agissant de leur gestion, être confiées à des associations ou organismes à but non lucratif (*cf tableau ci-dessous*).

### ■ Éligibilité de tous les agents<sup>5</sup>

Les prestations d'action sociale doivent être ouvertes à l'ensemble des agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, quelles que soient leur rémunération, leur grade, leur emploi ou leur manière de servir, sous réserve qu'ils remplissent les

conditions d'attribution propre à chaque prestation.

### ■ Égalité d'accès aux prestations<sup>5</sup>

Le principe de l'égalité d'accès des agents aux prestations doit être assuré (*voir supra rubrique points de vigilance*).

### ■ Obligation de négocier

Depuis 2016, dans le cadre du dialogue social, les comités techniques doivent être consultés pour avis sur les questions relevant de l'action sociale.

De son côté, la loi Maptam<sup>3</sup> a en outre posé l'obligation de négocier l'action sociale au sein des comités techniques lorsqu'il y a changement d'employeur consécutif à la création d'un EPCI à fiscalité propre d'au moins 50 agents.

EN RÉSUMÉ	
CE QUE DIT LA LOI	CE QUE NE PRÉCISE PAS LA LOI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le montant des dépenses à consacrer à l'action sociale.</li> <li>• Les prestations à mettre en place.</li> <li>• Le mode de gestion de ces prestations, lequel relève du libre choix de la collectivité.</li> </ul>

# QUID

## de la « portabilité » de l'action sociale ?

L'avis d'une spécialiste : Maître Marie-Pierre Chanlair  
Avocate spécialiste en droit des collectivités territoriales  
Cabinet MPC AVOCATS Paris



Si la loi MAPTAM<sup>3</sup> a clairement identifié l'action sociale en faveur des agents comme un enjeu fort de négociation locale, laquelle est en effet imposée en cas de transfert de personnel vers les EPCI, la mise en œuvre de l'action sociale au niveau intercommunal suscite encore de nombreuses interrogations car les agents ne peuvent se prévaloir des prestations sociales au même titre que leur régime indemnitaire pour exiger leur « portabilité » au sein de l'EPCI.

Dans ce contexte, les EPCI peuvent s'appuyer, en amont, sur l'expertise de structures comme le CNAS pour harmoniser l'action sociale au travers d'un large éventail de prestations et accompagner structures et agents dans sa mise en place.

---

## POINTS DE VIGILANCE

### Tous les agents ont droit à l'action sociale.

Dans le cadre d'une jurisprudence de mars 2015, le tribunal administratif de Lyon<sup>5</sup> a annulé la décision d'une commune qui avait refusé de verser à un agent, au titre de l'action sociale, une prime de naissance.

Motif invoqué par le premier adjoint au maire : l'agent n'était pas membre du COS. La juridiction administrative a enjoint la commune « d'assumer ses obligations d'employeur » estimant que l'agent pouvait légitimement prétendre « aux prestations sociales liées à la naissance de son enfant, sans que les circonstances qu'il ne soit pas adhérent de l'association du personnel (...) ne puissent lui être légalement opposées. »

### Des préfets attentifs.

### Contrôle souple mais bien réel.

Dans le cadre du contrôle de légalité, les représentants de l'État, afin de permettre une meilleure application de la loi et pour que les agents de ces collectivités bénéficient des prestations auxquelles ils pouvaient prétendre, ont rappelé les dispositions offertes par la législation en la matière.

Ainsi, plusieurs préfets (Gers, Gard, Corse, Orne, Eure, Mayenne...) sont intervenus sous la forme de circulaires auprès de nombreuses « petites » collectivités n'exerçant pas leur obligation en matière d'action sociale.

---

## 2 CÔTÉ AGENTS BÉNÉFICIAIRES

- Amélioration des conditions de vie des agents et de leur famille

Cet objectif est expressément énoncé dans la loi du 2 février 2007<sup>1</sup> : « (...) L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles (...) ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles ».

- Participation de l'agent à la définition de l'action sociale

Ce principe est notamment posé dès l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983.

Au **CNAS**, il est aisément mis en œuvre puisque l'association est paritaire. En effet, toutes les structures adhérentes sont représentées par 2 délégués : un élu, un agent.

- Participation de l'agent à la dépense engagée

Ce principe repose notamment sur l'avis Fondation Jean Moulin<sup>7</sup> et le décret du 6 janvier 2006, repris par la loi de 2007 : « (...) 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 ».*

Par exemple, le CNAS apporte son concours aux dépenses engagées par les bénéficiaires pour la rentrée scolaire de leur(s) enfant(s). Toutefois, elles sont modulées en fonction des ressources et laissent toujours subsister un reste à charge pour la famille.

### ÉTAPE 2

## METTRE EN ŒUVRE modalités pratiques

### 1 Recenser les différentes solutions possibles

- L'action sociale directe
- L'action sociale déléguée
  - Centres de gestion de la FPT
  - Modèles associatifs (amicales, COS, CAS, CASC, opérateurs nationaux...).

### 2 Retenir la solution la plus pertinente et avantageuse

L'employeur public (président d'EPCI...) peut opter pour une action sociale internalisée et autonome, par exemple en régie. Au programme donc, en fonction des circonstances (mariage, décès, naissance...), le déploiement au coup par coup d'une organisation souvent lourde à mettre en œuvre dans les délais requis. Elle implique en effet la mobilisation des élus (tout engagement d'une dépense nécessitant une délibération) et des services (direction générale, RH...).

Face à ces contraintes, on comprend pourquoi les employeurs publics tranchent de plus en plus pour des formules « clés en main », plus lisibles, plus confortables et

réactives : délivrance d'un secours en cas de décès, de catastrophes naturelles...

## QUID des COS et Amicales ?

### La préconisation du CNAS

Pour les structures à forts effectifs, dotées d'amicales ou de COS, des complémentarités gagnantes et vertueuses peuvent être mises en place en adhérant à un opérateur national. C'est la **préconisation du CNAS**, dont 200 000 agents (près d'un agent sur 5) sont bénéficiaires *via* de tels partenariats.

Les employeurs publics tranchent de plus en plus pour des formules « clés en main ».



Pour les structures à faibles effectifs, l'internalisation de l'action sociale, à défaut d'effet mutualisateur suffisant, peut vite faire sentir ses limites. Dans ces situations, la solution de l'opérateur national s'avère, là encore, pertinente.

Ainsi, sur 20 000 adhérents, le CNAS regroupe-t-il plus de 50 % d'adhérents avec moins de 10 agents et plus de 84 % avec moins de 50 agents. Cela, à l'image de la typologie territoriale française.

Quant aux centres de gestion, alors que la loi<sup>8</sup> leur permet, en vertu de compétences facultatives clairement affirmées, de proposer de l'action sociale, ils restent, le plus souvent, concentrés sur leurs compétences obligatoires et adhèrent au CNAS. Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, 72 (soit près des 3/4 d'entre eux) ont fait ce choix, le dernier en date étant celui du Rhône (69).

## Les avantages d'une structure nationale

L'action sociale, c'est un métier ! L'externalisation est efficiente et sécurisante pour toutes les parties. Une structure nationale professionnalisée permet d'offrir un contrôle et une maîtrise des coûts, une expertise et un retour d'expérience positif sur les prestations.

L'échelon national présente aussi le gage d'une gestion objectivée dont peuvent se prévaloir les collectivités vis-à-vis des agents.

L'externalisation est également un avantage pour les prestations qui touchent à la vie privée. Nombre d'agents s'interdiraient de les solliciter, par réticence de devoir révéler leur situation personnelle.

## La (p) référence CNAS

Fort d'un demi-siècle d'existence, le CNAS s'est imposé comme le 1<sup>er</sup> organisme national d'action sociale. Parmi les raisons de ce succès, un socle de **valeurs** toujours aussi affirmées (humanisme, solidarité, équité...), une **gouvernance associative, pluraliste et paritaire**, avec pour principe fondamental la **mutualisation**.

C'est à partir de celle-ci (780 000 bénéficiaires, 20 000 structures adhérentes) qu'il puise sa force, synonyme d'économies d'échelle et de puissance de négociation auprès de ses prestataires.

C'est également cette large mutualisation qui lui permet de proposer une offre toujours plus étoffée, sans cesse **ajustée** aux attentes des bénéficiaires, en **prestations** et en **qualité de service** : gestion simplifiée et réactive, accessibilité en quelques clics, **services associés** en direction des adhérents (aide et

conseils, ingénierie sociale, reporting...).

Aussi, la réelle plus-value RH du CNAS est-elle de mieux en mieux comprise au sein des intercommunalités : **plus de 70 %** des structures à fiscalité propre sont adhérentes au CNAS.

### Parmi les 20 000 adhérents CNAS

- 3 communautés urbaines
- 8 métropoles
- 8 EPT (dans le cadre de la MGP)
- 120 communautés d'agglomération
- 50 COS/amicales d'EPCI...

### Parmi les dernières adhésions 2020

- Lorient Agglomération (56)
- La communauté d'agglomération Sophia Antipolis d'Antibes (06)
- Le COS de la communauté d'agglomération Centre Martinique (97)
- La communauté de communes de Ribevillé (68), des campagnes de l'Artois (62), etc.



## RÉFÉRENCES JURIDIQUES

- 1. Loi du 2 février 2007, dite de modernisation de la fonction publique, art. 26.
- 2. Loi du 20 avril 2016, dite déontologie.
- 3. Loi du 27 janvier 2014 et du 7 août 2015.
- 4. Loi du 3 janvier 2001, dite loi Sapin.
- 5. T.A de Lyon (8<sup>e</sup> chambre), audience du 25 mars 2015, affaire 1202730.
- 6. Loi du 5 juillet 2010 sur la rénovation du dialogue social.
- 7. Avis du Conseil d'État relatif à la Fondation Jean Moulin du 23 octobre 2003.
- 8. Article 25 de la loi du 26 janvier 1984, alinéa 6.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Action sociale des agents : pourquoi et comment ? ADGCF/CNAS, Série «*Les communautés face aux défis RH*» 36 pages, mai 2017 ; Série «*Les interco de demain : l'action sociale, un levier RH*» juillet 2019.
- CNAS, «*Notre guide de l'action sociale des agents territoriaux*», février 2018.
- Rapport annuel de gestion 2018 du CNAS.
- Voir aussi : [cnas.fr](http://cnas.fr), rubrique Presse.
- Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2020 - DGCL (janv. 2020).



CONTACTS

ADGCF . Katia Paulin . [katia.paulin@adgcf.fr](mailto:katia.paulin@adgcf.fr)

CNAS . [jtancerel@cnas.fr](mailto:jtancerel@cnas.fr)