

# LES COMMUNAUTÉS FACE AUX défis RH



**Action  
sociale  
des agents :  
pourquoi et  
comment ?**





**Mathieu CHARTRON**

Vice-président Mutualisation de l'ADGCF  
DGS de la communauté d'agglomération  
du Grand Sénonais



**Dominique GARNIER**

Vice-président RH de l'ADGCF  
DGS de la communauté de communes  
d'Erdre et Gesvres

## Nos communautés face aux défis RH

Les récentes réformes territoriales sont une opportunité pour nos communautés de repenser leurs stratégies RH. Les fusions, les intégrations et la gestion de nouvelles compétences demandent aux DG d'intercommunalité d'être toujours plus innovants dans l'organisation et le management de leurs équipes.

D'un autre côté, si les communautés ont appris à organiser au fil des années la diversité de leurs services au public, force est de constater que l'offre RH est, quant à elle, restée uniforme. Aujourd'hui, les profils de plus en plus hétérogènes des agents communautaires induisent des besoins et des attentes managériales très divers et présupposent l'élaboration de stratégies adaptées en matière de gestion des équipes en place et de politique de recrutement.

C'est dans ce contexte que l'ADGCF a élaboré avec l'ensemble de ses partenaires opérant dans le champ des ressources humaines cette série de livrets centrée précisément sur l'impact des évolutions institutionnelles, territoriales mais aussi générationnelles relatif au management des effectifs communautaires.

**Les enjeux RH de la réforme, l'organisation du temps de travail, l'absentéisme pour raison de santé, la gestion stratégique des départs en retraite, comment mener une véritable politique de GPEC, réussir sa transformation RH et l'action sociale pour accompagner les agents** constituent cette collection thématique qui a pour ambition de proposer aux cadres territoriaux des outils et méthodes favorisant le déploiement et le pilotage d'une administration locale efficace au service de nos concitoyens.

Soyons enthousiastes pour relever ce beau défi managérial !



# som mai re.

## édito

**L'action sociale pour accompagner  
l'intercommunalité : pourquoi et comment ?** ..... p. 7

## chapitre 1

**Pourquoi mettre en place de l'action sociale ?** ..... p. 8

- Répondre à une obligation légale : la loi du 19 février 2007 ..... p. 8
  - L'action sociale : une dépense obligatoire ..... p. 8
  - L'action sociale : une longue évolution  
jurisprudentielle et réglementaire ..... p. 9
- Répondre à la nouvelle donne territoriale ..... p. 14
  - De la reconnaissance de fait... ..... p. 14
  - ... à l'accompagnement des reconfigurations  
(regroupements, fusions...) ..... p. 14

## chapitre 2

**Comment mettre en place de l'action sociale ?** ..... p. 20

- Les principes ..... p. 20
  - Côté élus employeurs ..... p. 20
  - Côté agents bénéficiaires ..... p. 23
- Les modalités de mise en œuvre : une pluralité de choix ..... p. 24
  - L'action sociale directe ..... p. 24
  - L'action sociale déléguée ..... p. 25

## le cnas

**Un outil, un atout** ..... p. 35



Fotolia © vege

## L'action sociale pour accompagner l'intercommunalité : pourquoi et comment ?

### Suivez le guide !

Moins nombreuses, davantage peuplées, avec de plus en plus de communes regroupées... les intercommunalités vivent une véritable révolution. À ces reconfigurations territoriales (fusions, mutualisations...) s'ajoutent de fortes évolutions sociétales, notamment de nouvelles façons de travailler, pour l'essentiel liées à la révolution numérique.

Autant de mutations qui ne sont pas sans répercussions pour les collectivités territoriales et leurs personnels. Les changements de structure employeur, de collègues, d'environnement professionnel et autres inconnues, s'avèrent vite anxiogènes, générant inconfort et inquiétude.

Dans un tel contexte, l'action sociale constitue une réelle plus-value. Son rôle de levier RH se trouve affirmé.

Mais que revêt-elle exactement ? Quelle est sa définition ? Que dit la loi ? Comment peut-elle être mise en œuvre ? Quelles sont les solutions les plus pertinentes ?

Au travers de ce guide, c'est précisément à toutes ces questions, de façon pratique, qu'entend répondre le CNAS, et ainsi, comme partenaire de l'ADGCF, accompagner les communautés dans leurs besoins de politique RH renouvelée, en lien avec les défis et enjeux de la réforme à relever.



**René RÉGNAULT**  
Président du CNAS



Fotolia © travnikovstudio

## Chapitre 1

# Pourquoi mettre en place de l'action sociale ?

La mise en œuvre par les employeurs territoriaux d'une action sociale pour leurs agents répond tout d'abord à une obligation légale. Ensuite, eu égard à sa dimension Ressources Humaines, c'est une opportunité pour accompagner les personnels. *A fortiori* dans le contexte actuel de profonde reconfiguration territoriale (fusions, mutualisations...), de meccano institutionnel inédit (contractualisations, délégations...).

### RÉPONDRE À UNE OBLIGATION LÉGALE : LA LOI DU 19 FÉVRIER 2007

#### L'action sociale : une dépense obligatoire

La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a posé le principe de la mise en œuvre d'une action sociale pour 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 relatives à la fonction publique territoriale.

L'action sociale des collectivités locales au profit de leurs agents a ainsi pris rang parmi les dépenses

reconnues par la loi aux collectivités territoriales. Dans le respect du principe constitutionnel de libre administration, la loi confie à chaque collectivité le soin d'en décider le montant et les modalités.



Fotolia © Panchot

Plus précisément, elle confie 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 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.

L'assemblée décide enfin librement de ses **modalités de mise en œuvre** : gestion directe, gestion déléguée...

### L'action sociale : une longue évolution jurisprudentielle et réglementaire

#### DE L'OMBRE...

##### ► Le cadre juridique : une large incertitude

Le cadre juridique, légal et réglementaire, permettant aux collectivités territoriales d'octroyer des prestations d'action sociale à leurs agents a longtemps été incertain, tant dans la définition que dans le contenu des prestations servies.

##### ► Le recours au principe de parité

L'absence de définition légale ou réglementaire des prestations d'action sociale laissant entière la question de leur qualification, le juge administratif fut amené à préciser que les avantages à vocation

sociale constituent des compléments de rémunération soumis, à ce titre, au principe de parité avec la fonction publique de l'État tel que défini par l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

C'est dans ce contexte que l'État décida d'instituer un cadre juridique de l'action sociale dans la fonction publique territoriale en sollicitant un rapport à l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS).

## L'action sociale au rapport !



### Comme le dit la loi

#### 1983-1984 : une reconnaissance a minima

- La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose, dans son article 9, que « Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs (...) à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent ».
- La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit, dans son article 25 alinéa 3, que les centres de gestion « peuvent assurer la gestion d'œuvres et de services sociaux en faveur des agents, à quelque catégorie qu'ils appartiennent, des collectivités et établissements qui le demandent ».

## ► Le rapport « Escoffier »

Plus précisément, cette commande fut confiée à Anne-Marie Escoffier, Inspectrice Générale de l'IGAS et à Agnès Fontana, Inspectrice Adjointe.

Les conclusions du rapport, intitulé « L'action sociale des collectivités territoriales », furent présentées en juin 1998<sup>1</sup>.

Le document :

- pointe tout d'abord l'absence de cadre juridique d'ensemble qui se répercute tant sur les structures

gestionnaires de l'action sociale que sur les prestations servies aux agents territoriaux ;

- constate ensuite les conséquences de cette absence de cadre juridique :
  - hétérogénéité des opérateurs et des situations,
  - risques de gestion de fait,
  - inégalités entre les collectivités...

Côté préconisations, la mission avance une définition de l'action sociale qui conduirait à l'abandon du recours systématique au principe de parité. Elle s'inspirerait de

celle retenue par la circulaire relative à la fonction publique d'État.

Le contenu de ce rapport a largement inspiré le législateur dans la rédaction et l'adoption de la loi du 3 janvier 2001.

## ... À LA LUMIÈRE

### ► Le cadre juridique issu de la loi du 3 janvier 2001, dite « loi Sapin » Label reconnu mais appellation à géométrie variable

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, donne une définition légale aux prestations d'action sociale et permet aux collectivités d'en confier la gestion à des associations régies par la loi 1901.

### > Action sociale : une existence légale

Afin de pallier les difficultés juridiques soulevées par la jurisprudence qui voyait dans les avantages à vocation sociale des compléments de rémunération, l'article 25 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 est venu compléter l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

L'article 25 de la loi du 3 janvier 2001 donne désormais un fondement et une définition légale aux prestations d'action sociale des collectivités territoriales. **Distinctes de la rémunération**, leur attribution n'est liée ni au grade, ni à l'emploi, ni à la manière de servir des agents.

1. Rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) dit Escoffier (1998).



# Comme le dit la loi

## 2001 : une reconnaissance pleine et entière

- « 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'État, 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 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association.
- Ils peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes. »

Cette définition légale de l'action sociale donnée par l'article 25 de la loi du 3 janvier 2001 a **remis en cause le principe de parité** posé par le juge administratif.

**> Action sociale : une existence facultative**

Si la loi du 3 janvier 2001 a donné une définition légale aux prestations d'action sociale servies aux agents de la fonction publique territoriale, elle a **préservé le caractère facultatif** de leur mise en œuvre. Ceci, alors que la mis-

sion Escoffier préconisait même de rendre obligatoire un socle commun d'action sociale.

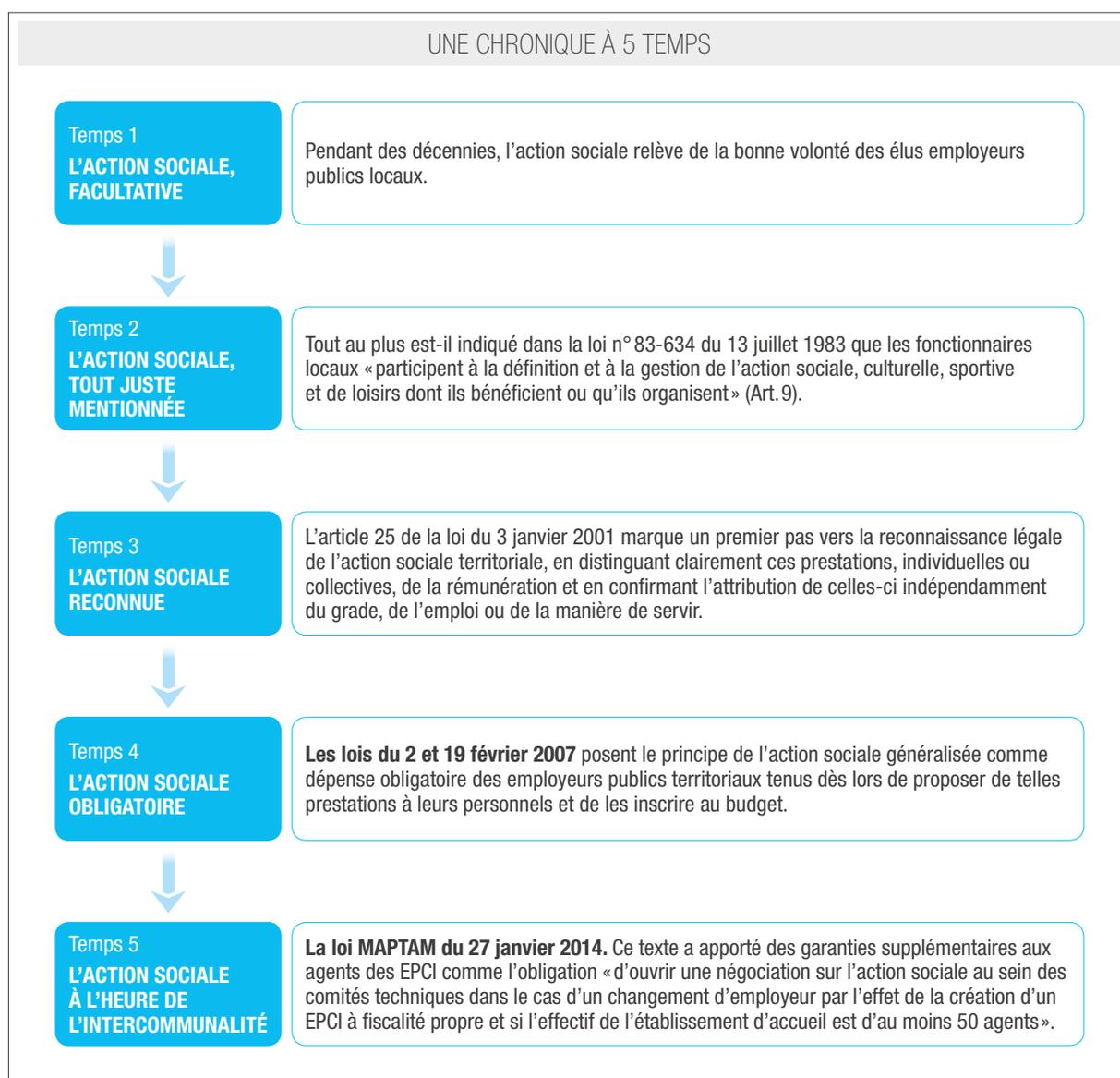
**> Action sociale : un contenu à géométrie variable**

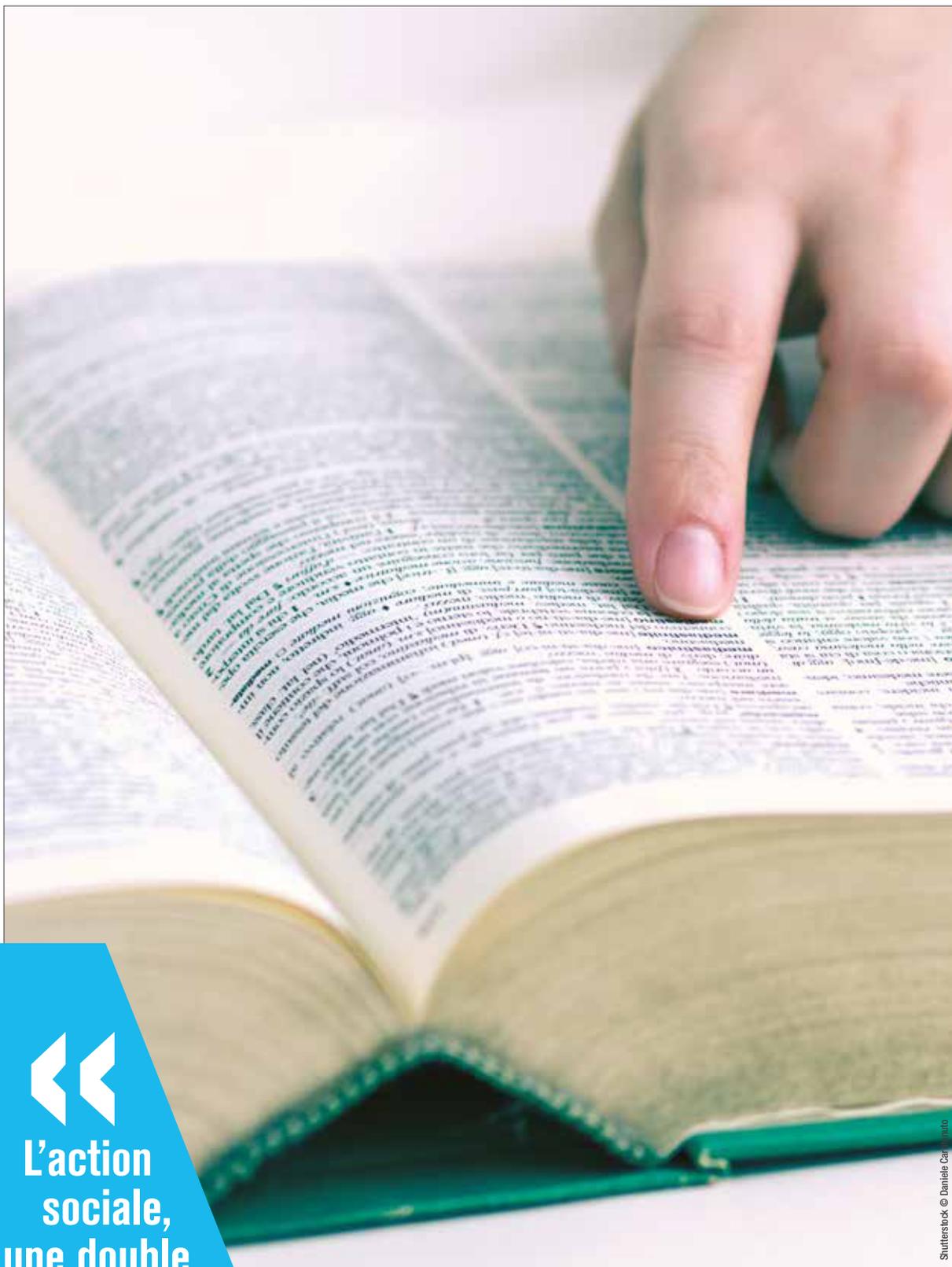
Au-delà du principe, toute liberté étant laissée à l'exécutif local, via son organe délibérant, quant aux modalités de mise en œuvre (nature de la prestation, montant forfaitaire ou modulé en fonction des ressources, mode de gestion, notion de bénéficiaire...), la loi du 3 janvier 2001 n'a aucunement

atténué la disparité des niveaux de prestations sociales : petites communes, grandes villes, conseils régionaux...

**> La loi du 19 février 2007 : un droit reconnu**

Il faudra attendre la loi du 19 février 2007 pour que soit institué, dans la loi, au bénéfice de tous les agents territoriaux, le droit à l'action sociale. Désormais, l'action sociale constitue une dépense obligatoire pour l'ensemble des employeurs locaux.





Shutterstock © Daniele Carraro



**L'action  
sociale,  
une double  
acceptation >>**



## DÉFINITIONS

# Ne pas confondre action sociale et... action sociale

### ► L'action sociale au sens CCAS

Le 6 janvier 1986, dans la foulée des lois de décentralisation, les Bureaux d'Aide Sociale, succédant eux-mêmes aux organismes de bienveillance chargés de traiter, souvent dans la charité chrétienne, la pauvreté et l'aide aux personnes en difficulté, sont devenus les centres communaux d'action sociale (CCAS).

Au fil des années, ils se sont imposés comme outils politiques incontournables de l'action sociale locale et moyens privilégiés par lesquels la solidarité publique peut réellement s'exercer.

Présidés de plein droit par le maire de la commune, ces établissements publics sont constitués paritairement d'élus locaux désignés par le conseil municipal et de personnes qualifiées dans le secteur de l'action sociale : associations familiales, de personnes handicapées âgées,

retraitées ou œuvrant dans le domaine de la lutte contre l'exclusion...

Le CIAS (Centre intercommunal d'action sociale), quant à lui, permet, pour les communes qui le souhaitent, de se regrouper et de conférer à l'établissement public une dimension intercommunale dédiée à des actions sociales concertées et démultipliées sur un territoire plus vaste.

La loi NOTRe a largement contribué à l'essor de ces structures en rendant facultatifs les CCAS dans les communes de moins de 1 500 habitants.

### ► L'action sociale au sens CE

À l'instar du secteur privé, où la loi du 22 février 1945, à partir de 50 salariés, a institué les Comités d'Entreprise, les agents de la fonction publique peuvent bénéficier de prestations sociales au sens large : secours, prêts, vacances, loisirs, culture...

À partir de la loi de 1946, portant statut général des fonctionnaires, cette action sociale s'est d'abord construite par voie de circulaires. Un décret en date du 6 janvier 2006 est venu lui donner une source juridique réglementaire.

Dès lors, il était affirmé que les prestations d'action sociale sont attribuées en tenant compte de la situation de l'agent (revenus et situation familiale) et que l'objectif assigné à l'action sociale est 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 des agents (État et collectivités territoriales) par la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique qui a modifié l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Quant au caractère obligatoire de ces dépenses, il a été posé par la loi du 19 février 2007.

## RÉPONDRE À LA NOUVELLE DONNE TERRITORIALE

### De la reconnaissance de fait...

Malgré tout, sans cadre contraignant, petit à petit, l'action sociale réussit à obtenir une importance de fait. Parmi les employeurs locaux aussi, à l'instar du secteur privé, l'idée fait son chemin et semble même de mieux en mieux comprise, notamment dans sa dimension Ressources Humaines et managériale, tant les agents ont plus que jamais besoin d'être reconnus et accompagnés.

### ... à l'accompagnement des reconfigurations (regroupements, fusions...)



#### REPÈRES

##### Les effets cumulés de plusieurs lois

· Lois MAPTAM  
du 27 janvier 2014<sup>2</sup>  
et du 16 janvier 2015<sup>3</sup>.

· Lois RCT<sup>4</sup>, Commune  
Nouvelle<sup>5</sup> et NOTRe<sup>6</sup>.

2. MAPTAM : Modernisation de l'Action  
Publique Territoriale et Affirmation  
des Métropoles, JO du 28 janvier 2014.  
Voir aussi déc. n° 2013-687 du Conseil  
Constitutionnel du 23 janvier 2014.

3. Loi 2015-29 du 16 janvier 2015  
relative à la délimitation des Régions.  
JO du 17 janvier 2015.

4. Loi « Réforme des Collectivités  
Territoriales » du 16 décembre 2010,  
JO du 17 décembre 2010 (article 21).

5. Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015  
relative à l'amélioration du régime  
de la commune nouvelle, pour des communes  
fortes et vivantes, JO du 17 mars 2015,  
codifiée aux articles L.2113-1 et suivants  
du CGCT.

6. Loi du 7 août 2015 dite « Nouvelle  
Organisation Territoriale de la République »,  
JO du 8 août 2015.

L'action sociale,  
un levier RH de mieux  
en mieux compris  
pour reconnaître  
les agents.

## OPPORTUNITÉS

### > L'occasion d'un message fort

#### > En vertu de ce que dit la loi

La loi MAPTAM a notamment apporté comme garantie l'obligation « d'ouvrir une négociation sur l'action sociale au sein des comités techniques dans le cas d'un changement d'employeur par l'effet de la création d'un EPCI à fiscalité propre et si l'effectif de l'établissement d'accueil est d'au moins 50 agents ».

Ces possibilités de concertations, dans le cadre d'un dialogue social renouvelé, n'ont pas manqué de susciter des prises de position, tantôt en s'appuyant sur les textes, tantôt en demandant leur adaptation.

#### CNAS

##### Un appel à négocier

Soucieux de rassurer le personnel, le CNAS a voulu accompagner ses adhérents et bénéficiaires en portant un message fort pour dire comment le moment était tout indiqué pour :

- militer afin que les conséquences de ces mobilités ne soient pas synonymes de perte de droits ou de pouvoir d'achat (déménagements, gardes d'enfants... autant de filets de sécurité fournis par le CNAS dans le cadre de son offre d'aides et de services).
- souligner sa mission originelle d'amélioration des conditions de vie et de travail des agents, au bénéfice de la qualité du service public local.
- redire les dimensions RH et managériale de son action auprès des élus et des cadres dirigeants.

#### > Malgré ce que ne dit pas la loi

Contrairement au régime indemnitaire ou à la protection sociale, la loi n'a pas posé le principe de la portabilité de l'action sociale. À nouveau, c'est donc souvent de fait, malgré des dispositifs peu explicites et même des silences, que s'est exprimée la plus-value de l'action sociale, notamment afin de l'adapter et de la garantir.

#### CSFPT \*

##### Un appel à légiférer

Dans le cadre de son livre blanc (juillet 2016), intitulé « Demain, la Fonction Publique Territoriale », le CSFPT faisait valoir :

« Plusieurs questions demeurent (...). Elles concernent tout d'abord la mise en œuvre des dispositions réglementaires. Elles touchent aussi aux modalités d'organisation, à l'ampleur des prestations d'action sociales (...) ».

Et le rapport, s'agissant des réorganisations territoriales, de poursuivre :

« Elles imposent aussi de s'interroger sur la place de l'action sociale. Plus globalement, la question de la « portabilité » de ces droits, non liés au statut *stricto sensu*, nécessitera des adaptations législatives et l'instauration de dispositifs de gestion et de consolidation tout au long de la carrière. Il s'agit de garantir le maintien de ces droits pour les agents et de favoriser leurs éventuelles mobilités (...) ».

\* Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale.

### > L'occasion d'un réel accompagnement

Finalement, la réforme a peu pris en compte la situation des agents. Un manque de considération de

la dimension humaine que les organisations syndicales, très vite, n'ont pas manqué de déplorer en expliquant en substance que « les personnels, pourtant souvent considérés comme les éléments clé de la réussite du changement<sup>7</sup> étaient les oubliés de la réforme<sup>8</sup> » et en se faisant l'interprète de leurs légitimes inquiétudes :

- « Qui sera mon nouveau chef ? »,
- « Vais-je conserver mes fonctions et mes responsabilités lors du changement d'affectation ? »
- Etc.

Une nouvelle fois, les aspects financiers et institutionnels ont prévalu. Déjà, dans le cadre de leurs travaux de recherche sur la loi RCT<sup>9</sup>, les élèves-administrateurs de la promotion Salvador Allende de l'INET (Institut National des Études Territoriales) dressaient un constat similaire<sup>10</sup>.

Tous ces changements, insuffisamment anticipés et clarifiés, génèrent beaucoup d'incertitude, voire du stress expliquait à l'époque l'étude tout en prévenant :

« La mutualisation à grande échelle des différents services des EPCI, ainsi que la création de métropoles ou pôles métropolitains ne risquent-elles pas de fragiliser la situation des agents territoriaux, voire de créer des situations inéquitables ? En effet, si des agents intègrent une collectivité en conservant leurs avantages collectivement acquis, quand ceux de la collectivité d'accueil n'y ont pas droit, cela pourrait générer des incompréhensions ».

7. Dossier « Fusions de collectivités, partager le projet avec les agents » Magazine Maires de France (octobre 2016, pages 36 à 41).

8. Par exemple : FO hebdo n° 3132 du 22 octobre 2014.

9. Op. cit.

10. Rapport INET (promotion Salvador Allende) CNFPT « Impacts de la réforme territoriale sur les agents » (déc. 2011).



**Roland GEIS**

Président  
de la Communauté de  
Communes du Saulnois (57)

### La pluralité des effectifs : une richesse de la collectivité à reconnaître

« Avec aujourd'hui 128 communes, 266 conseillers communautaires, 30 000 habitants sur 1 000 km<sup>2</sup>, les enjeux de la coopération intercommunale ont vite démontré l'utilité de notre EPCI au projet d'un territoire rural.

L'exercice des différentes compétences (accueil de la petite enfance, gestion en régie de la collecte des ordures ménagères et du tri, 3 déchèteries,

gestion et commercialisation de 6 zones artisanales ou industrielles, d'une zone commerciale, mais également tourisme, économie et services à la personne) implique une structure de plus de 80 salariés.

Cette pluralité des effectifs est une richesse pour la collectivité. Dès lors, il paraissait légitime d'adhérer au CNAS ».

#### > Outils statutaires

De son côté, expliquant comment ces dispositions de la loi traitant des impacts des réformes sur les personnels sont traditionnellement peu nombreuses, le sociologue David Guéranger, dès 2004, commentant les incidences de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », résumait le phénomène ainsi :

**« La réforme intercommunale traduit une pensée de l'action plutôt qu'une pensée de l'administration<sup>11</sup> ».**

Dans ce manque d'anticipation et de clarification, la dernière réforme ne fait pas exception.

Dans la loi NOTRe par exemple, sur 136 articles, 4 seulement ont trait aux personnels : les articles 114, 115, 116 et 117 (titre V).

Certes, des accompagnements RH sont parfois prévus<sup>12</sup>. Ainsi, dans le cadre de la loi MAPTAM, l'État a précisé un certain nombre d'engagements articulés autour :

- du renforcement du dialogue social,
- de l'association des agents en tant que force de propositions.

De même, des principes essentiels, assortis d'outils statutaires, ont été affirmés :

- plan de formation,
- aides financières sous le forme d'indemnités ou de prestations sociales (réservation de logements sociaux, octroi de chèques-nuités...),
- développement du télétravail,
- fonds d'accompagnement interministériel à la réforme (FAIRE),
- suivi particulier : réseau des CMC (conseillers mobilité carrière),
- plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH), etc.<sup>13</sup>

11. David Guéranger « L'impensé de la réforme intercommunale : la mise en place des administrations des communautés d'agglomération », Revue française d'administration publique, n° 111, 2004.

12. Lettre circulaire, type « Feuille de route » en date du 9 septembre 2015 de Marylise Lebranchu, Ministre de la Fonction Publique sur « l'accompagnement individuel des agents dans le cadre de la réforme territoriale de l'État » (à télécharger sur <http://urlz.fr/46G6>).

13. Actes du séminaire national des acteurs RH régionaux du 29 février 2016 : « Accompagnement RH de la réforme territoriale » DGAFP [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr)



Shutterstock © Marian Węgo

## > Action sociale

Toutes ces mesures, au regard des bouleversements engendrés, n'ont pas suffi à rassurer, pas plus que les dispositifs de prévention et de traitement des risques psychosociaux mis en place. Le malaise demeure profond comme l'illustre le récent baromètre sur le bien-être au travail de la *Gazette des communes* et de la MNT<sup>14</sup>. Dans un tel contexte, l'action sociale apparaît comme un réel antidote, surtout si elle se traduit par des dispositifs spécifiques destinés à accompagner la réforme, à « compenser ses impensés ».

### CNAS

#### Du sur-mesure pour accompagner les mutations territoriales

Partenaire de la fonction publique territoriale en général, de sa réforme en particulier, le CNAS a pris une série de mesures pour accompagner à la fois adhérents et bénéficiaires.

Ainsi, les collectivités fusionnées, considérées comme nouveaux adhérents, acquittent une cotisation plancher. En outre, depuis 2016, un **forfait annuel unique** par agent est appliqué.

Pour les agents bénéficiaires, leurs **droits** sont **maintenus** jusqu'au 31 mars pour laisser aux exécutifs des structures fusionnées le temps de se positionner.

Dans cette période transitoire, les **adhésions partielles** sont également possibles : lorsqu'une structure adhérente s'associe avec une structure non adhérente, grâce à ces adhésions partielles, les agents jusqu'alors bénéficiaires conservent leurs accès aux prestations.

14. *La Gazette des communes* du 24 octobre 2016, pages 8 à 10.



# L'action sociale, une plus-value pour recruter >>>

## recrute **Un Agent de Ges omptable et Finan** Catégorie C ou B (Adjoint Adm ou Rédacteur territoriale

**Missions :** Sous l'autorité du Directeur des services, vous réalisez et contrôlez les comptes et budgétaires de la collectivité. Vous serez chargé(e) notamment des missions suivantes :

- Participer au processus de prévisions et de recettes
- Réaliser les engagements comptables des secteurs et en relation avec les services
- Coordonner, gérer et contrôler les factures et comptes publics, la gestion des déclarations de travaux, le suivi des contrats et des études de coûts en partenariat avec les Services
- Gérer une régulation des dépenses

**Profil souhaité :** • Bonnes connaissances financières ainsi que de la comptabilité • Compétences et autonomie organisationnelles • Capacité de travail en équipe, qualités rédactionnelles des comptes rendus • Maîtrise des procédures comptables et bureautiques • Maîtrise des procédures de gestion

**Rémunération et avantages :** • Statutaire • RIFSEEP • CNAS • Participation mutuelle labellisée.

**Poste à temps complet,**  
date prévisionnelle de recrutement : le 1<sup>er</sup> AOÛT 2017

**Missions :**  
Assistance administrative et technique à la Direction, Elaboration des dossiers techniques et administratifs, organisation, planification et suivi des différents chantiers réalisés aux travaux neufs et à l'entretien du patrimoine bâti.  
Suivi des agendas d'accessibilité programmée, suivi des commissions de sécurité sur les établissements recevant du public (ERP), suivi des consommations en énergie et fluides du Patrimoine bâti, suivi des vérifications périodiques des installations électriques, gaz, alarme incendie et désenfumage sur le patrimoine bâti, mise en place d'une gestion patrimoniale pluriannuelle.

**Profil :**  
Bac + 2 ou + 3, connaissances en bâtiment tout corps d'état, connaissances de la réglementation en matière d'ERP (Accessibilité et sécurité incendie), maîtrise et pratique des marchés publics, connaissance de la Fonction publique territoriale, sensibilité aux démarches liées au développement durable, qualités relationnelles et sens du dialogue, maîtrise de l'outil informatique (Autocad), rigueur, motivation et disponibilité, permis B.  
Conditions de recrutement : Par voie statutaire ou contractuelle

Rémunération statutaire + régime indemnitaire + affiliation au CNAS,

**Poste à pourvoir dès que possible.**

• Rémunération statutaire + régime indemnitaire (IFSE + CNAS + participation protection sociale complémentaire).

**Poste à temps complet à pourvoir  
pour le 1<sup>er</sup> juillet 2017**

**Missions :**  
• Encadrement, suivi et contrôle de l'équipe technique (10 agents).  
• Mise en œuvre et suivi des projets techniques de la collectivité, en application des règles et normes d'hygiène et de sécurité.  
• Elaboration de documents techniques pour les consultations de marchés publics, et suivi des maîtrises d'œuvre travaux et achats.  
• Elaboration et suivi des budgets de fonctionnement et d'investissement des services techniques.  
• Participation aux commissions et aux groupes de travail.

**Profil :**  
• De formation technique (BTS bâtiment, DUT Génie Civil...).  
• Expérience significative sur un poste similaire : connaissance des enjeux des collectivités territoriales, rigueur, autonomie, et réactivité, développées d'organisation et d'analyse, maîtrise de l'outil informatique et des outils de gestion fonctionnels.

• Permis poids lourds serait un plus.  
• Statutaire + régime indemnitaire + CNAS.

• Diplôme de la catégorie A justifiant d'une parfaite maîtrise des enjeux liés à la gestion financière des collectivités - Expérience significative (5 ans minimum) dans le domaine de la comptabilité - Maîtrise de ses différentes procédures - Capacité et aptitude réelle à travailler en équipe finances-comptabilité-paie - Grande capacité et aptitude réelle à l'écoute et de communication - Maîtrise des outils informatiques (GF / Carrus Cegid) et des procédures de gestion - Capacité d'analyse, force de proposition et prise d'initiatives

• Rémunération statutaire + régime indemnitaire (IFSE + CNAS + participation protection sociale complémentaire).

## parole d'experts



**Véronique CHAMPAGNE**

DRH de la Communauté Urbaine  
Grand Paris Seine-et-Oise (78)

### « L'action sociale, un accès uniforme »

« L'action sociale n'est pas un luxe. Beaucoup d'agents de catégorie C ont des difficultés personnelles qui rejaillissent sur leur vie professionnelle. Sans attendre l'élection des représentants du personnel, la collectivité a opté pour la mise en place :

- d'une part, d'un accompagnement avec le centre de gestion (psychologue du travail, assistante sociale...);
- d'autre part, d'un accès uniforme à l'action sociale en adhérant au CNAS pour le millier d'agents qui sera près du double en 2017 ».



**Françoise DESCAMPS-CROSNIER**

Députée des Yvelines,  
rapporteure de la loi déontologie  
(avril 2016)

### « L'action sociale, un investissement »

« L'action sociale est un investissement au même titre que la formation. En cette période de changements, elle représente un bon lien d'intégration. L'agent doit être acteur et non un simple consommateur de prestations sociales ». La parlementaire plaide « pour la nécessité du dialogue social, l'engagement dans un processus de modernisation et pour laisser sa chance à des espaces de libertés nouvelles ».



**Jérôme GROLLEAU**

Sociologue

### « L'action sociale, un levier »

« L'action sociale fait revivre le lien social tout en s'inscrivant pleinement dans la palette des actions managériales. C'est un levier, parmi d'autres, qui permet d'agir rapidement sur les signes de considération : on mise sur vous, donc vous avez de la valeur. C'est stratégique car, dans cette période de mutations, on va en appeler à la personne, à sa créativité ».



# Comment mettre en place de l'action sociale ?

Si l'organisation de l'action sociale des collectivités locales est soumise à un certain nombre de principes incontournables : dépense minimum, éligibilité de tous les agents..., sur le plan pratique, les modalités de mise en œuvre peuvent revêtir des formes très différentes. Les employeurs publics ont un large éventail de solutions.

### LES PRINCIPES

#### ÉNONCÉS

#### Côté élus employeurs

##### ► Libre administration des collectivités territoriales

Selon l'article 70 de la loi du 19 février 2007, l'action sociale des agents territoriaux doit être mise en place dans le respect du principe constitutionnel (art. 72, al. 3) de libre administration des collectivités territoriales.

C'est donc dans un cadre souple que la loi confie à l'assemblée délibérante le soin de fixer la nature des prestations lesquelles doivent s'inscrire dans des champs d'intervention, explicitement mais non limitativement énumérés :

« (...) notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs (...) ».

##### ► Dépense minimum

Toujours dans ce même respect de principe de libre administration, l'assemblée délibérante fixe, de façon souveraine, sans être contrainte par un minimum, ni tenue par une fourchette de prix, le montant des dépenses qu'elle entend consacrer à l'action sociale.

Concrètement, il suffit à la collectivité de s'inscrire dans le cadre des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux dépenses obligatoires des collectivités locales (article 88-1 de la loi du 26 janvier 1984).

## CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

### L'action des préfets

En pratique, face au retard pris par la loi pour réellement entrer dans les faits, notamment sous l'impulsion du CSFPT après son étude sur le sujet<sup>15</sup>, plusieurs préfets (Gers, Gard, Corse, Orne, Eure, Mayenne...) sont intervenus sous la forme de circulaires auprès de nombreuses « petites » collectivités n'exerçant pas leurs droits en matière d'action sociale. Dans le cadre d'un contrôle de légalité, souple mais bien réel, 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 possibilités offertes par la législation en la matière.

15. Rapport CSFPT Formation spéciale n° 4. Rapporteur Monsieur Daniel Leroy (décembre 2013).

### ► Éligibilité de tous les agents

Les prestations d'action sociale doivent être ouvertes, dans tous les cas, 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'attributions propre à chaque prestation.

### ► Égalité d'accès aux prestations

De ce point de vue, l'adhésion à un COS, en se fondant sur la base du volontariat de ses membres, peut ne pas ne pas satisfaire parfaitement aux obligations légales des employeurs publics. Ils sont d'autant plus exposés en cas de cotisation, si modique soit-elle. Elle est de nature à constituer un « écran » susceptible d'entraîner la rupture du principe d'égalité devant l'accès à l'action sociale.



## Comme le dit la loi

### Les agents des EPCI rassurés

Dans son document du 6 février 2007, le rapporteur de la commission des lois regrettait à juste titre au sujet du dispositif du 19 février 2007 « que les agents des établissements publics de coopération intercommunale, qui ne relèvent pas de la catégorie des établissements publics locaux, aient été omis ».

Sur proposition du CNAS, la députée Françoise Descamps-Crosnier a interrogé le gouvernement, sous la forme d'une question parlementaire<sup>16</sup>, sur le point de savoir si ces agents sont bien concernés par la loi de 2007.

Dans sa réponse, Marylise Lebranchu, alors ministre de la décentralisation et de la fonction publique, écartant toute interprétation restrictive de la loi, annonçait qu'il était envisagé d'amender le dispositif pour « y inclure sans ambiguïté les EPCI, conformément à la volonté du gouvernement d'instituer un droit à l'action sociale pour tous les agents territoriaux ».

L'amendement en question est intervenu dans le cadre des débats relatifs à la loi « Déontologie des fonctionnaires<sup>17</sup> » dont Françoise Decamps-Crosnier était rapporteure du texte.

16. Question écrite JO du 17 mars et du 4 août 2015.

17. Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016.

# Les lettres circulaires des préfets : un contrôle de légalité souple mais bien réel.

## BÉNÉFICIAIRES

### Quid des retraités ?

Les opérateurs nationaux, mais aussi les associations locales (Amicales, COS...) ouvrent généralement, selon une cotisation souvent différenciée, leurs prestations aux retraités\*.

Le lien juridique entre l'agent retraité et la collectivité ex.employeur étant rompu, le CNAS, par souci de légalité, préconise que l'adhésion intervienne après que les retraités se soient organisés en association, type COS ou amicale.

À noter aussi : dans le cadre de son fonds d'action sociale, la CNRACL (Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales) propose des prestations d'action sociale aux fonctionnaires territoriaux retraités. L'Ircantec (Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques) fait de même pour les agents non titulaires en retraite.

\*Ainsi, fin décembre 2016, moyennant une cotisation employeur forfaitaire facultative, le CNAS comptait-il parmi ses bénéficiaires exactement 67 940 agents retraités, soit près de 10 % fin de ses effectifs totaux.

### ► Consultation des Comités Techniques

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 doivent être consultés pour avis sur les questions relevant de l'action sociale. Autrement dit, c'est aussi localement, dans le cadre du dialogue social, que les différentes appréciations qualifiées doivent être apportées.

### ► Obligation de négocier

Dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme territoriale : obligation de négocier sur l'action sociale au sein des comités techniques dans le cas d'un chan-

gement d'employeur par l'effet de la création d'un EPCI à fiscalité propre et si l'effectif de l'établissement d'accueil est d'au moins 50 agents.



**L'action sociale,  
élément fort  
pour un dialogue  
social renoué >>**



Shutterstock © aaragon02

## parole d'expert



**Didier DEGRANGE**

Président du COS  
de la Ville de Gueugnon  
et du Territoire  
(COSVGT)

### Un COS spécifique pour l'action sociale des retraités

« En 2015, la ville a fait le choix de ne plus faire figurer les agents retraités parmi les bénéficiaires du CNAS. Pour être éligibles à son offre de prestations, ils doivent être membre du COSVGT en effectuant un acte volontaire (cotisation). En 2016, 68 anciens agents ont ainsi rejoint l'association. Celle-ci devient pour les retraités l'interlocutrice unique de leur action sociale ».

#### 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 : « (...) **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** ».

En modifiant ainsi l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983, la loi de 2007 confirme la position du Conseil d'État dans son avis « Fondation Jean Moulin » de 2003 et la teneur du décret du 6 janvier 2006.

##### ► Participation de l'agent à la définition de l'action sociale

Ce principe de « **la participation des fonctionnaires à la définition de l'action sociale par l'intermé-**

**diaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs** » relève aussi de l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983. C'est notamment le cas au CNAS qui, fondé sur le paritarisme, regroupe 2 délégués (élu et agent) par structure adhérente. Ceux-ci, disposant d'un réel pouvoir de représentation de la collectivité, siègent au sein des instances départementales, voire régionales et nationales.

Outre un rôle d'interface, ils sont pleinement acteurs de la vie de l'association CNAS. C'est ainsi que dans le cadre de son fonctionnement démocratique, ils sont amenés chaque année, lors de l'assemblée générale à se prononcer sur les bilans (rapports moraux, financiers...) et orientations (vœux relatifs à de nouvelles prestations, stratégie...) de l'organisme.

##### ► Participation de l'agent à la dépense engagée

L'avis Fondation Jean Moulin et le décret du 6 janvier 2006 énon-

çaient un autre principe essentiel, 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** ».



**Rôle-clé  
des agents  
dans la  
définition  
de leur action  
sociale** ►►

## PORTÉE

Le cadre peu coercitif de l'action sociale posé par la loi du 19 février 2007 conduit à de grandes différences d'une collectivité à une autre.

En fonction de leur histoire, du poids des cultures (traditions sociales et mutualistes plus ou moins affirmées), de leur taille, de leur situation (milieu urbain ou rural), de l'implication de leurs agents, mais aussi et surtout de leurs élus (rôle employeur plus ou moins assumé, fibre sociale plus ou moins développée) et donc des montants en subvention ou cotisation consacrés à l'action sociale très variables (entre moins de 0,5 à plus de 3% de la masse salariale)<sup>18</sup>, les situations révèlent de grandes disparités.

Dans les « petites » collectivités, souvent rurales, l'action sociale,

même voulue par la loi, a des difficultés à s'imposer. Insuffisamment comprise, notamment dans sa dimension RH, contrariée aussi par des budgets de plus en plus contraints, elle peut même se limiter à la portion congrue.

En revanche, les « grandes » collectivités, tels les conseils régionaux, proposent souvent une action sociale de meilleure qualité<sup>18</sup>.

### **LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE : UNE PLURALITÉ DE CHOIX**

#### L'action sociale directe

L'employeur public (maire, président d'EPCI...) peut se contenter d'une action sociale autonome, avec un déploiement au coup par coup, en fonction des circonstances : mariage, décès,

naissance... L'usage suppose, en fonction de la survenance de chaque événement, heureux ou malheureux, la mobilisation des élus (engagement d'une dépense avec délibération...) et des services.

Cette démarche tranche, notamment sur le plan pratique, avec l'automatisme et le confort que présentent les formules clés en main des opérateurs nationaux, ou même locaux qui, grâce à leur offre de prestations pré-établie (montants, conditions d'octroi...) permet dans l'équité et la réactivité, les réponses du meilleur service.

18. Rapport du CSFPT - Formation spéciale n° 4, op. cit.

Action sociale :  
plus des deux-tiers des centres  
de gestion adhèrent au CNAS.

## L'action sociale déléguée

### ➤ Rôle plutôt en retrait des centres de gestion

En vertu de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984, notamment de son alinéa 6, les centres de gestion disposent d'une mission facultative pour assurer la gestion de l'action sociale en faveur des agents des collectivités locales qui en font la demande.

Plus concrètement, l'exercice de cette mission optionnelle peut se réaliser au travers de la souscription d'un accord cadre pour le compte des collectivités du centre de gestion.

L'adhésion à ces contrats se fait par délibération, après signature d'une convention. Elle fixe notamment les modalités de remboursement des sommes avancées par le centre de gestion.

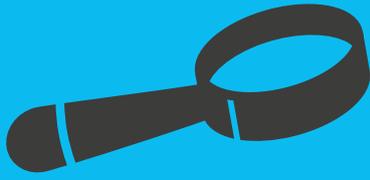
En pratique, pour différentes raisons, bien mises en lumière dans le rapport du CSFPT de 2013 sur « Les effets des lois de février 2007 sur l'accès à l'action sociale dans la fonction publique territoriale »<sup>19</sup>, cette mission facultative est peu mise en œuvre par les centres de gestion, lesquels, le plus souvent adhèrent au CNAS<sup>20</sup>.

19. Rapport du CSFPT - Formation spéciale n°4, op. cit.

20. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, le CNAS comptait 69 centres de gestion adhérents.



Shutterstock © wevbraakmedia



# ZOOM SUR



## Action sociale et règles des marchés publics

**Pas de mise  
en concurrence  
obligatoire**

En optant pour la rédaction de l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983, modifié par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007<sup>21</sup>, le législateur ne considère pas que l'action sociale est une prestation de service soumise aux règles des marchés publics. Il n'y a donc pas obligation de mise en concurrence.

Tout en offrant aux collectivités locales la possibilité de déléguer la gestion de l'action sociale en faveur de leur personnel, le législateur leur permet donc de choisir *intuitu personae* l'organisme chargé de la gestion de ces prestations d'action sociale, sans avoir à procéder à une mise en concurrence préalable.

Le législateur permet  
aux collectivités  
de choisir *intuitu  
personae* leur  
organisme  
gestionnaire  
d'action sociale.



Différents avis et réponses corroborent cette analyse :

**> L'avis du Conseil d'État du 23 octobre 2003 relatif à la fondation Jean Moulin**

Il ressort de cet avis que dès lors que les prestations d'action sociale, éléments de la politique de gestion des ressources humaines, ne représentent pas, dans les conditions où elles sont mises en œuvre, le caractère d'une activité économique, elles relèvent d'une simple organisation de service.

Il est donc possible à l'employeur, soit de gérer lui-même en régie

les prestations, soit d'en confier la charge par voie de convention à un organisme à but non lucratif sans être astreint à la passation de marchés publics de prestations de services.

**> L'avis de 2008 de la direction des affaires juridiques du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi à la demande de la Fédération Nationale des Centres de Gestion**

Dans cet avis, la direction des affaires juridiques du MINEFE fonde essentiellement sa réflexion sur l'avis précité du Conseil d'État.

**> La réponse du ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales à une question parlementaire (JO du 16 mars 2010, page 3115)**

*Nota bene : indépendamment de ces textes, si tel est leur choix, considérant par exemple que c'est une règle de bonne gestion, les collectivités peuvent recourir à la procédure d'appel d'offres.*

21. «L'État, 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 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association».



Fotolia © Narong Jongsitkul

### > Rôle dominant du modèle associatif

#### > Les amicales

Ce modèle est souvent celui des collectivités locales avec peu d'agents (à partir d'une douzaine) n'ayant, ni sur le plan démographique, ni sur le plan financier, avec parfois une subvention de quelques centaines d'€ seulement, les masses critiques pour mutualiser et constituer une association type COS. Les actions de ces structures, qui supposent par ailleurs pour fonctionner une forte implication des agents (bénévolat) ne peuvent généralement pas aller au-delà, chaque année de quelques opérations conviviales : arbre de Noël, repas, sortie en bus...

#### > Les COS, CAS et CASC

À l'inverse, ces structures (Comités d'Œuvres Sociales, Comités d'Action Sociale, Comités d'Activités Sociales et Culturelles...) sont le propre des grandes collectivités : villes-préfectures et sous-préfectures, conseils départementaux et régionaux...

Elles disposent en général de budgets plus confortables permettant des offres de prestations relativement étoffées allant de la solidarité aux loisirs (Villages vacances, appartements à la mer, à la montagne...). Les moyens fournis par la collectivité peuvent aussi s'apprécier sous la forme d'aides en nature : mise à disposition de personnels, de locaux...

La notion de CASC est plus particulièrement revendiquée par la CGT<sup>22</sup>. Cette organisation syndicale demande en effet l'évolution de l'appellation COS qui, selon elle, est trop marquée « charité chrétienne » et ne fait pas suffisamment la distinction entre action sociale revenant aux employeurs publics et l'organisation d'activités sociales et culturelles dévolues aux personnels.

22. Travaux du dernier congrès de la CGT - Fédération des Services Publics et diverses auditions dans le cadre de différents rapports (CSFPT...).

## VIA LES ASSOCIATIONS NATIONALES (CNAS...)

### > Le CNAS

Association Loi 1901, paritaire et pluraliste, le CNAS compte plus de 20 000 structures adhérentes de tout type (33 conseils départementaux, 43 SDIS...) représentant plus de 710 000 agents bénéficiaires. Déconcentrée (7 régions), décentralisée (94 délégations départementales), moyennant une cotisation employeur forfaitaire par agent, l'institution francilienne propose depuis 1967, année de sa création, une gamme de plus en plus diversifiée de prestations, allant du social stricto sensu (aides, secours...) aux loisirs et à la culture.

### > Plurélya

Ex-FNASS, ex-Pluralys, Plurélya est également un organisme associatif à but non lucratif. Son conseil d'administration est composé de 24 membres, pour moitié d'élus et pour moitié d'agents représentants des principaux syndicats de la Fonction Publique Territoriale.

Né en 1966, basé à Lille, surtout implanté dans le Nord, Plurélya, moyennant une cotisation basée sur la masse salariale, propose diverses prestations et services à quelque 62 000 agents répartis sur environ 1 000 collectivités.

### > PubliServices

Le plus récent des opérateurs nationaux, branche de Sofaxis-Sofcap, PubliServices ne s'adresse qu'aux centres de gestion en répondant à leurs appels d'offres fondés sur l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 (*voir infra*).

Plusieurs prestations sont délivrées automatiquement aux agents à partir des informations renseignées par la collectivité.

En 2010-2012, 5 centres de gestion ont contracté avec PubliServices dont celui du Lot-et-Garonne (47) lequel, en 2016, est revenu au CNAS.

### > Rôle de mieux en mieux compris des complémentarités gagnantes

### > Les modèles vertueux collectivités - associations locales - associations nationales : les partenariats CNAS

Beaucoup de collectivités disposant d'une association du personnel font néanmoins bénéficier leurs agents des prestations du CNAS\*.

Qu'il s'agisse d'un COS ou d'une amicale, la structure peut adhérer au CNAS. Elle devient ainsi, même si elle puise toute son existence d'une subvention versée par la

collectivité, son interlocutrice directe. Parallèlement, elle garde toute latitude pour organiser et proposer des actions de proximité.

La structure nationale en revanche assurera toutes les prestations demandant forte technicité et expertise, tels les prêts, les plans épargne Chèques-Vacances, pouvant par exemple, en cas d'impayés, se traduire par des procédures contentieuses.

Dans le cadre d'une identité de statuts (association 1901), ces structures gardent toute légitimité et crédibilité en élargissant leur champ d'action. Il s'instaure une complémentarité permettant aux agents une offre plus large. Tout le monde est gagnant.

#### \*AMICALES / COS ET CNAS

#### Des milliers de partenariats gagnants-gagnants

Plus de 2 000 structures, dont 4 COS départementaux, adhèrent au CNAS par leur association de personnel (COS, CAS, CASC, Amicale, Groupement...), soit plus d'un bénéficiaire sur 5.

Opérateur national,  
associations  
locales (cos...) :  
des partenariats  
gagnants / gagnants.



# ZOOM SUR



## La cotisation COS

### Forces et faiblesses du dispositif

#### Un « plus » face...

##### > ... au risque de gestion de fait

En rendant plus effective la vie associative, dans l'esprit de la loi de 1901, la cotisation contribue à éloigner le risque de qualification de gestion de fait. Celle-ci peut vite intervenir lorsque l'association n'a pas d'autonomie réelle par rapport à la collectivité.

##### > ... à l'obligation de participation à la dépense

De même, s'agissant de la satisfaction de l'obligation posée par le législateur selon laquelle « le bénéfice de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée<sup>23</sup> », la cotisation COS peut constituer l'une des modalités de cette participation financière, *a fortiori*, si elle est modulée en fonction des ressources de l'agent<sup>24</sup>.

#### Un « moins » face au risque de rupture d'accès

En revanche, la cotisation COS, comme condition d'accès aux prestations d'action sociale, alors que les agents peuvent y prétendre de plein droit, peut constituer un écran, facteur de risque de rupture d'égal accès de tous.

Prestations sociales :  
un accès de plein  
droit des agents.

## Positions jurisprudentielles...

Ainsi, le Tribunal administratif de Lyon<sup>25</sup>, dans le cadre d'une jurisprudence de mars 2015, tout en enjoignant la commune « d'assumer ses obligations d'employeur », a annulé la décision par laquelle le premier adjoint au maire avait refusé de verser, au titre de l'action sociale, une prime de naissance ainsi qu'une somme de la valeur du cadeau de Noël, au motif que l'agent n'avait pas la qualité de membre du groupement d'entraide, association locale en charge de l'action sociale du personnel. Pour la juridiction administrative, la décision attaquée était « entachée d'erreur de droit » et 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 ».

### ... et syndicales

De son côté, dans le cadre d'une lettre ouverte en date du 10 janvier 2017, adressée à l'ensemble des maires, au Président du centre de gestion, au Président du COS départemental des Pyrénées Orientales, le syndicat UNSA Territoriaux Indépendant de ce département, tout en inscrivant sa démarche dans le cadre du 10<sup>e</sup> anniversaire de la loi de 2007, « met en garde contre un système qui générerait de nouvelles inégalités entre agents ».

Par ailleurs, tout en faisant observer :

- « que les associations (COS, CASC...) imposent dans l'illégalité la plus totale une cotisation obligatoire sans caractère social (...) ;
- que les agents qui n'adhèrent pas à l'association pour des raisons diverses se retrouvent de fait exclus du bénéfice des prestations ;
- que ni la loi de 2007, ni le statut de la Fonction Publique, ne prévoient un tel dispositif ».

Le syndicat s'interroge sur la légalité d'un tel dispositif et de se dit prêt à « saisir les juridictions compétentes pour qu'elles statuent sur de telles pratiques ».



23. Article 9 de la loi du 13 juillet 1983.

24. Voir la réponse en ce sens, en date du 13 mars 2013, de Serge Morvan, directeur de la DGCL, à Philippe Laurent, Président du CSFPT (rapport CSFPT Formation n° 4 op. cit.).

25. Tribunal administratif de Lyon (8<sup>e</sup> chambre), Audience du 25 mars 2015 ; Affaire n° 1202730.

## parole d'expert



**Martine PERRIAU**

Tésorière  
du COS de la Ville  
d'Annemasse (74)

### « La complémentarité CNAS-COS est claire »

«L'agglomération d'Annemasse regroupe 12 communes avec des cas de figure différents. La ville centre est dotée d'un COS auquel cotisent 90% du personnel et 80 retraités. Il propose ses propres prestations en plus de celles du CNAS. Sept communes adhèrent directement au CNAS et quatre autres n'offrent aucune prestation.

Cela pose un problème d'équité car les agents d'un même service mutualisé se retrouvent dans l'un de ces trois cas.

L'action sociale a toute son importance dans une agglomération où la moitié de la population active travaille de l'autre côté de la frontière suisse, ce qui crée de fortes disparités de revenu et un coût de la vie très élevé.

La complémentarité CNAS-COS est claire :

- le premier propose une offre large et adaptée à tous les profils ;
- le second préserve le tissu humain : grande proximité et connaissance hyperfine des agents. À Annemasse, par exemple, des prêts sans intérêt sont accordés dans les cas d'urgence et de situations financières complexes.

Une bonne négociation serait de se servir des COS comme relais du CNAS. Mon projet est que toutes les collectivités de l'agglomération annemassienne adhèrent au CNAS et soutiennent un COS qui prendrait en charge les retraités ».

#### > Les avantages dans les faits : offre diversifiée, accessible...

DE LA SOLIDARITÉ  
AUX LOISIRS :  
HANDICAP, « COUPS DURS »,  
VACANCES...

Le CNAS, par exemple, propose un large éventail de prestations.

Grace à sa force de mutualisation, il réussit à :

- conduire, tel un COS, des actions dans le champ de la déprécarisation : secours, prêts sociaux, écoute sociale...

- développer, à l'instar d'un CE, de nombreuses prestations dans le domaine des vacances, des loisirs, de la culture : séjours, cinéma, billetterie...

- adapter, fort de cette vision large et affirmée de l'action sociale, son offre pour qu'elle soit toujours au diapason des attentes et des évolutions sociétales. Le panel des prestations et services est régulièrement ajusté : précarité énergétique, permis de conduire, déménagement... Parmi les réflexions à l'étude : des actions autour de l'économie du partage, collaborative, verte ou encore résidentielle, etc.

#### DES DISPOSITIFS INNOVANTS

##### CNAS

#### Les offres locales pour le bénéficiaire et l'adhérent

Sur simple présentation de leur carte de membre, les bénéficiaires CNAS peuvent aussi obtenir, sur l'ensemble du territoire national, auprès de prestataires référencés (théâtres, musées, piscines...) à partir de conventions, des **réductions tarifaires** sur une série d'offres dans le domaine de la culture, du sport, des loisirs... Une façon de **soutenir l'économie locale**, de valoriser les territoires et de déployer une **solidarité entre adhérents**.

## Les adhésions de territoire pour l'adhérent

Le pragmatisme du CNAS passe aussi par des adhésions dites de territoires : les agents de plusieurs collectivités d'un **même périmètre géographique** peuvent être bénéficiaires sans adhésion préalable de chacune d'elles. Avec ce dispositif innovant, **une structure employeur** est désignée par les autres pour assurer le **portage juridique et financier de l'ensemble**.

Elle devient **interlocutrice unique**. C'est par exemple le statut que revêt la ville d'Évreux (27) au regard de 3 structures de son territoire : communauté d'agglomération, CCAS, caisse des écoles.

Ces dispositifs, plus particulièrement plébiscités au sein des territoires aguerris aux habitudes acquises en matière de « faire et être ensemble »<sup>26</sup>, ayant déjà développé une forte culture de mutualisation, ne sont pas sans interroger le CNAS sur la nécessaire poursuite de son adaptation.

26. Rapport AdCF-CNFPT-FNCDG « La dimension ressources humaines des schémas de mutualisation » (déc. 2015), page 15 et suivantes.

## ACCOMPAGNEMENT DES BÉNÉFICIAIRES : UNE RELATION DIRECTE, PERSONNELLE ET INTERACTIVE

Diversifiée et ouverte, cette offre est aussi facilement accessible grâce à une relation directe, personnelle et interactive avec les bénéficiaires. Parmi les moyens mis en œuvre :

### > le correspondant

- un référent proactif : conseil, orientation, animation...
- un référent formé : outils numériques CNAS...

### > une série d'autres canaux

- communication « papier »
- communication personnalisée : agent dédié en antenne, rencontre physique *in situ* avec le correspondant ou les bénéficiaires...
- communication numérique favorisant l'autonomie :
  - prestations en ligne
  - portail internet moderne, applications mobiles, newsletters mensuelles, espace personnel dédié, supports vidéo, réseaux sociaux (page Facebook...).


  
**Le CNAS,**  
**la force**  
**d'une large**  
**mutualisation**  
**nationale** 





# LE CNAS

## Un outil, un atout



Avec 710 000 bénéficiaires, répartis sur 20 200 structures adhérentes, de tout type et de toute taille, fortement représentatives de la sphère intercommunale (un adhérent sur 5 est un EPCI), le CNAS (Comité National d'Action Sociale pour le personnel territorial), association loi 1901, paritaire et pluraliste, propose, moyennant une cotisation employeur forfaitaire par agent, une gamme diversifiée de prestations et de services.

Allant de la solidarité aux loisirs, elle comprend aides, prêts, écoute sociale, Ticket CESU, plan épargne Chèques-Vacances, réservations vacances, Chèques Lire / Disque / Culture, Coupon Sport bonifié, conseil juridique...

Cette offre diversifiée, ouverte, accessible et évolutive, toujours au diapason des nouveaux besoins des agents, est assortie :

- **d'une gestion mutualisée, optimisée, sécurisée, tant financièrement (fonds propres) que juridiquement (reconnaissance ministères, DGCL...) et certifiée (ISO 9001)**
- **d'un service de proximité (7 antennes régionales, 94 délégations départementales)**

Par cette action claire et affirmée, synonyme de levier RH, de plus en plus reconnue par les employeurs publics comme une solution à leur rôle social, le CNAS entend aussi accompagner la réussite des mutations en cours et contribuer à l'amélioration du service public local, garant de la cohésion sociale.

C'est là, parmi d'autres, un axe majeur du nouveau projet associatif du CNAS Ambition 2020.

### Contact >>

Jean Tancerel

SIÈGE DU CNAS  
Immeuble Galaxie  
10 bis parc Ariane 1  
CS 30406  
78284 Guyancourt cedex  
Tél. 01 30 48 09 09  
cnas@cnas.fr

