



RESSOURCES  
HUMAINES

# Agir sur l'attractivité de son territoire avec les prestations sociales





## Contexte

Les territoires évoluent dans un monde de plus en plus concurrentiel et se doivent d'agir sur leur attractivité, c'est-à-dire leur capacité à conserver les acteurs résidents et à attirer les acteurs extérieurs, sous peine de voir désertier leurs habitants, entreprises, capitaux, touristes ; ou de ne plus trouver grâce auprès des ressources nécessaires à leur développement.

Le besoin d'attractivité est un enjeu majeur de nos collectivités territoriales et pour certains territoires, les difficultés de recrutement sont prégnantes, particulièrement en milieu rural.

Le pouvoir d'achat est une préoccupation majeure de nos équipes et le déploiement du RIFSEEP\* a permis d'apporter de la souplesse pour agir sur la rémunération des agents. En complément, d'autres leviers sont à actionner et les possibilités en matière d'action sociale sont nombreuses, et c'est bien là que les collectivités territoriales se distinguent entre elles ; car si l'action sociale est obligatoire en collectivité, aucun montant minimal n'est imposé par la réglementation.

Ainsi, entre chèques vacances, titres-restaurant, réductions sur diverses prestations, l'impact sur le

pouvoir d'achat peut être important et même décisif sur l'attractivité, et donc sur les résultats en matière de recrutement et de fidélisation des agents.

Les collectivités prennent de plus en plus conscience du levier de la rémunération et du pouvoir d'achat en termes d'attractivité ; de manière plus globale, une politique dynamique des ressources humaines agit efficacement et durablement sur le recrutement et la fidélisation des agents publics.

Les prestations d'action sociale constituent un élément majeur de

la politique de ressources humaines pour participer à l'amélioration des conditions de vie des agents et donc à l'attractivité de la collectivité.

Les effets d'une politique de prestations sociales sont divers :

- la reconnaissance de l'employeur,
- l'expression de la cohésion et de la solidarité au sein de la collectivité ;
- le bien-être des agents ;
- le pouvoir d'achat des agents par des aides financières (subvention, chèques cadeaux, réduction, etc.).

\* RIFSEEP Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

Leviers	Avantages	Pistes de mise en place
RIFSEEP	Dispositif centré sur une indemnité principale versée mensuellement, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) à laquelle peut s'ajouter un complément indemnitaire versé annuellement en fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir.	Mise en place du CIA.
Prestation d'action sociale (exemple : comité d'œuvre social...)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Outil dynamique de valorisation</li> <li>• Outil important en terme de pouvoir d'achat des agents au-delà d'un complément de rémunération = un outil de management et d'attractivité</li> <li>• Outil différentiel entre différentes collectivités (qui sont libres de fixer leur contenu par délibération)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adhésion à un comité d'œuvre social interne ou inter-collectivités</li> <li>• Titre ou carte Ticket-restaurant®</li> <li>• Chèques vacances</li> <li>• Réductions de cinéma</li> <li>• Voyages à titre préférentiel</li> <li>• Arbres de Noël pour les enfants des agents</li> <li>• Entrées dans des parcs d'attraction</li> <li>• Réductions pour des abonnements à des magazines</li> </ul>

Outre les prestations sociales en faveur du personnel, il existe d'autres facteurs d'attractivité :

- des projets professionnels attractifs avec les moyens pour assurer la mise en œuvre ;
- une politique de rémunération adaptée : IFSE en adéquation avec les métiers et une possibilité de CIA permettant de valoriser la manière de servir ;
- une politique de formation à partir de la prise de poste et tout au long de la carrière avec une possibilité d'accompagnement (Unité parcours professionnels) ;
- la qualité du management : mise en place d'une Université du Management ;
- un cadre de travail de qualité, moderne et innovant.

Pour être attractif, il faut également communiquer et valoriser ce qui est mis en œuvre par la collectivité afin d'avoir les candidatures adaptées et de fidéliser les collaborateurs :

- la marque employeur ;
- les labels ;
- des événements internes et externes ;
- des accompagnements individuels.



## L'action sociale : recommandations méthodologique

Le droit aux prestations d'action sociale est défini par la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires. En vertu des dispositions de l'article 9 de cette loi, l'action sociale 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, et à les aider à faire face à des situations difficiles.

- Quelles sont les prestations possibles ?
- Quelles sont les modalités de mise en œuvre ?
- Quelle est la réglementation applicable ?

### ÉTAPE 1

#### Les conditions et procédures de mise en œuvre des prestations d'action sociale en faveur des agents

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont dans l'obligation d'offrir à leurs personnels des prestations d'action sociale. La loi n° 2007-209 du 19 février 2007 complète le Code général des collectivités territoriales et insère les prestations d'action sociale dans la liste de leurs dépenses obligatoires, juste après la rémunération des agents (article L. 2321-2-4° bis du CGCT pour les Communes, article L. 3321-1-5° bis pour les Départements, article L. 4321-1-5° bis pour les Régions).

La nature des actions entreprises doit y être mentionnée. Ces prestations bénéficient à tous les agents, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels, employés à temps plein ou à temps partiel.

# Une aide prévue indistinctement en faveur de l'ensemble des agents peut être considérée comme un complément de rémunération.

Toutefois, les employés à temps partiel bénéficient des titres-restaurant uniquement si une pause déjeuner ou dîner est prévue dans leur temps de travail. La jurisprudence administrative caractérise l'action sociale en fonction de la prise en considération de la situation sociale, économique et familiale de

chaque agent. Ainsi une aide prévue indistinctement en faveur de l'ensemble des agents peut être considérée comme un complément de rémunération, *a fortiori* si son montant est élevé (CAA Bordeaux, 28 mai 2001, n° 97BX00435 ; OE AN n° 21032 du 19 mars 2013).

## Pour mettre en œuvre et gérer, les prestations sociales, les collectivités disposent de plusieurs moyens :



En Interne via une association locale (comité des œuvres sociales : COS, amicale du personnel).



Via un centre de gestion : la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, prévoit en son article 25 que les centres de gestion peuvent assurer la gestion de l'action sociale et de services sociaux en faveur des agents, un principe réaffirmé par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007.



Via l'adhésion à une association nationale gérant l'action sociale des collectivités territoriales.



Plusieurs formules peuvent être panachées : ainsi des collectivités qui développent une action sociale en interne peuvent adhérer, directement ou via leur association gestionnaire.



Cela permet d'apporter une offre complémentaire, plus locale et plus ciblée.

## ÉTAPE 2

### Cibler les gestionnaires et les bénéficiaires des prestations d'action sociale

Les conditions et procédures de mise en œuvre des prestations d'action sociale en faveur des agents.

L'organe délibérant de la collectivité détermine le type d'actions à mener et le montant des dépenses à engager pour les prestations d'action sociale ainsi que les modalités de mise en œuvre (cf. article 88-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984). Conformément à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, les décisions en matière d'action sociale nécessitent l'avis préalable du comité technique.

La gestion des prestations peut être assurée par :

- les collectivités territoriales et les établissements publics,
- des organismes à but non lucratif ou des associations nationales ou locales (loi 1901),
- les centres de gestion qui peuvent souscrire, à la demande et pour le compte des collectivités et éta-

blissements de leur ressort géographique, des contrats-cadres permettant aux agents de bénéficier des prestations d'action sociale mutualisées.

L'adhésion est décidée par délibération, après signature d'une convention avec le centre de gestion (cf. article 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

Les bénéficiaires des prestations d'action sociale peuvent être :

- des fonctionnaires titulaires et stagiaires en position d'activité ou de détachement au sein de la collectivité ou de l'établissement, à temps plein ou à temps partiel (uniquement si la personne à temps partiel possède une pause repas pendant son temps de travail),
- des agents contractuels employés de manière permanente et continue, à temps plein ou à temps partiel (uniquement si la personne à temps partiel possède une pause repas pendant son temps de travail), en activité ou bénéficiant d'un congé assimilé.

### ÉTAPE 3

#### Quelles sont les différentes prestations sociales existantes ?

Individuelles ou collectives, les prestations d'action sociale visent à améliorer les conditions de vie des personnels dans des domaines aussi divers que la restauration, le logement, la famille et les loisirs.

En l'absence de précisions réglementaires sur le champ et la nature de ces prestations dans la fonction publique territoriale, les collectivités territoriales et leurs établissements peuvent s'inspirer, malgré l'absence d'exigence de parité, du dispositif mis en place par l'État par voie de circulaires ministérielles. En particulier celle du 28 décembre 2016 qui détaille le régime des prestations à réglementation commune, qui couvrent quatre domaines : la restauration du personnel, les séjours d'enfants, l'aide à la famille ou les mesures concernant les enfants en situation de handicap.

Ces circulaires ne s'appliquent toutefois qu'à l'État, d'autres types de prestations d'action sociale peuvent être instaurés dans les collectivités,

parmi lesquelles on peut citer les titres-restaurant comme prévu à l'article 19 de l'Ordonnance n° 67-830 du 27 septembre 1967 et à l'article L. 3262-1 et suivants du code du travail, mais aussi le Chèque Emploi Service universel, les chèques et cartes cadeaux...

Les prestations concernant la famille sont certainement les plus nombreuses : allocations lors de la naissance ou de l'adoption, chèques de rentrée scolaire, organisation des arbres de Noël, participation aux séjours des enfants...

Les vacances et les loisirs (billetterie, chèques et cartes cadeaux à but culturel...) représentent, quant à eux, les plus gros montants engagés.

Autres grandes catégories de prestations, celles attribuées dans le cadre de la vie professionnelle : déménagement dans le cadre d'une mobilité, médailles du travail, départ à la retraite moins connus, les prêts à l'acquisition ou à l'équipement d'un logement. Les prestations d'action sociale visent également à soutenir des agents en proie à des difficultés d'ordre familial (aide lors d'un décès,

allocations pour les enfants en situation de handicap...) ou financier.

L'administration peut participer au prix des repas pris par les agents dans les restaurants administratifs ou, au titre des prestations sociales, par le biais des titres-restaurant. (Article 19 de l'Ordonnance n° 67-830 du 27 septembre 1967).

Pour les restaurants administratifs, la prestation se fait sous la forme d'un abattement sur le prix du repas ; elle est réservée, à l'État, aux agents dont l'indice brut de traitement ne dépasse pas 567 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 (Circ., 16 mars 2017).

---

Les prestations d'action sociale améliorent les conditions de vie des agents dans divers domaines : restauration, loisirs, famille ou logement.

---



### NOTRE CONSEIL

- Recensez les dispositifs mis en place dans la fonction publique d'État.
- Même si les prestations d'action sociale ne sont pas soumises au principe de parité, il est tout de même conseillé de les prendre comme référence.
- N'hésitez pas à solliciter le centre de gestion de votre ressort qui a peut-être élaboré un cahier des charges mutualisé en matière d'action sociale.

### LES ERREURS À ÉVITER

- N'omettez pas que les prestations ne peuvent être versées aux deux parents agents publics ; l'attributaire sera celui désigné d'un commun accord ou, par défaut, celui qui perçoit les allocations familiales.
- La participation de l'agent est alors obligatoire.
- Ne confondez pas les prestations d'action sociale avec la rémunération des agents.
- Les prestations d'action sociale sont distinctes de la rémunération et attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir.
- Par conséquent, les collectivités et leurs établissements publics peuvent librement instaurer ces prestations.





## FAQ

# Les charges sociales et le régime fiscal des prestations d'action sociale

### Le champ d'application des prestations : quels sont les prestations concernées ?

#### 1. Le titre-restaurant

Le titre-restaurant est un titre spécial de paiement remis par l'employeur aux salariés pour leur permettre d'acquitter en tout ou partie le prix du repas consommé au restaurant, hôtelier restaurateur, restaurant assimilé ou acheté chez un détaillant en fruits et légumes (article L.3262-1 du code du travail). Depuis le 2 avril 2014, il peut être émis et utilisés par voie dématérialisée (décret n° 2014-294 du 6 mars 2014). Aujourd'hui, format traditionnel papier ou format dématérialisé, le régime est identique, c'est à dire que le montant maximum est de 19€ par jour travaillé. Dans le même sens, l'utilisation du format papier ou de la carte est valable toute la semaine sauf le dimanche et les jours fériés. Il est financé conjointement par l'employeur qui prend à sa charge une partie de la valeur des titres qu'il distribue, et par les salariés qui prennent à leur charge le reliquat de valeur desdits titres.

Les titres-restaurant constituent un avantage en nature exonéré de toutes cotisations lorsque leur attribution répond aux conditions suivantes (article L3262-6 du Code du travail, article 81-19 du Code général des impôts) :

- lorsque la participation de l'employeur ne dépasse pas le montant forfaitaire de 5,55€ en 2020 ;
- lorsque cette part représente entre 50 % et 60 % de la valeur du titre-restaurant ;
- lorsque l'agent public se conforme aux obligations et

règles d'utilisation applicables aux titres-restaurant (articles L3262-1 et suivants du Code du travail).

#### 2. Les bons d'achats ou chèques-cadeaux

À l'occasion d'évènements, l'employeur territorial ou son Comité d'Œuvre Sociale peut attribuer à ses agents des chèques ou cartes cadeaux et des bons d'achat. Ils peuvent être attribués pour les mariages, pacs, naissances, adoptions, Noël des agents et des enfants (jusqu'à 16 ans révolus dans l'année civile), départs à la retraite, rentrées scolaires pour les enfants âgés de moins de 26 ans dans l'année d'attribution du bon d'achat, fêtes des mères et des pères, Sainte Catherine et Saint Nicolas. L'utilisation du bon d'achat doit être déterminée, c'est-à-dire que le bon d'achat doit être en relation avec l'évènement. Le bon doit mentionner soit la nature du bien, soit un ou plusieurs rayons d'un grand magasin ou le nom d'un ou plusieurs magasins.

Il ne doit pas être échangeable contre du carburant ou des produits alimentaires, à l'exception des produits alimentaires courants dits de luxe dont le caractère festif est avéré. Le montant du bon doit être conforme aux usages et au seuil de 5 % du plafond mensuel de la sécurité sociale par évènement et par année civile (171 € en 2020). Pour la rentrée scolaire, le seuil est de 5 % par enfant. Pour Noël, il est de 5 % par enfant et 5 % par agent.





### 3. Le chèque emploi service universel

Le chèque emploi service universel (CESU) préfinancé, est un titre spécial de paiement qui a pour but le développement des services à la personne. Lorsqu'il a la nature d'un titre spécial de paiement, il peut être préfinancé en tout ou partie par une personne morale au bénéfice de ses agents et des ayants droit. La valeur faciale maximale du CESU ayant la nature d'un titre spécial de paiement, émis sur support papier, est fixée à 99,99 euros (arrêté du 7 avril 2001). Les dispositions relatives au chèque emploi service universel, applicables notamment aux personnes publiques et, en particulier, aux collectivités territoriales, reconnaissent expressément la possibilité pour l'employeur de prendre à sa charge tout ou partie de la valeur faciale du CESU (article L. 1271-12 du code du travail). Par suite et à notre sens, compte tenu de cette disposition, la délivrance d'un chèque emploi service universel par une collectivité publique ne serait pas nécessairement subordonnée à une participation de l'agent bénéficiaire et constitue ainsi une exception au principe de la participation de l'agent (au prorata du salaire) à la dépense sociale engagée par la collectivité publique.

**Dans le privé :**  
**existence d'une exonération de charges**  
**mais dans le public comment cela se traduit ?**

#### 1. Pour les titres-restaurant

L'exonération fiscale est accordée au salarié lorsque la part versée par l'employeur respecte les limites suivantes : lorsque cette part représente entre 50 % et 60 % de la valeur du titre-restaurant. Lorsqu'elle ne dépasse pas le montant forfaitaire (5,55 € en 2020). Si le montant de 5,55 € est dépassé, l'exonération n'est pas remise en cause mais le surplus constitue un avantage en nature imposable pour l'agent.

Par ailleurs, en cas de dépassement de ce montant maximum de contribution de l'employeur à l'acquisition par les salariés de titres-restaurant, l'employeur ne sera redressé « que sur la fraction des cotisations et contributions indûment exonérées ou réduites, sauf en cas de mauvaise foi ou d'agissements répétés du cotisant » (article L. 133-4-3 du code de la sécurité sociale).

#### 2. Pour les bons d'achat et chèques cadeaux

Dès lors que le montant global attribué par année civile excède 5 % du plafond mensuel de la sécurité sociale (soit 171 € en 2020), les chèques cadeaux et bons d'achat ne sont plus exonérés.

#### 3. Pour le cesu « préfinancé »

Le seuil d'exonération des cotisations sociales (CSG-CRDS) et de l'impôt sur le revenu est de 1 830 € par an et par agent (article D. 7233-8 du code du travail ; article 81-37 du code général des impôts). L'employeur communique à chaque agent bénéficiaire une attestation mentionnant le montant total de celle-ci et précisant son caractère non imposable.





## RÉFÉRENCES JURIDIQUES

- Loi n° 2001.148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.
- Loi n° 2007.209 du 19 février 2007 rendant obligatoire l'action sociale pour les fonctionnaires territoriaux.
- L'article 9 de loi n° 83.634 du 13 juillet 1983 précise que l'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles.

## FICHES CONNEXES

- [Fiche traitement social & fiscal des titres-restaurant \(janv. 2020\).](#)
- [Fiche traitement social & fiscal des cadeaux et titres-cadeaux \(janv. 2020\).](#)
- [Le traitement social & fiscal du Chèque emploi service universel \(CESU\) préfinancé par l'employeur ou le comité d'entreprise \(fév. 2019\).](#)

## SOURCES

- [Webconférence Edenred-Weka : Pouvoir d'achat des agents publics et attractivité des territoires.](#)
- [Webconférence Edenred-Weka : Le droit des agents publics aux prestations sociales.](#)
- [Fiche Weka Action Sociale](#)



CONTACTS

**ADGCF**

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

**EDENRED**

**Cédric Leloup** . Directeur National Secteur Public  
[cedric.leloup@edenred.com](mailto:cedric.leloup@edenred.com) . 06 21 67 35 85 . 01 74 31 79 38