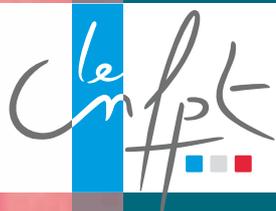


ÉTUDE | NOVEMBRE 2013

Les pratiques de gestion des ressources humaines et de formation

L'ACTION SOCIALE POUR LES AGENTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



QUAND LES TALENTS
GRANDISSENT,
LES COLLECTIVITÉS
PROGRESSENT

SOMMAIRE

PRÉSENTATION	2
ÉTUDE QUANTITATIVE	
PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES	3
Périmètre de l'enquête	3
Collecte des réponses	3
Redressement d'échantillon	3
LES OBJECTIFS ET L'ORGANISATION DE L'ACTION SOCIALE	4
Un objectif de solidarité avant tout	4
Le rôle prépondérant de la DRH	4
La consultation des instances paritaires	5
La gestion paritaire dans les COS et les associations	6
LES PERSONNELS AFFECTÉS ET LES COÛTS GLOBAUX	7
Des effectifs plus conséquents dans les départements	7
Des budgets très différents selon les collectivités	7
Des subventions ou cotisations très variables	9
LES BÉNÉFICIAIRES ET L'INFORMATION AUX AGENTS	10
Des publics bénéficiaires diversifiés	10
Une information sur des supports diversifiés	10
LES DOMAINES DE PRESTATION	11
Famille	11
Repas et transport	11
Secours et prêts	12
Logement	12
Vacances, culture et loisirs et prêts	13
Autres prestations proposées par les collectivités	13
Une évolution positive par rapport à 2004	14
LES DEMANDES DES AGENTS ET L'ÉVOLUTION DES PRESTATIONS	16
Des demandes d'abord pour les prêts et secours	16
Une offre en évolution depuis 2007	17
SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE L'ÉTUDE QUANTITATIVE	18

ÉTUDE QUALITATIVE

MÉTHODOLOGIE	19
I LES ENJEUX DE L'ACTION SOCIALE ET LES EFFETS DE LA LOI DE 2007	20
Trois effets observés à part égale	20
Des objectifs visant principalement à l'amélioration de la situation des agents et du climat social	21
L'action sociale face à la protection sociale	21
Le besoin d'un cadre légal plus incitatif	22
II LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE	23
Une mise en place concertée et consensuelle	23
Le choix des bénéficiaires	23
Les moyens financiers et humains déployés	24
III LES OFFRES ET LES PRATIQUES DES COLLECTIVITÉS FACE AUX BESOINS DES AGENTS	26
Trois grands types de dispositifs	26
Les prestations supplémentaires assurées par les employeurs territoriaux et les particularités des relations avec les agents dans les petites communes	29
Un sentiment de satisfaction des agents face à un usage modéré	29
Le manque d'échanges entre collectivités et l'absence de mutualisation de l'action sociale	30
SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE L'ÉTUDE QUALITATIVE	32
ANNEXES	33
Questionnaire de l'enquête 2011	33
Liste des collectivités et établissements interrogés pour l'enquête qualitative	39
Répartition géographique des collectivités et établissements interrogés	39
Trame du questionnement de l'enquête qualitative	40
Trois exemples de contrat cadre proposés par des centres de gestion	40
Éléments de contexte sur l'action sociale dans la fonction publique territoriale	41

PRÉSENTATION

La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale qualifie l'action sociale de dépense obligatoire et impose à toutes les collectivités territoriales et leurs établissements publics de mettre en œuvre des prestations d'action sociale en direction de leurs agents.

La loi du 2 février 2007, quant à elle, consacre la définition de l'action sociale comme visant « à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face aux situations difficiles ». Dans le respect du principe de libre administration, la loi confie à chaque collectivité le soin d'en décider le principe, le montant et les modalités.

À l'instar de la fonction publique de l'État qui a publié en mai 2012 un rapport sur la question¹, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) a souhaité pouvoir disposer d'éléments actualisés sur l'action sociale et l'application de la loi dans les collectivités territoriales.

L'enquête confiée au CNFPT s'articule autour de deux volets complémentaires :

- Un premier volet quantitatif destiné à identifier des prestations sociales proposées par les grandes collectivités (villes et EPCI de plus de 40 000 habitants, conseils généraux et régionaux et à mesurer les évolutions depuis la promulgation de la loi de 2007 ;
- Un second volet qualitatif visant à fournir des éléments explicatifs sur les pratiques des petites et moyennes collectivités (15 000 habitants maximum) en matière d'action sociale.

ÉTUDE QUANTITATIVE

PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES

PÉRIMÈTRE DE L'ENQUÊTE

L'enquête réalisée par le CNFPT sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale vise à établir des éléments de comparaison avec la précédente étude portant sur l'année 2004, afin de mesurer l'impact de la loi sur l'offre d'action sociale et la diversité des modalités choisies par les collectivités. Comme en 2004, l'enquête porte sur l'action sociale dans

les « grandes collectivités » (régions, départements, communes de plus de 40 000 habitants et EPCI). Afin de faciliter le recueil des données, l'échantillon a été resserré par rapport à celui de 2004 en sélectionnant les principaux types de grandes collectivités comportant plus de 500 agents. Les données recueillies portent sur l'année 2011.

COLLECTE DES RÉPONSES

Les collectivités concernées par l'enquête ont été informées par courrier de la mise à disposition en ligne du questionnaire à partir du 27 août 2012. Les réponses ont été réceptionnées

jusqu'au 31 janvier 2013. Le taux de retour final s'élève à 54 %, contre 58 % en 2004.

REDRESSEMENT D'ÉCHANTILLON

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

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

TABLEAU : RÉPARTITION DES TYPES DE COLLECTIVITÉS DANS L'ÉCHANTILLON ET DANS LES RÉPONSES

COLLECTIVITÉS	ÉCHANTILLON	PART	NOMBRE DE RÉPONSES	PART DES RÉPONSES	TAUX DE RÉPONSE
Régions	27	7,6 %	21	10,8 %	78 %
Départements	99	27,7 %	54	27,7 %	55 %
Communes de plus de 40 000 habitants	178	49,9 %	93	47,7 %	52 %
EPCI	56	15,7 %	27	13,8 %	48 %
Ensemble	360	100,0 %	195	100,0 %	54 %

¹ Casanova Alain, Fayol François, Wicker Christiane, Durrafourg Michel, Barbezieux Philippe :
L'action sociale dans la fonction publique de l'État. Inspection générale des affaires sociales. Mai 2012.

LES OBJECTIFS ET L'ORGANISATION DE L'ACTION SOCIALE

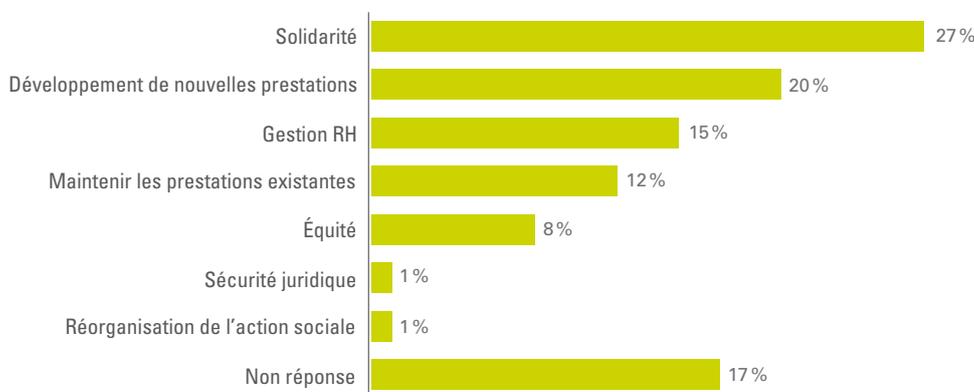
UN OBJECTIF DE SOLIDARITÉ AVANT TOUT

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

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

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

QUELS SONT LES OBJECTIFS QUE LES ÉLUS EN CHARGE DES RESSOURCES HUMAINES ONT ASSIGNÉS À L'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DES AGENTS DE VOTRE COLLECTIVITÉ EN 2011 ?



LE RÔLE PRÉPONDÉRANT DE LA DRH

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

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

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

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

EN 2011, QUI A PRIS EN CHARGE L'ORGANISATION ET LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DE VOS AGENTS ?

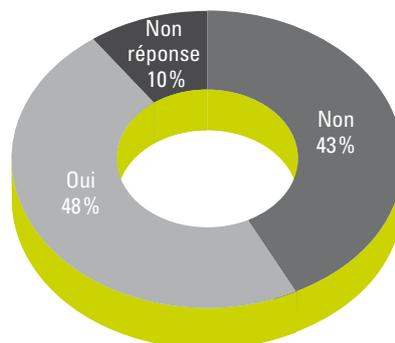


LA CONSULTATION DES INSTANCES PARITAIRES

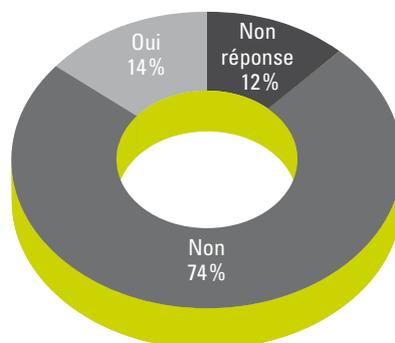
La consultation du comité technique paritaire sur les prestations d'action sociale est effective dans 48 % des grandes collectivités ayant répondu à l'enquête. Elle l'est davantage dans les conseils régionaux (68 %) et généraux (63 %) que dans les communes (46 %) et les EPCI (50 %).

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

LE COMITÉ TECHNIQUE PARITAIRE EST-IL CONSULTÉ SUR LES PRESTATIONS D'ACTION SOCIALE ?



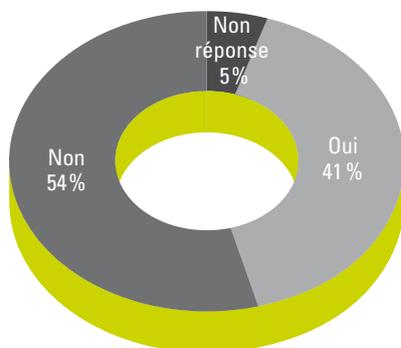
EXISTE-T-IL UNE INSTANCE PARITAIRE AD HOC CHARGÉE DU SUIVI, DE LA GESTION ET DE L'ÉVALUATION DE L'ACTION SOCIALE ?



LA GESTION PARITAIRE DANS LES COS ET LES ASSOCIATIONS

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

SI UN COMITÉ DES ŒUVRES SOCIALES (COS) OU UNE AUTRE ASSOCIATION PREND EN CHARGE L'ORGANISATION DE L'ACTION SOCIALE, CETTE ASSOCIATION EST-ELLE GÉRÉE DE FAÇON PARITAIRE ?



Dans les 68 collectivités qui ont déclaré dans notre échantillon d'enquête avoir une gestion paritaire, 67 ont indiqué que

les membres représentants des personnels sont élus et 7 que certains de ces représentants pouvaient être aussi désignés.

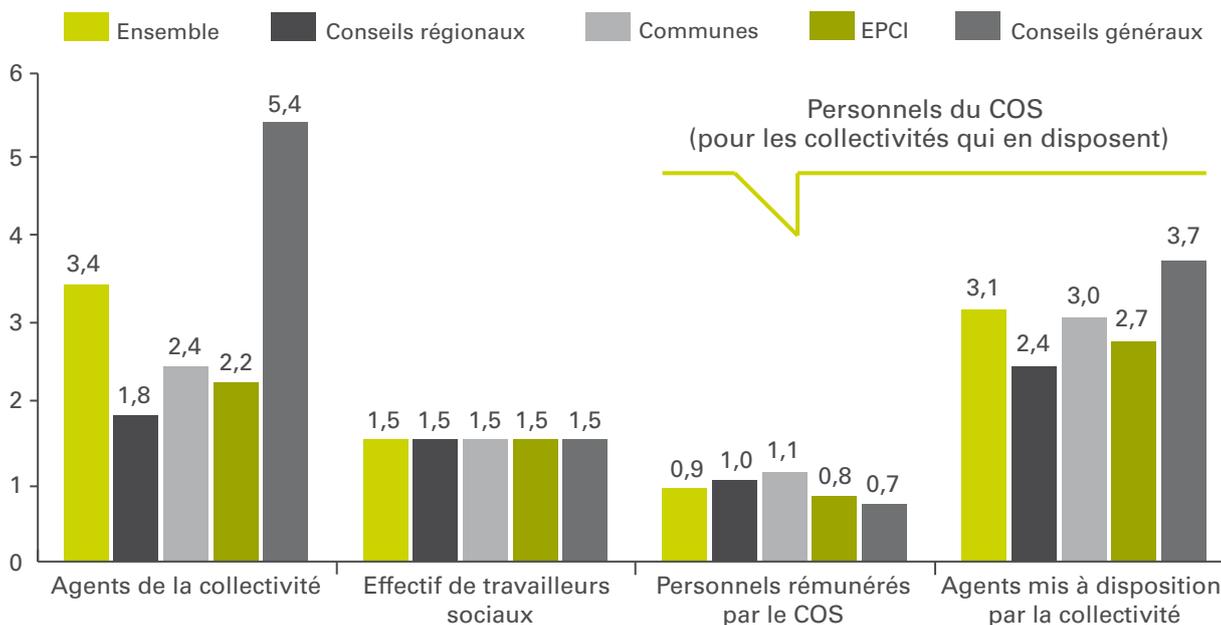
LES PERSONNELS AFFECTÉS ET LES COÛTS GLOBAUX

DES EFFECTIFS PLUS CONSÉQUENTS DANS LES DÉPARTEMENTS

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

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

QUELS SONT LES EFFECTIFS (EN ETP) AFFECTÉS À L'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DE VOS AGENTS EN 2011 ?



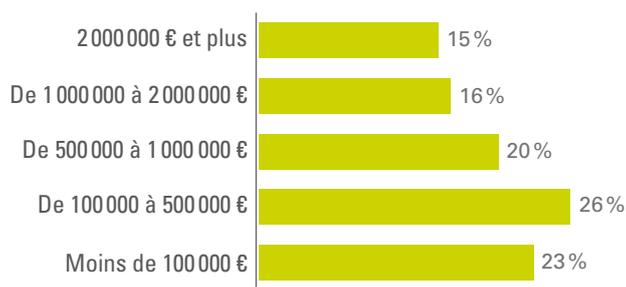
DES BUDGETS TRÈS DIFFÉRENTS SELON LES COLLECTIVITÉS

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

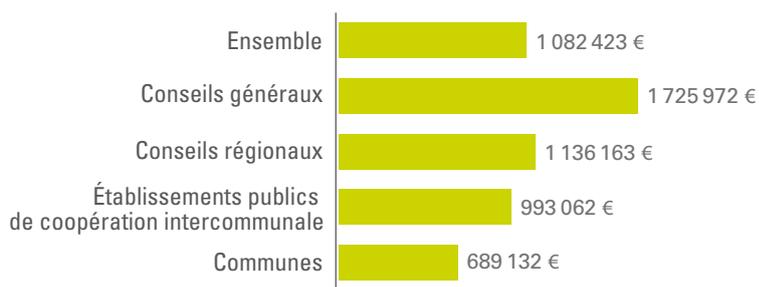
d'euros pour l'action sociale, 23 % ont déclaré y consacrer moins de 100 000 € par an.

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

QUEL EST LE BUDGET ANNUEL DE LA COLLECTIVITÉ CONSACRÉ AUX PRESTATIONS D'ACTION SOCIALE EN 2011 (EN EUROS) ?
(Non réponse = 22 %)



BUDGET ANNUEL MOYEN PAR TYPE DE COLLECTIVITÉ (EN EUROS) ?

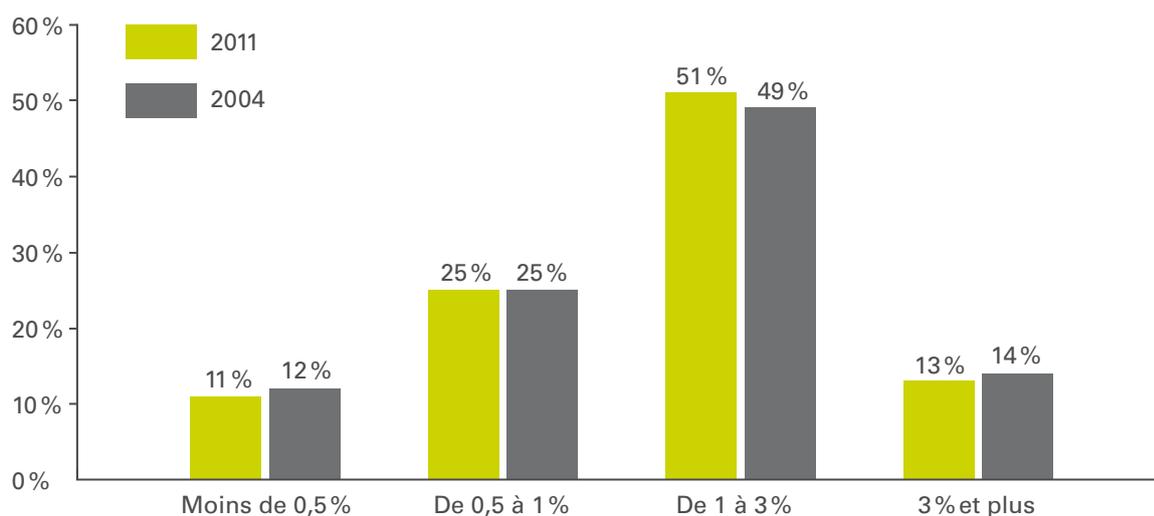


UNE PART DES RESSOURCES COMPARABLE À CELLE DE 2004

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

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

QUEL EST LE POURCENTAGE DE LA MASSE SALARIALE CONSACRÉ À L'ACTION SOCIALE PAR VOTRE COLLECTIVITÉ ?

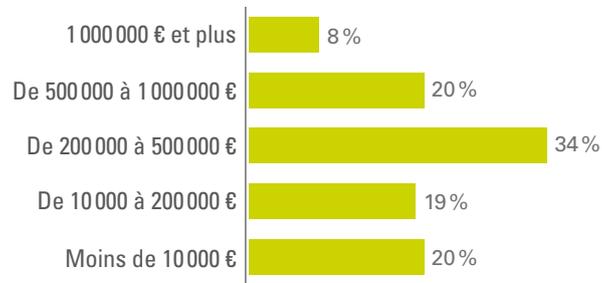


DES SUBVENTIONS OU COTISATIONS TRÈS VARIABLES

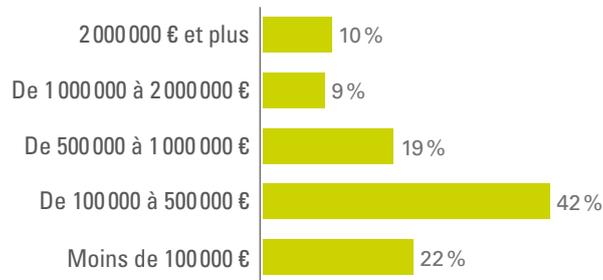
En 2011, les grandes collectivités ont versé en moyenne près de 394 000 € à une association ou à un organisme intercollectivités comme le CNAS ou le FNASS.

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

QUEL EST LE MONTANT (EN EUROS) DES SUBVENTIONS OU COTISATIONS VERSÉES PAR LA COLLECTIVITÉ À UNE ASSOCIATION OU UN ORGANISME INTERCOLLECTIVITÉS (CNAS, FNASS, ETC.) EN 2011 ? (Non réponse = 32 %)



QUEL EST LE BUDGET ANNUEL DU COMITÉ DES ŒUVRES SOCIALES EN 2011 (EN EUROS) ? (Non réponse = 36 %)



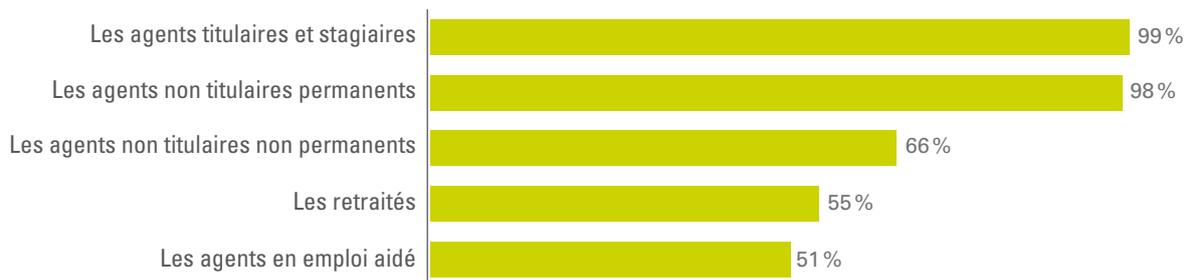
LES BÉNÉFICIAIRES ET L'INFORMATION AUX AGENTS

DES PUBLICS BÉNÉFICIAIRES DIVERSIFIÉS

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

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

QUEL TYPE DE PUBLIC EST CONCERNÉ PAR AU MOINS UNE PRESTATION D'ACTION SOCIALE PROPOSÉE PAR LA COLLECTIVITÉ ?



UNE INFORMATION SUR DES SUPPORTS DIVERSIFIÉS

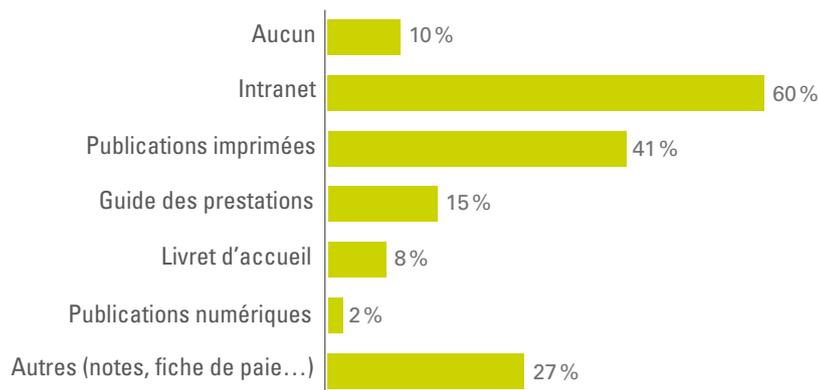
La plupart des grandes collectivités (90 %) ont mis en place un dispositif d'information de leurs agents sur leurs prestations d'action sociale (un peu moins dans les EPCI : 81 %).

La majorité d'entre elles (60 %) mettent à disposition ces informations sur leur site Intranet. Les publications imprimées (brochures, plaquettes, revues ou journaux internes, etc.) sont utilisées par 41 % des collectivités, tandis qu'une part très restreinte (2 %) a recours à ce type de publication sous format numérique.

Des guides ou catalogues des prestations proposées sont édités par 15 % des grandes collectivités, alors qu'un peu moins d'une sur dix (8 %) insère ces informations dans le livret d'accueil de ses agents.

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

QUELS TYPES DE SUPPORTS D'INFORMATION DES AGENTS ONT-ILS ÉTÉ UTILISÉS ?



LES DOMAINES DE PRESTATION

FAMILLE

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

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

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

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

REPAS ET TRANSPORT

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

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

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

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

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

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

SECOURS ET PRÊTS

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

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

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

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

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

LOGEMENT

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

Les aides à la caution ou au dépôt de garantie ne concernent que 14 % des collectivités. Environ une sur dix peuvent mettre des logements à disposition de leurs agents ou intervenir dans la réservation de logements dans des OPH, cette der-

nière prestation étant très souvent soumise à des conditions de ressources (71 %).

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

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

VACANCES, CULTURE ET LOISIRS ET PRÊTS

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

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

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

L'aide aux voyages et séjours des agents concernent aussi huit collectivités sur dix, la participation à l'achat de chèques vacances étant tout aussi répandue (contre seulement 58 % des collectivités en 2004), bien que davantage soumise à conditions de ressources. En revanche, seulement une collectivité sur dix et aucun conseil régional ne disposent de centres de vacances pour leurs agents (part comparable à celle observée en 2004).

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

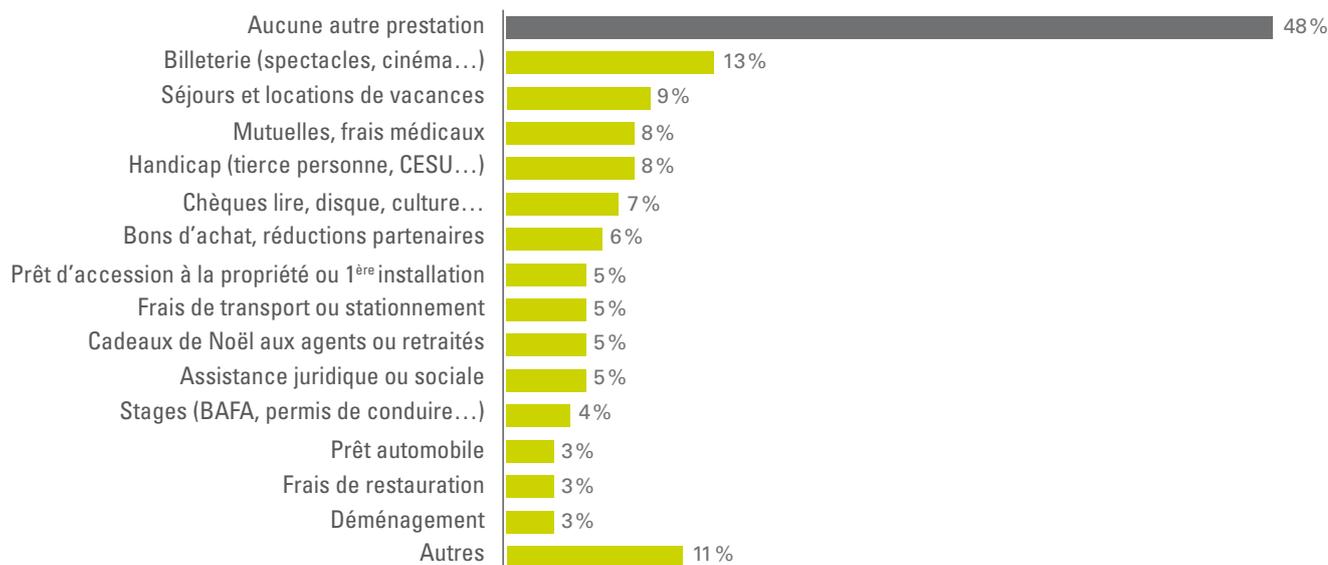
AUTRES PRESTATIONS PROPOSÉES PAR LES COLLECTIVITÉS

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

Celles-ci touchent la plupart des domaines de prestation, la plus fréquente (13 % de l'ensemble des collectivités) étant l'aide à

l'achat de billets de spectacles ou de cinéma. Certaines collectivités proposent par ailleurs une participation financière pour des abonnements à des magazines pour enfants, pour la location de bien immobilier, pour le covoiturage, en cas de signature d'un PACS ou pour certains événements locaux (foire commerciale) ou nationaux (journée des droits de la femme), etc.

AUTRES PRESTATIONS D'ACTION SOCIALE CITÉE POUR 2011, EN % DES GRANDES COLLECTIVITÉS AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE



UNE ÉVOLUTION POSITIVE PAR RAPPORT À 2004

Pour chacune des prestations dont les intitulés sont comparables entre les enquêtes portant sur les années 2004 et 2011, on constate une augmentation non négligeable de la part des collectivités les proposant à leurs agents en 2011 par rapport

à 2004, la hausse la plus importante étant celle des chèques vacances avec + 19 points, devant les aides au voyage ou séjour et les prêts sociaux (+16 points).

PART DES COLLECTIVITÉS PROPOSANT LES PRESTATIONS SUIVANTES

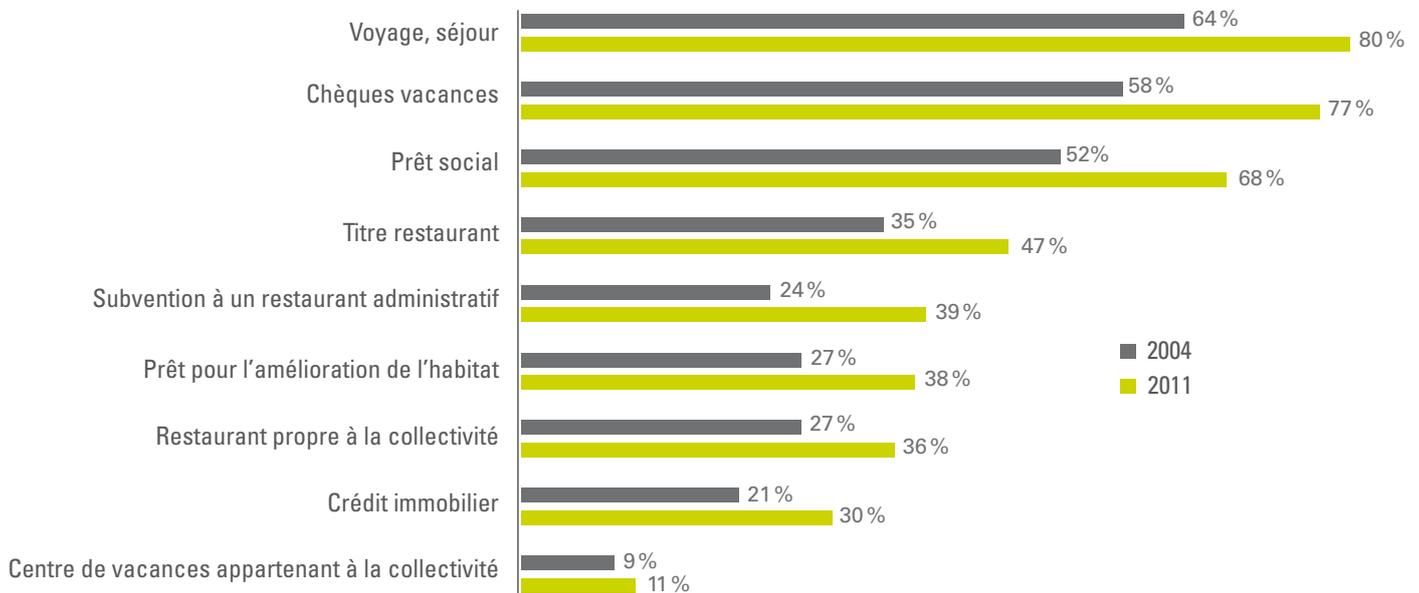


TABLEAU : PRESTATIONS PROPOSÉES EN 2011 SELON LE TYPE DE COLLECTIVITÉS

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

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

LES DEMANDES DES AGENTS ET L'ÉVOLUTION DES PRESTATIONS

DES DEMANDES D'ABORD POUR LES PRÊTS ET SECOURS

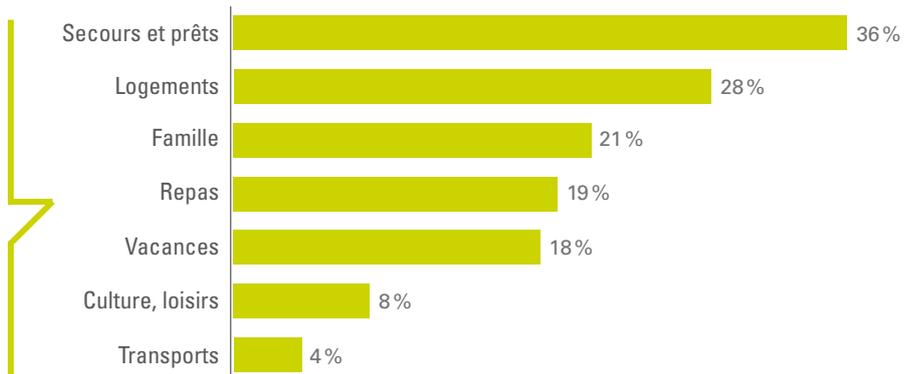
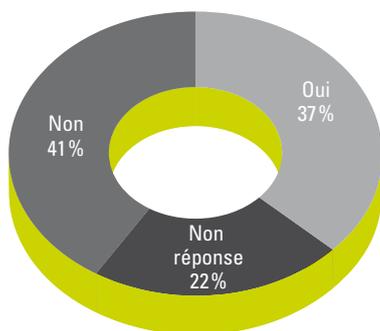
Un peu plus du tiers des grandes collectivités ont déclaré avoir eu de leurs agents des demandes d'action sociales non couvertes par leur offre en 2011.

Les demandes relevant du domaine des secours et prêts sont les plus fréquentes (pour 36 % des collectivités concernées des

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

VOS AGENTS ONT-ILS FAIT EN 2011 DES DEMANDES D'ACTION SOCIALE QUI N'ONT PAS ÉTÉ COUVERTES PAR VOTRE OFFRE ?

SI OUI, AUTRES PRESTATIONS DEMANDÉES PAR LES AGENTS EN 2011



UNE OFFRE EN ÉVOLUTION DEPUIS 2007

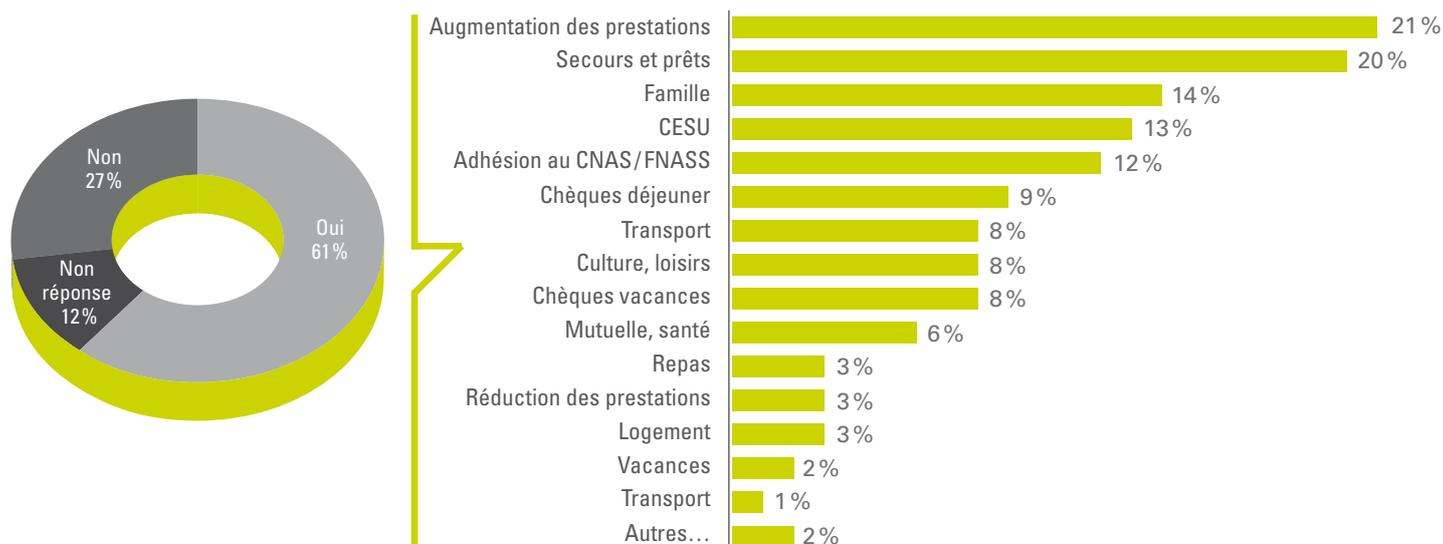
Une majorité de grandes collectivités (61 %) déclarent que leur offre a connu des évolutions depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2007, cette proportion s'élevant même à 70 % pour les EPCI.

Parmi celles-ci, une sur cinq mentionne une augmentation du niveau global des prestations et une proportion équivalente signale que l'évolution de leur offre a porté sur le domaine

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

L'OFFRE DE PRESTATION D'ACTION SOCIALE PROPOSÉE PAR LA COLLECTIVITÉ A-T-ELLE ÉVOLUÉ DEPUIS 2007 ?

SI OUI, MERCI DE PRÉCISER LES ÉVOLUTIONS



SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE L'ÉTUDE QUANTITATIVE

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

ÉTUDE QUALITATIVE

MÉTHODOLOGIE

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

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

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

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

I LES ENJEUX DE L'ACTION SOCIALE ET LES EFFETS DE LA LOI DE 2007

TROIS EFFETS OBSERVÉS À PART ÉGALE

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

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

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

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

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

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

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

1 LE DÉCLENCHEMENT D'UNE ACTION

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

2 LA POURSUITE DE L'EXISTANT

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

Ces collectivités n'envisagent pas d'évolution de leur offre, ne percevant pas non plus de demandes de leurs agents en dehors de revendications sur le régime indemnitaire ou sur le montant des prestations d'action sociale. Certains avouent même n'avoir pas le souvenir ou n'avoir pas eu connaissance de la loi de 2007. *« On est arrivé en 2008, ce n'était pas un sujet. »*
« Ça fonctionne bien, pourquoi faire autre chose ? »

3 UNE INCITATION À FAIRE ÉVOLUER L'OFFRE

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

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

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

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

DES OBJECTIFS VISANT PRINCIPALEMENT À L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES AGENTS ET DU CLIMAT SOCIAL

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

L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION MATÉRIELLE DES AGENTS

Pour les élus et les responsables des services, l'action sociale s'inscrit généralement dans un ensemble de dispositions ou de réflexions visant à améliorer la situation matérielle des agents, incluant le régime indemnitaire, la protection sociale et parfois aussi les conditions de travail. L'action sociale apparaît ainsi souvent pour ces responsables comme une forme de compensation à une faible revalorisation de la rémunération des agents. *« On compense le gel du point d'indice. Ce n'est pas de la générosité, c'est une façon de dire aux agents qu'on est désolé de ne pas pouvoir les rémunérer comme on le voudrait. »*

Ces dispositions sont aussi perçues comme pouvant renforcer l'attractivité de la collectivité lorsque cette dernière se situe dans un environnement « concurrentiel » pour recruter ou fidéliser ses agents. C'est notamment le cas des communautés de communes où les agents ont connaissance des prestations proposées dans d'autres collectivités, créant parfois un sentiment de frustration.

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

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

L'ACTION SOCIALE FACE À LA PROTECTION SOCIALE

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

L'AMÉLIORATION DU CLIMAT SOCIAL

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

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

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

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

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

Pour certains responsables des ressources humaines, l'action sociale peut également s'inscrire dans une logique managériale destinée à entretenir la motivation et la cohésion des équipes. *« Le fait d'avoir un accompagnement social c'est aussi montrer qu'on est dans une logique qui tient compte de la qualité professionnelle de nos équipes. »*

Du point de vue des responsables des ressources humaines, la protection sociale permet aussi aux DRH de traiter des situations difficiles (longue maladie...) et de répondre plus directement aux problématiques relatives à la santé au travail, à la montée de l'absentéisme, au vieillissement des agents, etc. *« Le droit à la santé, c'est plus porteur socialement que les loisirs. »* *« La garantie maintien de salaire, ça touche au cœur, sur le salaire des agents. »*

Certains évoquent des facteurs d'ordre politique pour expliquer le plus fort intérêt des élus pour la protection sociale. Selon ces avis, l'entrée dans une période pré-électorale ne favoriserait pas les décisions sur l'action sociale, alors que les effets de la protection sociale seraient plus visibles. Dans un contexte

financier difficile, les employeurs doivent choisir entre la carte du régime indemnitaire, de l'action sociale ou de la protection sociale qui semble la plus rentable à court terme, mais, selon un responsable de centre de gestion, « ça devrait se rééquilibrer en faveur de l'action sociale après 2014, c'est un effet conjoncturel. »

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

LE BESOIN D'UN CADRE LÉGAL PLUS INCITATIF

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

Certains proposent également de mettre en place une offre nationale, un « socle minimum » pour les collectivités qui n'ont aucun dispositif. Pour ses partisans, une plus grande incitation donnée par le cadre légal serait de nature à mobiliser davantage les élus de petites collectivités qui restent souvent peu sensibles aux questions relatives à l'action sociale, par ignorance ou parce qu'ils ne se sentent pas impliqués dans la gestion des per-

sonnels. Comme l'ont souligné certains responsables de centres de gestion interrogés : les élus ne se sentent pas « employeurs », ce que confirment plusieurs déclarations recueillies auprès de gestionnaires au sein des collectivités.

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

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

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

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

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

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

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES TENDANCES OBSERVÉES DANS CETTE PREMIÈRE PARTIE

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

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

II LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

UNE MISE EN PLACE CONCERTÉE ET CONSENSUELLE

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

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

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

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

Toutefois, quelques interlocuteurs ont signalé que des élus pouvaient être réticents au principe d'accorder ce qui représenterait, à leurs yeux, plus d'avantages sociaux à des fonctionnaires. « *C'est une bonne chose que ça ait été imposé par la loi, sinon il aurait été difficile de faire passer le projet devant les élus car certains sont opposés aux avantages pour les fonctionnaires.* »

Dans la très grande majorité des cas observés, la préparation de la mise en œuvre d'un dispositif d'action sociale s'appuie sur la création d'un comité spécifique associant les services de la collectivité et les personnels, directement ou à travers leurs représentants quand ils existent. Ces comités ou groupes de travail se réunissent le plus souvent à trois ou quatre reprises afin de préparer un dossier qui sera soumis au conseil municipal. Ils réalisent une étude comparative de l'offre de certains

prestataires, tels que le CNAS, le FNASS ou un COS départemental. Dans quelques collectivités, ces comités ou groupes ont aussi conduit des enquêtes auprès de leurs agents pour connaître leurs attentes dans le domaine de l'action sociale.

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

Les organisations représentatives du personnel ne sont pas toujours présentes dans les petites collectivités et même très rarement lorsque ces dernières comptent moins de 50 agents. Dans celles où nous avons pu les rencontrer, les représentants du personnel sont toujours associés au choix des dispositifs, à travers les groupes de travail spécifiques ou les comités techniques paritaires. Tous soulignent la bonne tenue du dialogue social sur le sujet et se félicitent de la prise en compte de leurs propositions sur l'évolution des offres.

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

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

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

LE CHOIX DES BÉNÉFICIAIRES

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

LES AGENTS RETRAITÉS

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

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

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

LES AGENTS NON PERMANENTS

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

LES MOYENS FINANCIERS ET HUMAINS DÉPLOYÉS

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

UN INVESTISSEMENT FINANCIER JUGÉ SUPPORTABLE AU REGARD DES BÉNÉFICES ESPÉRÉS

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

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

Le taux de retour² fait l'objet d'un suivi régulier par les personnes en charge du dossier, mais il est généralement considéré comme satisfaisant et son optimisation ne constitue pas un objectif en soi.

Quelques interlocuteurs parmi les gestionnaires ou les représentants du personnel s'inquiètent néanmoins de l'évolution de plus en plus contrainte des finances des collectivités, par exemple avec les recrutements envisagés suite à la réforme des rythmes scolaires qui vont demander des moyens supplé-

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

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

mentaires qui pourraient nuire au développement de l'action sociale.

UNE FONCTION PEU CONSOMMATRICE EN TEMPS DE GESTION

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

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

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

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

² Rapport entre les sommes reversées aux agents et celles investies par la collectivité.

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES TENDANCES OBSERVÉES DANS CETTE DEUXIÈME PARTIE

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

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

III LES OFFRES ET LES PRATIQUES DES COLLECTIVITÉS FACE AUX BESOINS DES AGENTS

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

TROIS GRANDS TYPES DE DISPOSITIFS

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

LES ORGANISMES PRESTATAIRES : CONFORT ET LIMITES D'UN CATALOGUE

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

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

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

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

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

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

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

Même si l'élu signe les dossiers en tant que correspondant de l'organisme prestataire, les agents s'adressent plutôt au secrétaire de mairie pour les préparer et poser des questions. Toutefois, la disponibilité des élus et du personnel administratif pour l'action sociale semble de plus en plus contrainte. Les petites communes souffrent davantage du manque de temps pour s'informer sur les évolutions réglementaires. De ce fait, la communication réalisée par les centres de gestion ou d'autres acteurs de la Fonction Publique Territoriale devient essentielle. « *Pour s'informer sur la loi, on suit l'actualité dans la presse, les sites des CDG et du CNFPT, mais il est difficile de trouver du temps pour s'informer sur les obligations.* »

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

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

ne se saisissent pas des opportunités qui leur sont données.
« Je vois tous les agents mensuellement pour la paye et je leur rappelle leurs droits à cette occasion, mais ça ne change pas grand-chose. »

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

Les réunions d'information à l'initiative des organismes sont l'occasion pour les correspondants de faire part de demandes d'évolution de l'offre de prestations ou de service, ces demandes étant souvent prises en compte³. La participation à ces réunions peut toutefois se heurter à la distance géographique.
« L'organisme invite ses correspondants à des réunions d'information, mais c'est toujours trop loin pour l'instant. Pourquoi ne pas faire de la visioconférence ? Ça serait plus pratique. »

Bien que les avantages du système de prestations sur catalogue soient reconnus et appréciés en termes de facilité de gestion et de couverture des besoins, certaines collectivités ont souhaité conserver une association du personnel parallèlement à l'adhésion à un organisme. La principale raison invoquée est le maintien du lien social fort entre les agents qui ne peut être créé à travers le recours individuel à des prestations sur catalogue. À travers l'organisation de rendez-vous festifs (arbre de Noël, galette des rois, Beaujolais nouveau...) ou de sorties en groupe, ces associations jouent un rôle irremplaçable pour la convivialité des relations au sein des services selon l'avis de ces collectivités.
« L'Amicale reste importante pour le côté convivial, ça crée du lien avec les agents. Les deux se complètent. »

Autre limite de l'adhésion à un organisme prestataire, le besoin d'un contact direct régulier avec un interlocuteur pouvant venir rencontrer les agents pour les informer est fortement exprimé par certains gestionnaires.
« On a le catalogue, mais pas de conseil ni de soutien pour motiver les agents. Ça serait bien d'avoir une personne qui viendrait voir les agents. »

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

LES ASSOCIATIONS DU PERSONNEL ET LES COS

Le modèle associatif reste très présent pour l'action sociale à travers les associations ou les « amicales » du personnel et les Comités des Œuvres Sociales (COS) au niveau local, intercom-

munal ou départemental. Ce modèle supposant une forte implication des agents dans les instances de ces associations, se rencontre logiquement dans les collectivités ayant un nombre d'agents suffisamment important, le plus souvent au moins une cinquantaine.

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

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

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

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

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

Dans le cas d'un COS départemental, celui-ci peut décider de s'appuyer sur un organisme prestataire comme le CNAS pour la plupart des prestations et en apporter quelques-unes en

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

complément. Si ce système permet de couvrir une palette de prestations plus large, le COS départemental y perd beaucoup de sa visibilité aux yeux des agents et même des gestionnaires dans les services, devenant pour eux une couche administrative supplémentaire dont ils perçoivent mal l'identité et l'utilité.

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

LES CONTRATS CADRES DES CENTRES DE GESTION

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

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

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

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

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

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

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

Les différences entre les contrats⁴ relèvent principalement de la modularité des prestations qui s'appuient sur la totalité d'un catalogue d'un organisme ou bien sur des lots ou des ensembles d'offres au choix des collectivités en fonction de leurs besoins et de leurs moyens financiers.

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

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

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

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

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

⁴ Cf. présentation synthétique des trois contrats observés en annexes.

LES PRESTATIONS SUPPLÉMENTAIRES ASSURÉES PAR LES EMPLOYEURS TERRITORIAUX ET LES PARTICULARITÉS DES RELATIONS AVEC LES AGENTS DANS LES PETITES COMMUNES

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

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

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

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

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

UN SENTIMENT DE SATISFACTION DES AGENTS FACE À UN USAGE MODÉRÉ

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

L'utilisation des prestations fait l'objet d'un suivi statistique et d'une analyse des demandes faites aux organismes prestataires. Le bilan de ces observations s'avère au final plutôt mitigé, les prestations étant dans le meilleur des cas qualifiées d'« assez bien utilisées » ou au contraire de « franchement sous-utilisées. » Une très petite commune de moins de 20 agents fait ainsi figure de cas extrême de sous-utilisation, en invoquant le manque de connaissance et d'intérêt manifesté par ses agents. « Les agents n'ont jamais eu aucun besoin. Ils ne connaissaient pas l'obligation, ni les possibilités et les droits qu'ils avaient. Encore aujourd'hui, personne ne demande de prestations. Les agents ne s'interrogent jamais. Ils ne lisent pas les informations, le catalogue envoyé par la mairie, ils ne s'intéressent pas. »

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

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

LES COÛTS POUR LES AGENTS

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

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

Les conditions de ressources demandées pour certaines aides ou prestations peuvent aussi limiter leur intérêt pour les agents qui ne les remplissent pas ou qui se heurtent à des effets de seuil. « Le plafond des revenus est trop bas, pratiquement dès que l'on paie des impôts, celui-ci est atteint ..., ainsi pour les prestations de crèche, les plus utilisées, alors qu'elles coûtent 3 000€/an, je ne peux espérer qu'un remboursement de 100€/an. »

LA DISTANCE GÉOGRAPHIQUE À L'OFFRE POUR LES AGENTS EN MILIEU RURAL

Dans le domaine des loisirs culturels ou sportifs, les offres proposées par des organismes nationaux peuvent parfois être trop éloignées géographiquement du domicile des agents ou

peu en phase avec leur mode de vie pour être suffisamment attractives. C'est particulièrement le cas des agents résidant en milieu rural où les coûts des trajets en voiture viennent s'ajouter à ceux de la sortie.

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

LE BESOIN D'ACCOMPAGNEMENT DES AGENTS POUR LES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES

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

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

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

L'INFLUENCE DE FACTEURS SOCIOLOGIQUES SUR L'INTÉRÊT POUR CERTAINES ACTIVITÉS

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

LE MANQUE D'ÉCHANGES ENTRE COLLECTIVITÉS ET L'ABSENCE DE MUTUALISATION DE L'ACTION SOCIALE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les centres de gestion interrogés confirment que les intercommunalités n'ont pas de projets moteurs dans le domaine de l'action sociale. Avec la recomposition de la carte intercommunale et les fusions, tous les EPCI n'ont pas les mêmes offres, cette libre-gestion et administration ne facilite pas la fusion

sur cette question. Selon certains responsables de centre de gestion, l'action sociale reste un sujet de proximité, porté par le maire ou ses adjoints, un sujet sensible où les élus sont attachés à la libre administration. Pour les contrats cadres, les mairies restent décisionnaires, passer à l'intercommunalité les dessaisit un peu du sujet. Autre facteur évoqué : les services RH des intercommunalités sont généralement moins étoffés que ceux des communes par rapport au nombre d'agents.

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

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES TENDANCES OBSERVÉES DANS CETTE TROISIÈME PARTIE

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

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

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE L'ÉTUDE QUALITATIVE

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

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

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

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

La relative variété des modes d'organisation de l'action sociale (recours à un organisme national, à une association locale, intercommunale, départementale, à un contrat cadre des centres de gestion...) et leur fréquente combinaison avec d'autres actions complémentaires révèlent le dynamisme de certaines petites et moyennes collectivités dans le domaine de l'action sociale. Les prestations proposées par les organismes nationaux apportent généralement un bon niveau de satisfaction à leurs adhérents. Ceux-ci leur reconnaissent un certain confort du point de vue de la gestion. Les structures associatives proposent généralement des offres plus adaptées au contexte local, mais elles sont exposées au risque de voir diminuer l'engagement associatif au sein de leur collectivité. Les dispositifs à l'échelle départementale comme les contrats cadres des centres de gestion ou les COS départementaux permettent un effet de mutualisation intéressant sur le plan économique. Ils sont cependant souvent mal identifiés lorsqu'ils s'appuient sur des organismes prestataires.

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

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

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

ANNEXES

Questionnaire de l'enquête 2011



ACTION SOCIALE EN 2011 EN FAVEUR DES AGENTS DE VOTRE COLLECTIVITÉ

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

L'action sociale est ici entendue telle que définie par la loi du 2 février 2007, en tant qu'elle vise « à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face aux situations difficiles », à l'exclusion des garanties de complémentaire santé et de prévoyance.

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

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

QUESTIONNAIRE À RENSEIGNER

1. Nom de la collectivité

.....

2. Type de collectivité a. Conseil régional

b. Conseil général

c. Commune, merci de préciser le nombre d'habitants :

d. EPCI

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

oui

non

A. LES OBJECTIFS DE L'ACTION SOCIALE (en 2011)

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

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

B. L'INFORMATION DES AGENTS

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

oui

non

6. Si oui, lesquels :

C. ORGANISATION DE L'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DE VOS AGENTS

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

Plusieurs réponses sont possibles, cocher la ou les cases correspondantes

a. la direction des ressources humaines de votre collectivité

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

.....

c. le comité des œuvres sociales (COS)

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

.....

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

.....

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

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

h. un prestataire retenu via un appel à la concurrence

i. un autre organisme, merci de préciser :

.....

8. Si un comité des œuvres sociales (COS) ou une autre association prend en charge l'organisation de l'action sociale, cette association est-elle gérée de façon paritaire ?
- oui
 non
9. Si oui, les membres représentants du personnel sont-ils :
- élus
 désignés
10. Le comité technique paritaire est-il consulté sur les prestations d'action sociale ?
- oui
 non
11. Existe-t-il une instance paritaire ad hoc chargée du suivi, de la gestion et de l'évaluation de l'action sociale de la collectivité ?
- oui
 non

D. LES PERSONNELS EN 2011 AFFECTÉS À L'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DE VOS AGENTS

Quels sont les effectifs (en équivalent temps plein - ETP) affectés à l'action sociale en faveur de vos agents en 2011 ? *Compléter le tableau ci-dessous*

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

E. LES COÛTS GLOBAUX DE L'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DE VOS AGENTS EN 2011

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

F. LES BÉNÉFICIAIRES DE L'ACTION SOCIALE EN 2011

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

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

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

G. LES PRESTATIONS PROPOSÉES 2011 AUX AGENTS

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

Type de prestation	La prestation est-elle proposée ? Inscrire : O pour oui N pour non	La prestation est-elle assujettie à des conditions de ressource ? (indice ou avis d'imposition) Inscrire : O pour oui N pour non	Quel est le nombre de bénéficiaires ?
FAMILLE			
21. Prestation pour la garde des jeunes enfants			
22. Crèche dans la collectivité			
23. Réservation de places en crèche			
24. Chèques emploi service universel			
25. Grands événements de la vie : mariage, naissance, divorce, décès, retraite, médaille du travail			
26. Allocation ou mesure à destination des enfants handicapés			
27. Aide aux études des enfants, bon de rentrée scolaire			
28. Autre, merci de préciser :			
PRESTATIONS REPAS			
29. Restaurant propre à la collectivité			
30. Subvention à un restaurant administratif			
31. Titre restaurant			
32. Autre, merci de préciser :			
SECOURS ET PRÊTS			
33. Aide exceptionnelle et/ou d'urgence, préciser :			
34. Prêt social			
35. Prêt personnel			
36. Prêt pour frais médicaux (optiques, dentaires, ...)			
37. Autre, merci de préciser :			

LOGEMENT			
38. Logement mis à disposition			
39. Prêt pour l'amélioration de l'habitat			
40. Crédit immobilier			
41. Réservation de logements dans les OPH			
42. Aide à la caution ou au dépôt de garantie (locations)			
43. Autre, merci de préciser :			
VACANCES, CULTURE, LOISIRS			
44. Séjours d'enfants			
45. Centre de loisirs			
46. Voyage, séjour			
47. Centre de vacances appartenant à la collectivité			
48. Chèques vacances			
49. Activités culturelles, sportives et de loisirs			
50. Cadeaux de Noël aux enfants, arbre de Noël			
51. Autre, merci de préciser :			
TRANSPORTS			
52. Remboursement des transports supérieur à la prise en charge obligatoire			
53. Autre, merci de préciser :			
AUTRES PRESTATIONS			
54. Autre, merci de préciser :			

H. LES DEMANDES DE VOS AGENTS EN MATIÈRE D'ACTION SOCIALE EN 2011

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

- oui
- non

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

I. L'ÉVOLUTION DES PRESTATIONS D'ACTION SOCIALE

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

- oui
- non

58. Si oui, merci de préciser :

Merci d'avoir participé à cette enquête

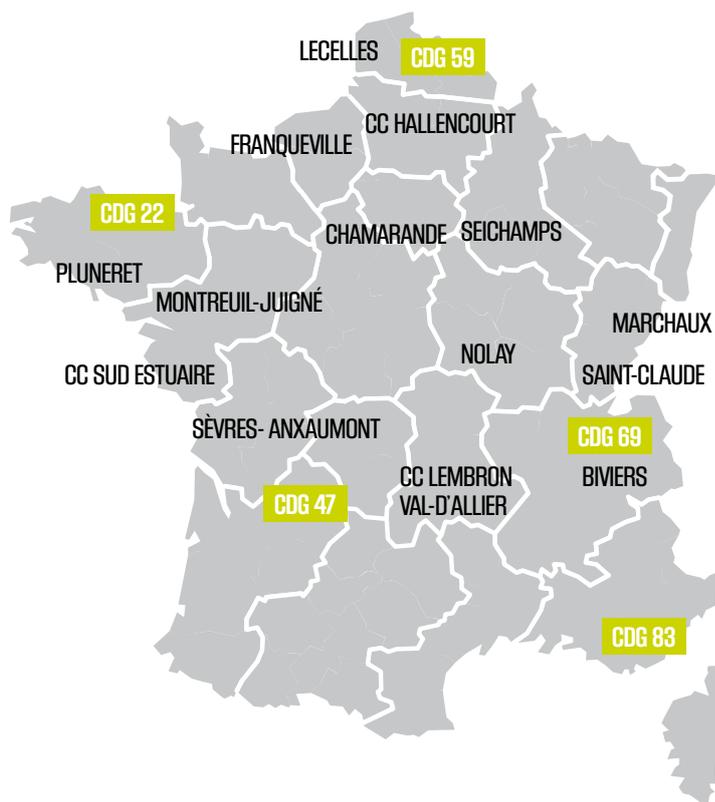
Liste des collectivités et établissements interrogés pour l'enquête qualitative

Les entretiens semi-directifs ont été menés auprès d'interlocuteurs de centres de gestion, d'élus locaux, de directeurs généraux des services ou de directeurs des ressources humaines le

cas échéant, de représentants des organisations syndicales et d'agents en charge de l'action sociale.

EPCI (3)	COMMUNES (11)	CENTRES DE GESTION (5)
<ul style="list-style-type: none"> • Communauté de communes de Sud Estuaire (44) • Communauté de communes Lembron Val d'Allier (63) • Communauté de communes de la Région d'Hallencourt (80) 	<ul style="list-style-type: none"> • Commune de Nolay (21), Cos de Beaune • Commune de Saint Claude (39), COS de St-Claude • Commune de Franqueville Saint Pierre (76) • Commune de Montreuil-Juigné (49) • Commune de Chamarande (91) • Commune de Biviers (38) • Commune de Sèvres - Anxaumont (86) • Commune de Seichamps (54) • Commune de Marchaux (25) • Commune de Pluneret (56) • Commune de Lecelles (59) 	<ul style="list-style-type: none"> • Côtes d'Armor (22) • Lot et Garonne (47) • Nord (59) • Rhône (69) • Var (83)

Répartition géographique des collectivités et établissements interrogés



Trame du questionnement de l'enquête qualitative

POUR LES COLLECTIVITÉS

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

POUR LES CENTRES DE GESTION

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

Trois exemples de contrat cadre proposés par des centres de gestion

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

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

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

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

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

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

Deux prestataires se répartissent chacun la moitié des lots : le groupe Chèques déjeuner et PubliServices. Les lots sont plus ou

moins intéressants sur le plan financier pour les collectivités : pas de frais de gestion prélevés sur les titres restaurant, mais frais assez conséquents sur les chèques vacances, en raison du monopole de l'ANCV sur cette prestation selon nos interlocuteurs. Le montant de l'adhésion est forfaitaire et unique pour les 4 ans du contrat, de 150 € pour les collectivités employant de 1 à 10 agents à 3 500 € au-delà de 1 000 agents. Il est jugé plutôt symbolique. Les participations varient ensuite selon les lots. Aucune collectivité n'a pris le lot sur les CESU au moment de l'enquête... Le centre de gestion souhaite renouveler l'effort de communication fait au lancement du contrat, en allant au-delà des DRH vers les DGS (réunions d'information des DGS par strates de collectivités) et vers les élus qui sont les véritables décideurs (journée d'accueil des nouveaux maires en 2014).

Éléments de contexte sur l'action sociale dans la fonction publique territoriale⁵

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

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

L'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 (issu de la loi du 3 janvier 2001), applicable aux trois fonctions publiques, avait cependant déjà précisé que les prestations d'action sociale individuelles ou collectives sont distinctes de la rémunération et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir. Elles ne sont donc pas soumises au « principe de parité. »

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

Dans les deux cas, on retrouvait les éléments suivants :

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

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

Cet article précise désormais que : « *L'action sociale collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles. Sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéfice de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée. Cette participation tient compte, sauf exception, de son revenu et, le cas échéant, de sa situation familiale.* »

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

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

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

L'action sociale des collectivités locales au profit de leurs agents prend ainsi rang parmi les compétences reconnues par la loi aux collectivités territoriales, dans le cadre du renforcement de

⁵ Source : note de la DGCL du 26/03/2008.

leurs compétences de gestion des ressources humaines. Dans le respect du principe de libre administration, la loi confie à chaque collectivité le soin d'en décider le principe, le montant et les modalités.

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

L'assemblée délibérante fixe également le montant des dépenses consacrées à l'action sociale, dans le cadre des dis-

positions du code général des collectivités territoriales relatives aux dépenses obligatoires des collectivités locales. Il appartient à chaque assemblée délibérante de fixer le montant des dépenses d'action sociale, de façon souveraine.

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

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
DIRECTION GÉNÉRALE ADJOINTE CHARGÉE DU DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION
DIRECTION DE L'OBSERVATION PROSPECTIVE DE L'EMPLOI, DES MÉTIERS ET DES COMPÉTENCES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
80, RUE DE REUILLY - CS 41232 - 75578 PARIS CEDEX 12
TÉL. : 01 55 27 44 00 - TÉLÉCOPIE : 01 55 27 44 01 - WWW.CNFPT.FR
