

## Tout savoir sur

### L'action sociale

L'action sociale constitue un élément incontournable des relations sociales au sein d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public.

Depuis 2007, conformément à l'article L.731-4 du Code général de la fonction publique, chaque assemblée délibérante d'une collectivité territoriale ou établissement public a l'obligation de définir la politique d'action sociale conduite au bénéfice des agents.

Elle détermine la liste des prestations, les crédits budgétaires alloués à cette politique qui constituent des dépenses obligatoires pour la collectivité, les montants de participation des agents et les modalités de gestion (en interne ou par l'intermédiaire d'un organisme externe comme le Centre de gestion ou une association nationale).

## SOMMAIRE

<b>SOMMAIRE</b>	<b>2</b>
<b>RÉFÉRENCES JURIDIQUES</b>	<b>4</b>
<b>LA CONSÉCRATION DE L'ACTION SOCIALE</b>	<b>5</b>
<b>LA DEFINITION DE L'ACTION SOCIALE</b>	<b>6</b>
<b>LES CONDITIONS D'APPLICATION</b>	<b>6</b>
<i>1/ La conciliation de la libre administration et de l'obligation</i>	<i>6</i>
1-1/ Une dépense obligatoire	6
1-2/ Une libre définition des prestations	7
<i>2/ La délibération d'instauration d'une démarche d'action sociale</i>	<i>7</i>
2-1/ L'obligation d'une délibération	7
2-2/ La compétence exclusive de l'assemblée délibérante	7
2-3/ le contenu de la délibération	7
<i>3/ L'obligation de sollicitation du Comité social territorial</i>	<i>9</i>
<i>4/ L'obligation de participation du bénéficiaire</i>	<i>10</i>
4-1/ La participation volontaire de l'agent	10
4-2/ La participation financière de l'agent	10
<i>5/ La participation de l'employeur</i>	<i>11</i>
<i>6/ L'obligation de négociation des EPCI</i>	<i>11</i>
<i>7/ Le cumul des prestations</i>	<i>12</i>
<b>LES BÉNÉFICIAIRES</b>	<b>13</b>
<i>1/ La condition liée à la relation de travail</i>	<i>13</i>
<i>2/ La condition liée à la situation personnelle et familiale</i>	<i>14</i>
<b>LES MODALITÉS DE GESTION DE L'ACTION SOCIALE</b>	<b>16</b>
<i>1/ La gestion interne</i>	<i>16</i>
<i>2/ La gestion par une association locale</i>	<i>16</i>
<i>3/ La gestion par une association nationale</i>	<i>16</i>
3-1/ Le Comité National d'Action Sociale (CNAS)	17
3-1-1/ L'organisation	17
3-1-2/ Les structures adhérentes	17
3-1-3/ Les agents concernés	17
3-2/ Plurélya	18
<i>4/ La gestion par un Centre de gestion</i>	<i>18</i>

<i>5/ La gestion par une mutuelle</i>	18
<i>6/ La gestion par les Caisses de retraite</i>	19
FOCUS : LA SOUMISSION À LA PROCÉDURE DE LA COMMANDE PUBLIQUE	19
<b>LES COTISATIONS ET LA FISCALITÉ</b>	<b>20</b>
<i>1/ Les cotisations et contributions</i>	20
1-1/ Le cadre juridique	20
1-2/ Le récapitulatif des prestations d'action sociale	21
<i>2/ La fiscalité</i>	21

## RÉFÉRENCES JURIDIQUES

- Articles [L.2321-2](#), [L.3321-1](#), [L.4321-1](#) et [L.5211-36](#) du Code général des collectivités territoriales
- Articles [L.731-1](#) à [L.733-2](#) du Code général de la fonction publique
- [Article 19 de l'ordonnance n°67-830 du 27 septembre 1967](#) modifiée relative à l'aménagement des conditions du travail en ce qui concerne le régime des conventions collectives, le travail des jeunes et les titres-restaurant
- [Décret n°67-1165 du 22 décembre 1967](#) modifié relatif aux titres-restaurant
- Circulaire DGAFP FP/4 n°1931/DB-2B n°256 du 15 juin 1998 relative aux dispositions applicables aux agents des administrations centrales et des services déconcentrés de l'Etat en matière de prestations d'action sociale à réglementation commune
- Circulaire DGAFP-FP/4 n°2025/DB-2B n°2257 du 19 juin 2002 relative à la réglementation et aux taux des prestations d'action sociale pour 2002
- [Circulaire DGAFP-B9 n°2128/DB-2BPSS n°07-182 du 30 janvier 2007](#) relative aux prestations individuelles d'action sociale à réglementation commune
- [Circulaire NOR MCT/B/07/00047C du 16 avril 2007](#) portant sur la loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale
- [Lettre circulaire ACOSS n°2009-013 du 4 février 2009](#) – titres-restaurant – revalorisation de la limite d'exonération de la participation patronale à l'acquisition des titres-restaurant.
- Circulaire DGAFP-B9 n°11-BCRF1102447C/DB-2BPSS n°11-3302 du 1er avril 2011 relative aux prestations interministérielles d'action sociale à réglementation commune
- [Circulaire NOR RDFS1427524C du 24 décembre 2014](#) relative à la prestation d'action sociale, interministérielle « CESU – garde d'enfants 0/6 ans
- Circulaire annuelle relative aux prestations interministérielles d'action sociale à réglementation commune

## LA CONSÉCRATION DE L'ACTION SOCIALE

Les prestations d'action sociale furent créées initialement au sein de la fonction publique d'Etat pour faciliter l'articulation entre la vie professionnelle et la vie privée et améliorer les conditions de vie des agents de l'Etat.

Le foisonnement d'employeurs publics territoriaux a freiné l'extension de ces prestations à la fonction publique territoriale. Néanmoins, certaines collectivités, en référence aux prestations sociales interministérielles servies aux agents de l'Etat ont attribué des prestations similaires à leurs agents, sans disposer d'un fondement légal. Ces prestations étaient considérées comme des « *avantages financiers indirects équivalant à un complément de salaire* » par le Conseil d'Etat et soumises au principe de parité avec les fonctionnaires de l'Etat prévu par les articles 88 alinéa 1<sup>er</sup> et 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 → [CE, 21 octobre 1994, n°136310](#)

Cette jurisprudence a été battue en brèche par [l'article 25 de la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001](#) relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale. Cet article a modifié l'article 9 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 (devenu les articles L.731-1 à L.731-3 du Code général de la fonction publique) pour donner un fondement et une définition légale aux prestations d'action sociale. En effet, elle précise que celles-ci sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir. L'action sociale ne constitue plus un complément de rémunération et n'est plus soumise au principe de parité avec la fonction publique d'Etat.

Néanmoins, si la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 précitée apportait une définition et consacrait le principe d'une démarche d'action sociale de la part des employeurs publics territoriaux au bénéfice de leurs agents, il n'en demeurerait pas moins que celle-ci restait facultative.

Afin de remédier à cette situation, [l'article 70 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007](#) relative à la fonction publique territoriale a créé un article 88-1 dans la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale (devenu l'article L.731-4 du Code général de la fonction publique) qui pose le principe de la mise en œuvre **obligatoire** d'une action sociale par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au bénéfice de leurs agents.

[L'article 71](#) de la même loi complète l'article 70 en insérant les dépenses afférentes aux prestations d'action sociale parmi les dépenses obligatoires prévues par le Code général des collectivités territoriales pour chaque collectivité territoriale et établissements publics.

## LA DEFINITION DE L'ACTION SOCIALE

Le Code général apporte une définition de l'action sociale : « *L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles.* »

→ [Article L.731-1 du Code général de la fonction publique](#)

L'action sociale proposée aux agents publics ne doit pas être confondue avec l'action sociale définie à [l'article L.116-1 du Code de l'action sociale et des familles](#) : « *L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature. Elle est mise en œuvre par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations ainsi que par les institutions sociales et médico-sociales au sens de l'article L. 311-1.* »

L'action sociale ainsi énoncée est :

- Destinée à l'ensemble des citoyens.
- Mise en œuvre par des services distincts des collectivités territoriales et des établissements publics spécifiques (ex : CCAS, CIAS)

## LES CONDITIONS D'APPLICATION

### *1/ La conciliation de la libre administration et de l'obligation*

#### 1-1/ UNE DÉPENSE OBLIGATOIRE

Les dépenses d'action sociale destinées aux agents de la collectivité territoriale ou de l'établissement sont des dépenses obligatoires.

Cela résulte des articles suivants du Code général des collectivités territoriales - CGCT :

- [L.2321-2 4°bis](#) pour les communes et communes nouvelles
- [L.3321-1 5°bis](#) pour les départements
- [L.4321-1 5°bis](#) pour les régions
- [L.5211-36](#) pour les EPCI (par renvoi à l'article L.2321-2)



**A NOTER :** les établissements publics (ex : Caisse des écoles, CCAS, CIAS, etc.) ne sont pas concernés par cette obligation ! Toutefois, rien n'interdit à ces établissements de délibérer pour mettre en place un dispositif d'action sociale et le cas échéant de se grouper avec leur collectivité de rattachement.

## 1-2/ UNE LIBRE DEFINITION DES PRESTATIONS

Si les collectivités territoriales sont tenues d'inscrire au budget des dépenses d'action sociale, elles demeurent, en vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales défini à [l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958](#) libres de fixer la liste des prestations proposées, leurs modalités d'attribution et les montants de participation → [Article L.731-4 du Code général de la fonction publique](#)

Ces montants corrélés au nombre d'agents permettront de déterminer le budget alloué chaque année aux dépenses d'action sociale.

## 2/ La délibération d'instauration d'une démarche d'action sociale

### 2-1/ L'OBLIGATION D'UNE DELIBERATION

« L'organe délibérant d'une collectivité ou d'un établissement mentionnés à l'article L. 4 détermine le type des actions sociales et le montant des dépenses qu'il entend engager pour la réalisation des prestations prévues à l'article L. 731-3 ainsi que les modalités de leur mise en œuvre. » → [Article L.731-4 du Code général de la fonction publique](#)

La rédaction de cet article n'ouvre pas une possibilité en recourant à des termes comme « peut » ou « a la possibilité de ». Elle emploie un verbe d'action (« détermine ») qui induit une obligation pour l'employeur.

### 2-2/ LA COMPETENCE EXCLUSIVE DE L'ASSEMBLEE DELIBERANTE

Seule l'assemblée délibérante (conseil municipal, syndical, communautaire, métropolitain, d'administration) peut décider la mise en place de prestations d'action sociale. L'autorité territoriale (Maire, Président) n'a pas compétence en ce domaine.

→ [Article L.731-4 du Code général de la fonction publique](#)

→ [CE, 21 octobre 1994, n° 136310](#)

### 2-3/ LE CONTENU DE LA DELIBERATION

La délibération doit fixer :

#### ❶ La liste des prestations

- ➔ L'article L.731-1 du Code général de la fonction publique contient une liste indicative de domaines d'intervention :
  - La restauration,
  - Le logement,
  - L'enfance,
  - Les loisirs,
  - L'aide aux agents qui font face à des situations difficiles.

Cette liste reste indicative et n'est pas exhaustive. La collectivité territoriale ou l'établissement public peut décider de mettre en place des prestations sur des thématiques qui ne sont pas énumérées par la loi.

- La collectivité ou l'établissement peut également se référer à la circulaire du 15 juin 1998 qui recense les prestations d'action sociale pour les services de l'Etat. Cette circulaire est mise à jour chaque année. Elle prévoit les prestations suivantes :

Prestations	Montant de participation employeur
<b>Repas</b>	1,47€
<b>Allocation aux parents séjournant en maison de repos avec leur enfant</b>	26,16 €
<b>Subvention pour séjour d'enfants</b>	
En colonie de vacances enfants de moins de 13 ans	8,40 €
En colonie de vacances enfants de 13 à 18 ans	12,70 €
En accueil de loisirs sans hébergement – journée complète	6,06 €
En accueil de loisirs sans hébergement – demi-journée	3,06 €
En maison familiale de vacances et gîte – séjour en pension complète	8,84 €
En maison familiale de vacances et gîte – autre formule	8,40 €
Séjour mis en œuvre dans le cadre éducatif – forfait ≥ 21 jours	87,05 €
Séjour mis en œuvre dans le cadre éducatif < 21 jours et par jour	4,14 €
Séjour linguistique enfants de moins de 13 ans	8,40 €
Séjour linguistique enfants de 13 à 18 ans	12,71 €
<b>Enfants handicapés</b>	
Allocation aux parents d'enfants handicapés de moins de 20 ans (montant mensuel)	183 €
Allocation pour les jeunes adultes handicapés poursuivant des études ou un apprentissage entre 20 et 27 ans :	30% de la BMAF <sup>1</sup> versée chaque mois
Séjours en centres de vacances spécialisés (par jour)	23,96 €

<sup>1</sup> BMAF : Base mensuelle des allocations familiales. Elle est fixée à 466,44 € au 1<sup>er</sup> avril 2024.

→ Articles [L.161-25](#) et [L.551-1](#) du Code de la sécurité sociale

→ [Instruction interministérielle n° DSS/2B/2021/65 du 19 mars 2021](#)

→ [Circulaire NOR : NOR : TFPF2334860C du 4 janvier 2024](#) relative aux prestations interministérielles d'action sociale à réglementation commune



**A NOTER** : les employeurs territoriaux ne sont pas soumis au principe de parité avec l'Etat (cf. ci-dessous). Ils ne sont donc tenus ni par la liste ni par les taux prévus par la circulaire diffusée chaque année. Seuls les prestations recensées dans la délibération seront prises en compte.

② Les crédits budgétaires affectés à ces prestations.

Les comptes concernés sont 6472 et 6474 pour l'instruction budgétaire et comptable M14.

③ Les bénéficiaires,

L'action sociale bénéficie, par principe, à l'ensemble des agents :

- De manière indifférenciée quelque soit leur statut.
- De manière différenciée pour tenir compte des différences de ressources et de situation familiale

Le juge administratif requalifie ainsi la prestation d'action sociale en complément de rémunération et lui applique le principe de parité avec les agents de l'Etat, si celle-ci est attribuée indifféremment à l'ensemble des agents de la collectivité « *sans condition tenant à la situation personnelle ou familiale des intéressés* »

→ [CAA de Bordeaux, 28 mai 2001, n°97BX00435](#)

④ Les modalités d'attribution

Ces modalités portent sur les procédures (délais de présentation et de forclusion des demandes), les critères de ressources, les montants octroyés par prestation, les justificatifs à produire, les règles de cumuls, etc.

La circulaire FP/4 n° 1931 du 15.06.1998 précise que « *À la différence des prestations légales, les prestations d'action sociale sont des prestations à caractère facultatif. Il résulte de ce principe qu'elles ne peuvent être accordées que dans la limite des crédits prévus à cet effet et que leur paiement ne peut donner lieu à rappel.*

*La demande doit être déposée au cours de la période de douze mois qui suit le fait générateur de la prestation.* »

Surtout, la délibération fixe les règles relatives à la participation du bénéficiaire à la dépense engagée, compte tenu de son revenu et de ses charges familiales, sous réserve des dispositions propres à chaque prestation. Pour tenir compte des revenus et de la situation familiale de l'agent, la délibération devra mettre en place soit un dispositif de quotient familial, soit un dispositif qui s'appuie sur des critères statutaires (catégories hiérarchiques, seuils référencés aux grilles indiciaires, etc.)

### 3/ L'obligation de sollicitation du Comité social territorial

[L'article L.112-1 du Code général de la fonction publique](#) rappelle que les agents disposent du droit, par l'intermédiaire de leurs représentants du personnel, de participer à la définition des règles qui les régissent :

« *Dans les conditions prévues au livre II, les agents publics participent, par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs, à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires régissant les fonctionnaires et des règles relatives aux conditions d'emploi des agents contractuels, à la définition des orientations en matière de politique de ressources humaines et à l'examen de certaines décisions individuelles.* »

De ce fait, « *Les agents publics participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent.* » → [Article L.731-2 du Code général de la fonction publique](#)

Concrètement, cela signifie que la mise en œuvre de tout dispositif d'action sociale doit faire l'objet d'un avis préalable du comité social territorial dont dépend la collectivité ou l'établissement :

« *Les comités sociaux territoriaux connaissent des questions relatives :  
[...] 6° Aux orientations stratégiques en matière de politique indemnitaire et d'action sociale ainsi qu'aux aides à la protection sociale complémentaire ;* » → [Article L.253-5 du Code général de la fonction publique](#)

## 4/ L'obligation de participation du bénéficiaire

Elle est double :

### 4-1/ LA PARTICIPATION VOLONTAIRE DE L'AGENT

D'une part, le versement d'une prestation d'aide sociale ne constitue pas un droit pour l'agent. Le droit à tout ou partie des prestations d'aide sociale est acquis sous réserve de l'intervention d'une délibération qui en définit les contours et dans la limite des crédits budgétaires prévus par celle-ci.

D'autre part, le bénéfice des prestations d'action sociale est facultatif et reste soumis à une demande de la part de l'agent. En effet, la collectivité territoriale ou l'établissement public ne peut pas obliger un agent à bénéficier de ces prestations s'il n'en éprouve pas le besoin et/ou n'en fait pas la demande.

### 4-2/ LA PARTICIPATION FINANCIERE DE L'AGENT

« *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.* » → [Article L.731-3 du Code général de la fonction publique](#)

Les prestations d'action sociale ne sont donc pas gratuites. Il incombe à l'agent bénéficiaire de prendre à sa charge une partie de leur coût. La participation du bénéficiaire et la part prise en charge par la collectivité sont modulées sauf exception, en fonction des revenus et de la situation familiale de l'agent.



**A NOTER :** A la différence du régime indemnitaire, l'action sociale n'est liée ni à la manière de servir ni à la nature des fonctions. En effet, hormis ces conditions, l'employeur ne peut pas recourir à des conditions portant sur la situation professionnelle de l'agent : « *Les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, sont distinctes de la rémunération visée à l'article 20 de la présente loi et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir.* »

→ [Article L.731-3 du Code général de la fonction publique](#)

## 5/ La participation de l'employeur

Elle est encadrée par deux principes

- Elle est limitée par :
  - les crédits fixés par la délibération relative à l'action sociale dans la collectivité ou l'établissement
  - la dépense réellement engagée par l'agent. La somme versée au titre d'une prestation d'action sociale ne peut en aucun cas être supérieure à la dépense réellement engagée par l'agent.
- Elle n'est pas soumise au principe de parité.

En effet, les prestations d'action sociale, qu'elles soient individuelles ou collectives, sont distinctes de la rémunération et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi et de la manière de servir.

→ [Article L.731-3 du Code général de la fonction publique](#)

## 6/ L'obligation de négociation des EPCI

[L'article L.714-11 du Code général de la fonction publique](#) prévoit que « Par dérogation à la limite résultant de l'article L. 714-4, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités territoriales et leurs établissements publics mentionnés à l'article L. 4 ont mis en place avant le 28 janvier 1984, sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents publics, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement.

*Ces avantages peuvent être maintenus à titre individuel lors de l'affectation d'un agent :*

*1° D'une collectivité territoriale vers un établissement public qui lui est rattaché, par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public dans lequel l'agent est affecté ;*

*2° D'un établissement public vers sa collectivité territoriale de rattachement, par délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité dans laquelle l'agent est affecté.»*

Cependant, les prestations sociales ne constituent pas un complément de rémunération et ne sont donc pas considérées comme des avantages collectivement acquis au sens de l'article 111 précité. Les agents bénéficiant de prestations sociales avant le transfert vers un nouvel EPCI en cas de fusion ou transfert de compétences ou la remise aux communes lors d'une dissolution, n'ont donc aucun droit au maintien de celles-ci dans le nouvel établissement ou la commune.

Toutefois, [l'article L.5111-7 du Code général des collectivités territoriales](#) prévoit qu'à l'occasion de :

- La création ou la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, lorsque l'établissement d'accueil compte ainsi au moins 50 agents
- La création de services unifiés, services communs, services mis à disposition entre un EPCI et ses communes membres en partie ou en totalité lorsque ces services comptabilisent ainsi au moins 50 agents

Le nouvel employeur public territorial (en cas de fusion –création d'EPCI à fiscalité propre) ou celui auquel est rattaché le service unifié, commun, mis à disposition doit engager avec les membres du comité social territorial une négociation sur l'action sociale proposée aux agents.

## 7/ Le cumul des prestations

La circulaire FP/4 n° 1931 du 15 juin 1998 mentionne expressément que « *sauf dispositions contraires, les prestations d'action sociale ne sont pas cumulables avec les prestations familiales légales versées pour le même objet, et qui doivent être servies en priorité.* »

Toutefois, le principe de parité n'étant pas applicable, rien n'oblige les collectivités territoriales et les établissements publics à suivre cette préconisation.

De même, les articles L.511-1 à L.512-6 du Code de la sécurité sociale ne prévoient pas de règles d'interdiction de cumuls entre les prestations familiales et assimilées et les prestations d'action sociale délivrées par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux à la seule condition que l'agent prenne à sa charge une partie du coût de la prestation et que les aides cumulées ne dépassent pas le montant réel de la dépense engagée par l'agent.



## LES BÉNÉFICIAIRES

Par principe, l'ensemble des agents exerçant au sein d la collectivité territoriale ou de l'établissement public peut bénéficier des prestations d'action sociale. C'est ce qu'a rappelé le Tribunal administratif de Lyon, 25 mars 2015, affaire n° 1202730 : L'ouverture d'un comité d'œuvres sociales (COS) aux seuls membres est susceptible d'entraîner la rupture du principe d'égalité devant l'accès à l'action sociale.

La circulaire FP/4 1931 et 2B 256 du 15.06.1998 établit une liste mais celle-ci ne lie pas les employeurs territoriaux. La liste des bénéficiaires potentiels est donc soumise à deux conditions : la nature de sa relation de travail et sa situation familiale

### 1/ La condition liée à la relation de travail

Seuls les agents recensés ci-dessous peuvent bénéficier de prestations d'action sociales délivrées par une collectivité territoriale ou un établissement :

➔ Les **fonctionnaires territoriaux stagiaires et titulaires** en position d'activité ou de détachement auprès d'une collectivité ou d'un établissement public territorial, exerçant leurs fonctions à temps complet ou à temps non complet. Lorsque l'agent est employé par plusieurs collectivités ou établissements, la solution est triple : chacun peut verser au prorata de la durée d'emploi de l'agent en son sein et inscrire cette proratisation pour les emplois à temps non complet dans sa délibération relative à l'action sociale, ou chacun peut la verser entièrement, ou chacun sans considération de l'autre, le seul seuil à respecter, dans tous les cas, étant la limite de la dépense réellement engagée.  
→ [Article L.731-1 du Code général de la fonction publique](#) + [circulaire FP/4 n° 1931 du 15 juin 1998](#)

Les fonctionnaires appartenant à une autre fonction publique, recrutés par voie de détachement dans une collectivité ou un établissement public territorial selon le principe législatif en vertu duquel l'agent détaché est soumis aux règles régissant le cadre d'emplois ou l'emploi d'accueil qu'il occupe  
→ [Article L.513-3 du Code général de la fonction publique](#)

Les fonctionnaires et agents contractuels en contrat à durée indéterminée, mis à disposition peuvent bénéficier des prestations d'action sociale mises en place dans leur collectivité ou établissement d'accueil ou conserver les prestations de l'organisme d'origine. La convention de mise à disposition et la délibération instituant l'action sociale dans la collectivité ou l'établissement d'accueil devra le prévoir pour éviter le cumul ou à l'inverse l'absence de prestations entre les deux collectivités ou établissements → [Article 2 du décret n°2008-580 du 18 juin 2008](#)

➔ Les **agents contractuels de droit public** en activité ou bénéficiant d'un congé rémunéré ou non rémunéré.  
→ [Articles L.332-8 à L.332-14 + L.332-23 à L.332-24, L.343-1 et L.352-4 du Code général de la fonction publique](#)



**A NOTER** : La circulaire du 15 juin 1998 pose le principe d'être employé de manière permanente et continue, ce qui a pour but d'exclure les agents contractuels recrutés sur le fondement des articles L.332-13 et L.332-14. Ce principe ne s'impose pas aux employeurs publics locaux.

➔ Les **assistantes maternelles**. Elles sont des agents non titulaires de la fonction publique territoriale recrutés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Même si elles sont régies essentiellement par le Code de l'action sociale et des familles (seuls cinq articles du décret n°88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale leur sont applicables), elles sont considérées comme des agents de la collectivité ou de l'établissement et peuvent ainsi bénéficier des prestations d'action sociale.  
→ [Articles L.422-6 et R.422-1 du Code de l'action sociale et des familles](#).

➔ Les **collaborateurs de cabinet**. Ils sont recrutés librement par l'autorité territoriale sans entrer dans les effectifs de la collectivité ou de l'établissement. L'interdiction de perception de toute rémunération accessoire posée par l'article 9 du décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 ne s'applique pas puisque l'action sociale n'est pas considérée comme un élément de rémunération. Ils peuvent donc bénéficier de l'action sociale de la collectivité ou de l'établissement au seul motif qu'ils sont recrutés sur un contrat de droit public régi par [l'article L.333-1 du Code général de la fonction publique](#)

➔ Les **retraités**. La circulaire FP/4 1931 du 15 juin 1998 prévoit la possibilité d'accorder certaines prestations d'action sociale aux agents retraités. A l'inverse, l'article 9 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 n'envisage pas cette possibilité. Par ailleurs, la CNRACL et l'IRCANTEC ont mis en place des dispositifs d'action sociale destinés spécifiquement aux retraités de la fonction publique territoriale.

Dans ces conditions, même si le fondement juridique demeure fragile et jusqu'à la publication d'une jurisprudence contraire, les agents retraités des collectivités et établissements publics peuvent bénéficier de certaines prestations d'action sociale offertes par la collectivité ou l'établissement, dès lors que la délibération le mentionne.

Sont exclus :

- Les **contrats de droit privé**. Ils ne peuvent pas exciper [l'article L1242-14 du Code du travail](#) pour prétendre au bénéfice des prestations d'action sociale.
- Les vacataires.
- Les stagiaires de l'enseignement secondaire ou supérieure et de la formation professionnelle.

## 2/ La condition liée à la situation personnelle et familiale

L'article 9 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 et la circulaire FP/4 n° 1931 du 15.06.1998 soulignent que la délivrance de prestations d'action sociale doit tenir compte de la situation familiale du bénéficiaire. Plusieurs situations sont ainsi à prendre en considération :

- 1. La situation du couple marié ou lié par un PACS lorsqu'un seul conjoint est agent public. Les revenus de l'ensemble du couple sont pris en considération mais seul l'agent public bénéficie des prestations d'action sociale de la collectivité ou de l'établissement qui l'emploie. Le conjoint employé par une entreprise privée peut bénéficier des prestations d'action sociale offertes par son entreprise.  
→ Articles [L.2312-78](#) et [R.2312-35](#) du Code du travail
- 2. La situation du couple marié ou lié par un PACS lorsque les deux conjoints sont agents publics. Les revenus de l'ensemble du couple sont pris en considération mais seul l'agent bénéficie des prestations d'action sociale de la collectivité ou de l'établissement qui l'emploie. Le conjoint employé par une autre administration peut bénéficier des prestations d'action sociale offertes par celle-ci à la condition que sur une même demande, les prestations cumulées attribuées n'excèdent pas la dépense réelle engagée. Cette interdiction s'applique notamment si l'un des conjoints est fonctionnaire ou agent contractuel de l'Etat puisque la circulaire FP/4 n° 1931 du 15.06.1998 l'interdit expressément.

- 3. La situation du couple de concubins. [L'article 515-8 du Code civil](#) indique que « *le concubinage est une union de fait, caractérisée par une vie commune présentant un caractère de stabilité et de continuité, entre deux personnes, de sexe différent ou de même sexe, qui vivent en couple.* » La vie commune est attestée par la production soit d'un certificat de concubinage délivré par le Maire de la commune de résidence (mais ce document n'étant pas obligatoire, certaines mairies ne le délivrent pas) soit par des justificatifs de domicile : quittance de loyer, ou de charges, ou tout autre justificatif de résidence commune (avis d'imposition...). Une fois la preuve apportée, les concubins sont assimilés aux situations 1 ou 2 présentées ci-dessus.
- 4. La situation des agents en situation de divorce, de séparation de droit ou de fait ou de cessation de la vie maritale. [L'article L.513-1 du Code de la sécurité sociale](#) précise que « *Les prestations familiales sont, sous réserve des règles particulières à chaque prestation, dues à la personne physique qui assume la charge effective et permanente de l'enfant.* ». Par analogie, la circulaire FP/4 n° 1931 du 15.06.1998 propose que pour les prestations d'action sociale destinées aux enfants, seul l'agent qui assure la charge effective et permanente du ou des enfants puisse demander le bénéfice de ces prestations.

## LES MODALITÉS DE GESTION DE L'ACTION SOCIALE

### 1/ La gestion interne

La collectivité ou l'établissement public peut décider de mettre en place les prestations d'action sociale et de confier la gestion de ce dispositif à la direction/au service des ressources humaines.

### 2/ La gestion par une association locale

La collectivité territoriale ou l'établissement public peut confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à une association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association. L'association est, en règle générale, dénommée « comité des oeuvres sociales », « amicale du personnel » ou « association du personnel ».

Pour bénéficier des prestations, les agents doivent adhérer à l'association, en s'acquittant d'une cotisation annuelle auprès de celle-ci et selon un taux fixé par l'association. La collectivité finance l'association par le biais d'une subvention annuelle calculée sur la base de la masse salariale des agents adhérents. La collectivité participe aux organes d'administration et de surveillance de l'association (Bureau, conseil d'administration, assemblée générale).



**A NOTER :** en aucune façon, la collectivité territoriale ou l'établissement ne peut confier la gestion de l'action sociale à une société ou une entreprise ayant un but lucratif

→ [Article L.733-1 du Code général de la fonction publique](#)

### 3/ La gestion par une association nationale

La collectivité territoriale ou l'établissement peut adhérer à une association nationale.

*[L'article L.733-1 du Code général de la fonction publique](#) précise que « L'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. Ils peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes. »*

Il existe actuellement deux organismes nationaux :

- Le Comité national d'action sociale (CNAS)
- Plurélya



### 3-1/ LE COMITE NATIONAL D'ACTION SOCIALE (CNAS)

#### 3-1-1/ L'ORGANISATION

Créé en 1967, le Comité national d'action sociale pour le personnel des collectivités territoriales - CNAS, est une association loi 1901 à but non lucratif. Il est le principal opérateur en matière d'action sociale dans la fonction publique territoriale. Il compte actuellement 20.000 adhérents pour un ensemble de près de 800.000 bénéficiaires.

Cet organisme national paritaire est composé d'un conseil d'administration, d'un bureau, d'une conférence des présidents et d'une assemblée générale. Elle se décline au niveau local avec des comités régionaux d'orientation et des délégations départementales.

Par ailleurs, chaque collectivité ou établissement adhérent est représenté par deux délégués (un élu et un agent). Ceux-ci peuvent siéger dans les instances locales et nationales du CNAS.

→ cf. [page de présentation des instances du CNAS](#)

#### 3-1-2/ LES STRUCTURES ADHERENTES

- Les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour l'intégralité de leur personnel :
  - Les communes
  - Les départements
  - Les régions
  - Leurs établissements publics (établissements publics de coopération intercommunale EPCI, centres communaux d'action sociale CCAS, caisses des écoles, centres départementaux de gestion CDG, centres de formation, offices publics de l'habitat OPH, offices publics d'aménagement et de construction OPAC, caisses de crédit municipal, services départementaux d'incendie et de secours SDIS, établissements publics fonciers EPF, etc.)
- Les associations et comités gérant sur le plan local, départemental ou régional des œuvres sociales pour le compte de ces collectivités et établissements publics.
- Le conseil d'administration peut accepter l'adhésion d'autres personnes morales, après examen de leurs statuts et de leur bilan financier telles que les sociétés publiques locales (SPL), les sociétés d'économie mixte (Sem), les offices de tourisme, les agences de développement économique, les comités d'entreprise (CE), les missions locales, etc.

#### 3-1-3/ LES AGENTS CONCERNES

Il appartient à chaque employeur de décider des bénéficiaires qui peuvent potentiellement être des :

- Fonctionnaires titulaires
- Contractuels de droit public
- Contractuels de droit privé

La cotisation est un montant unique, annuel et forfaitaire par agent actif ou par agent retraité, pour tous les adhérents :

- Par actif : 217 €
- Par retraité (facultatif) : 137,80 €

Le Comité national d'action sociale (CNAS) propose toute une gamme de prestations d'action sociale au profit des agents publics territoriaux → cf. le catalogue des prestations.

Site internet : <https://www.cnas.fr/collectivites>

### 3-2/ PLURELYA

Cet organisme est anciennement dénommé FNASS puis Pluralys.

Plurelya est une association loi 1901 à caractère national qui a été créée en 1966. Elle s'est étendue à la fonction publique hospitalière en 2017. Elle propose toute une gamme de prestations d'action sociale au profit des agents publics territoriaux → cf. [catalogue 2021](#)

Site internet : <https://www.plurelya.fr>

## 4/ La gestion par un Centre de gestion

*L'article L.452-42 du Code général de la fonction publique* indique que « Sur demande des collectivités et établissements mentionnée à l'article L. 452-1, situés dans leur ressort territorial, les centres de gestion peuvent assurer la gestion de l'action sociale et de services sociaux en faveur des agents, à quelque catégorie qu'ils appartiennent. » Cette compétence en matière d'action sociale relève des missions facultatives du Centre de gestion.

La *circulaire n°NOR MCT/B/07/00047C du 16 avril 2007* précise que « Les centres de gestion accomplissent les formalités préalables à la conclusion des contrats cadres et souscrivent ces contrats. Peuvent ensuite y adhérer les collectivités et établissements publics qui souhaitent faire bénéficier leurs agents des prestations d'action sociale ou de protection sociale complémentaire offertes par ces contrats. Une convention conclue avec le centre de gestion fixe les modalités de remboursement des sommes avancées par ce dernier. »

Le rôle d'intermédiaire du Centre de gestion évite aux collectivités territoriales et aux établissements la procédure de passation des marchés publics. La collectivité ou l'établissement doit simplement :

- Délibérer pour approuver l'adhésion au marché conclu par le Centre de gestion
- Délibérer pour approuver la conclusion d'une convention conclue avec le Centre de gestion

## 5/ La gestion par une mutuelle

Plus rarement, les mutuelles peuvent assumer la fonction des prestataires pour la mise en oeuvre des prestations d'action sociale pour les collectivités territoriales et leurs établissements.

*Les mutuelles, unions et fédérations sont des personnes morales de droit privé à but non lucratif.*

→ [Article L.110-1 du Code de la mutualité](#)



Les mutuelles peuvent avoir pour objet :

3° De mettre en œuvre une action sociale,

4° [...] d'assurer la gestion d'activités et de prestations sociales pour le compte de l'Etat ou d'autres collectivités publiques. → [Article L 111-1 du Code de la mutualité](#)

## 6/ La gestion par les Caisses de retraite

Pour les agents publics territoriaux retraités, les caisses de retraite auxquelles ils sont rattachés proposent des mesures d'action sociale à travers un fonds social :

→ Cf. guide de l'action sociale de la [CNRACL](#) 2021

→ cf. le fonds d'action social de [l'IRCANTEC](#)



### FOCUS : LA SOUMISSION À LA PROCÉDURE DE LA COMMANDE PUBLIQUE

dans un avis du 23 octobre 2003, le Conseil d'Etat a expliqué que « *les prestations d'action sociale en cause, qui constituent un élément de la politique de gestion des ressources humaines de ce ministère, ne présentent pas, dans les conditions où elles sont mises en oeuvre, le caractère d'une activité économique. Il suit de là qu'en organisant la gestion de ces prestations, le ministère procède à une simple organisation du service et il lui est loisible, soit de gérer lui-même en régie lesdites prestations, soit d'en confier la charge par voie de convention à la « Fondation Jean-Moulin », sans être astreint dans ce dernier cas à la passation d'un marché public de prestation de service.* »

→ [CE, Assemblée, 23 octobre 2003, Avis numéro 369.315, "Association Jean Moulin"](#)

Cependant, la législation afférente aux marchés publics a sensiblement évolué depuis cet avis du Conseil d'Etat. L'adoption d'un Code des marchés publics a amené le juge administratif à considérer que « *l'adhésion de la commune au comité national d'action sociale visant à la fourniture, au bénéfice de ses agents, de prestations à caractère social culturel et de loisirs financées sur le budget communal, présente le caractère d'un marché public de services au sens de l'article 1 précité du code des marchés publics ; que cette adhésion n'ayant pas été précédée des mesures de publicité nécessaires à une mise en concurrence de prestataires, n'est pas conforme aux dispositions du code des marchés publics ; que la délibération contestée ayant approuvé cette adhésion est en conséquence entachée d'illégalité et doit être annulée* »

→ [CAA Paris 01PA00547 du 27 juin 2005 / Comité d'action culturelle et sociale de la ville de Corbeil-Essonnes](#)

Le Conseil d'État a précisé dans un arrêt du 6 avril 2007, que les collectivités publiques peuvent ne pas passer un marché public de services « *lorsque, eu égard à la nature de l'activité en cause et aux conditions particulières dans lesquelles il l'exerce, le tiers auquel elles s'adressent ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel* » → [CE, Sect., 6 avril 2007, commune d'Aix-en-Provence, n° 284736](#)

Toutefois, s'agissant des associations nationales, elles ne peuvent répondre à ce critère.

En outre, [l'article L.2512-5 du Code de la commande publique](#) n'inclut pas les marchés conclus avec ces organismes parmi la liste des marchés susceptibles de ne pas être soumis au Code de la commande publique.

Ainsi, l'attribution des prestations d'action sociale par un organisme national doit être précédée d'une procédure de mise en concurrence pour sélectionner cet organisme.

## LES COTISATIONS ET LA FISCALITÉ

### 1/ Les cotisations et contributions

#### 1-1/ LE CADRE JURIDIQUE

→ [L'article L.136-1-3 du Code de la sécurité sociale](#) indique que « ne sont pas assujetties à la CSG : [...]

4° a) Les sommes consacrées par les employeurs pour l'acquisition de titres-restaurant dans les conditions prévues au [19° de l'article 81 du code général des impôts](#) ;

b) L'avantage résultant pour le bénévole de la contribution de l'association au financement de chèques-repas en application de [l'article 12 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006](#) relative à l'engagement éducatif ;

c) L'aide financière du comité social et économique de l'entreprise ou celle de l'entreprise destinée au financement d'activités de services à la personne mentionnées aux articles [L. 7233-4](#) et [L. 7233-5](#) du code du travail ;

d) L'avantage résultant de la prise en charge obligatoire par l'employeur des frais de transports publics dans les conditions prévues à l'article [L. 3261-2](#) du même code ;

e) L'avantage résultant de la prise en charge par l'employeur des frais de carburant ou des frais exposés pour l'alimentation de véhicules électriques engagés par les salariés dans les conditions prévues à l'article [L. 3261-3](#) du même code et des frais mentionnés à l'article [L. 3261-3-1](#) du même code, dans les limites prévues au b du 19° ter de l'article 81 du code général des impôts, ainsi que l'avantage mentionné au c du même 19° ter, dans la limite prévue au même c ;

f) Afin de favoriser le développement du sport en entreprise, les avantages que représentent pour ses salariés la mise à disposition par l'employeur d'équipements sportifs à usage collectif et le financement de prestations sportives à destination de l'ensemble de ses salariés, dans des conditions et limites prévues par décret ;

[...] 14° Les allocations, indemnités et prestations mentionnées au [9° de l'article 81 du code général des impôts](#) c'est-à-dire « Les allocations, indemnités et prestations servies, sous quelque forme que ce soit, par l'Etat, les collectivités et les établissements publics, en application des lois et décrets d'assistance et d'assurance »

→ [L'article L.242-1 du Code de la sécurité sociale](#) mentionne que « Par dérogation [...], sont exclus de l'assiette des cotisations de sécurité sociale : [...] 5° La contribution de l'employeur d'une entreprise de moins de cinquante salariés à l'acquisition des chèques-vacances, dans les conditions fixées aux articles [L. 411-9](#) et [L. 411-10](#) du code du tourisme »

→ [L'article L.7233-4 du Code du travail](#) dispose que « L'aide financière du comité social et économique et celle de l'entreprise versées en faveur des salariés n'ont pas le caractère de rémunération pour l'application de la législation du travail et sont exclues de l'assiette de la contribution définie à l'article L. 136-1 du code de la sécurité sociale et de l'assiette des cotisations définie à l'article L. 242-1 du même code et à l'article L. 741-10 du code rural et de la pêche maritime, lorsque ces aides sont destinées soit à faciliter l'accès des services aux salariés, soit à financer :

1° Des activités entrant dans le champ des services à la personne ;

2° Des activités de services assurées par les organismes mentionnés aux premier et deuxième alinéas de l'article [L. 2324-1 du code de la santé publique](#) ou les organismes ou les personnes organisant l'accueil sans hébergement prévu au troisième alinéa du même article ou par des assistants maternels agréés en application de l'article [L. 421-1 du code de l'action sociale et des familles](#) ;

3° Des prestations directement liées à la gestion et au fonctionnement du chèque emploi-service et proposées aux salariés par les établissements spécialisés mentionnés à [l'article L. 1271-10](#). »

→ La [Lettre circulaire ACOSS 2000-103 du 22.11.2000](#) prévoit que les gratifications pour médailles d'honneur sont exonérées de cotisations sociales à hauteur du traitement de base des bénéficiaires.

## 1-2/ LE RECAPITULATIF DES PRESTATIONS D'ACTION SOCIALE

L'URSSAF, sur son [site internet](#), détaille ces dispositions et précise les prestations liées aux activités sociales et culturelles soumises à cotisations, non soumises à cotisation ou exonérées selon certaines conditions.

## 2/ La fiscalité

Les prestations d'action sociale ne bénéficient pas de l'exonération au regard de l'impôt sur le revenu.

→ [Article 79 du Code général des impôts](#)

Cependant, certaines prestations sont expressément exclues de l'assiette de l'impôt sur le revenu, telles que :

- La participation de l'employeur à l'acquisition des titres-restaurant dans la limite d'un plafond prévu par titre acquis → [Article 81 19° du Code général des impôts](#)
- L'avantage résultant de la contribution de l'employeur à l'acquisition des chèques vacances, dans la limite du SMIC apprécié sur une base mensuelle → [Article 81 19° bis du Code général des impôts](#)
- L'aide financière de l'employeur public destinée à financer le CESU au bénéfice de ses agents dans la limite du montant maximum de l'aide financière fixée par le Code du travail, soit 1830 €/an par bénéficiaire.  
→ [Article 81 37° du Code général des impôts](#)  
→ [Article D.7233-8 du Code du travail](#)