

## L'action sociale

**DOSSIER  
PRATIQUE  
STATUT**



Janvier 2025

## Sommaire

---

Introduction.....	4
I. Les dispositions communes à toutes les prestations d'action sociale .....	4
A. Les bénéficiaires.....	4
B. Une compétence exclusive de l'assemblée délibérante.....	5
C. Une participation financière obligatoire des agents .....	7
D. Les règles de non-cumul .....	7
II. Les modalités de gestion de l'action sociale .....	8
A. La gestion directe.....	8
B. La gestion par un organisme à but non lucratif .....	8
1. La gestion par une association locale .....	8
2. La gestion par une association nationale .....	8
3. La gestion par un centre de gestion .....	8
4. Le respect de la commande publique .....	9
III. Les principales prestations d'action sociale .....	9
A. Les titres-restaurant.....	9
B. Les chèques emploi-service universel ou CESU .....	10
C. L'allocation aux parents d'enfant en situation de handicap de moins de 20 ans ..	11
IV. Les cotisations et la fiscalité .....	11

## Textes de référence

---

- Code général des collectivités territoriales,
- Code général de la fonction publique, notamment les articles L. 731-1 et suivants ;
- 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, notamment son article 19 ;
- Décret n° 67-1165 du 22 décembre 1967 relatif aux titres-restaurant ;
- Circulaire du 4 janvier 2024 relative aux prestations interministérielles d'action sociale à réglementation commune ;
- Circulaire DGAFP FP/4 n° 1931 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.

## Introduction

---

Depuis la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, l'action sociale est **une dépense obligatoire des collectivités territoriales et des EPCI** (cf. *infra* I.B).

Son objectif est d'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 (CGFP)).

Par ailleurs, la mise en place d'une politique à vocation sociale peut permettre de créer une source d'attractivité afin d'attirer des personnels et de retenir les agents.

Dans le respect de libre administration, il appartient à chaque collectivité territoriale et établissement public de déterminer librement les prestations d'action sociale qu'elle entend mettre en place.

## I. Les dispositions communes à toutes les prestations d'action sociale

---

### A. Les bénéficiaires

---

Tous les agents publics bénéficient des prestations d'action sociale.

Pour ce faire, il convient de respecter le principe d'égalité entre les agents : en effet, **seules les différences relatives aux revenus et à la situation familiale des agents pourraient justifier une différence de traitement**. Ainsi, les prestations sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi et de la manière de servir (article L. 731-3 du CGFP).

Ainsi, les bénéficiaires sont :

- les fonctionnaires stagiaires ou titulaires en position d'activité ou détachement ;  
A souligner : l'action sociale est versée si le fonctionnaire est en congé de maladie ou fait l'objet d'une suspension de ses fonctions car il reste en position d'activité.
- les agents contractuels de droit publics ;
- les agents contractuels de droit privé.

**Il n'est pas possible de faire une distinction entre les fonctionnaires et les agents contractuels concernant l'attribution de l'action sociale.**

**Concernant les agents à temps partiel ou temps non complet**, aucune réduction des prestations d'action sociale n'est à appliquer.

Néanmoins, **concernant les agents intercommunaux** : si l'agent bénéficie d'une même prestation chez plusieurs employeurs, il peut être envisagé de proratiser la participation de l'employeur en fonction du temps de travail de l'agent. Il convient de veiller à ce que l'ensemble des prestations versées n'excède pas la dépense réellement engagée par l'agent.

**Concernant les agents mis à disposition** : les modalités sont, en principe, précisées dans la convention de mises à disposition. A défaut, les agents mis à disposition bénéficient de l'action sociale prévue dans leur collectivité d'origine.

### **IMPORTANT : l'action sociale est un élément distinct de la rémunération**

Les prestations d'action sociale dont bénéficient les agents publics sont distinctes de la rémunération (article L. 731-3 du CGFP) : ainsi, contrairement à la rémunération qui n'est due qu'après service fait, l'action sociale est versée même si l'agent est en congé maladie, en détachement ou fait l'objet d'une suspension de ses fonctions.

### **B. Une compétence exclusive de l'assemblée délibérante**

---

L'action sociale **n'est pas soumise au principe de parité** avec la fonction publique d'Etat.

**L'organe délibérant détermine, après avis OBLIGATOIRE du comité social territorial (CST), les prestations d'action sociale, les modalités de mise en œuvre et les montants par délibération.**

**Ainsi, chaque collectivité va mettre en place une action sociale différente.**

L'action sociale est une **compétence OBLIGATOIRE de la collectivité**. Les dépenses afférentes à sa mise en œuvre le sont donc également :

- article L. 2321-2 4°bis du Code général des collectivités territoriales (communes) ;
- article L. 3321-1 5° bis du Code général des collectivités territoriales (départements) ;
- article L. 4321-1 5° bis du Code général des collectivités territoriales (régions).

**Cette dépense est également OBLIGATOIRE pour les établissements publics de coopération intercommunales (EPCI)** par renvoi de l'article L. 5211-36 du CGCT aux dispositions du livre III de la deuxième partie, et ainsi à l'article L. 2321-2 4°bis précité.

**A souligner** : cette dépense n'est en revanche **pas obligatoire pour les établissements publics locaux** type CCAS, CIAS, Caisse des écoles, etc. : **il s'agit d'une simple faculté**.

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.

La délibération doit fixer les éléments suivants :

- **La liste des différentes prestations envisagées**

Pour ce faire, en raison de l'absence de principe de parité, et en l'absence de précisions réglementaires sur le champ et la nature des prestations, les collectivités peuvent s'inspirer du dispositif mis en place dans la FPE par circulaires ministérielles. En particulier, la circulaire ministérielle n°1931 du 15 juin 1998 détaille le régime des prestations à réglementation commune, qui couvrent quatre domaines :

PRESTATIONS	Montants 2024
<b>RESTAURATION</b>	
Prestation repas	1,47 € **
<b>AIDE A LA FAMILLE</b>	
Allocation aux parents séjournant en maison de repos avec leur enfant	26,16 €
<b>SUBVENTIONS POUR SÉJOURS D'ENFANTS</b>	
<b>En colonies de vacances</b>	
-enfants de moins de 13 ans	8,40 €
-enfants de 13 à 18 ans	12,70 €
<b>En centres de loisirs sans hébergement</b>	
-journée complète	6,06 €
-demi-journée	3,06 €
<b>En maisons familiales de vacances et gîtes</b>	
-séjours en pension complète	8,84 €
-autre formule	8,40 €
<b>Séjours mis en œuvre dans le cadre éducatif</b>	
-forfait pour 21 jours ou plus	87,05 €
-pour les séjours d'une durée inférieure, par jour	4,14 €
<b>Séjours linguistiques</b>	
-enfants de moins de 13 ans	8,40 €
-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)	183,00 €
<i>Allocation pour les jeunes adultes handicapés poursuivant des études ou un apprentissage entre 20 et 27 ans : versement mensuel au taux de 30% de la base mensuelle de calcul des prestations familiales</i>	
Séjours en centres de vacances spécialisés (par jour)	23,96 €

- **Les crédits budgétaires affectés à ces prestations ;**
- **Les bénéficiaires :**
  - Sans faire de distinction en fonction du statut ;
  - En tenant compte des différences de ressources et situation familiale.
- **Les modalités d'attribution :**
  - La délibération doit fixer les procédures, critères de ressources, montants octroyés par prestation, justificatifs à produire...
  - La délibération doit fixer les règles de participation du bénéficiaire à la dépense engagée. Cela peut être déterminé par la mise en place d'un quotient familial ou de critères liés à la rémunération de l'agent (grade ou seuil d'indice de rémunération...).

### **C. Une participation financière obligatoire des agents**

---

**Les prestations d'action sociale ne sont pas gratuites : les agents doivent participer**, en fonction de leurs revenus ou de leurs situations familiales, **au financement des prestations dont ils bénéficient.**

**IMPORTANT** : Il faut prendre en compte la situation familiale et les ressources de l'agent. Le juge administratif n'hésite pas à requalifier une prestation d'action sociale en « complément de rémunération » soumis au principe de parité avec les agents de l'Etat lorsque la prestation d'action sociale est attribuée sans distinction entre les agents.

Par exemple, une gratification d'un même montant versée à tous les agents lors l'attribution de la médaille d'honneur est requalifiée par le juge en complément de rémunération soumis au principe de parité avec les agents de l'Etat (CAA de Bordeaux, 15 novembre 2022, n°20BX01372).

Les agents participent à l'élaboration de l'action sociale dont ils bénéficient. Il en résulte **que chaque décision concernant l'action sociale doit recueillir l'avis du comité social territorial.**

Enfin, le bénéfice de l'action sociale reste soumis à une demande de l'agent. Il n'est pas possible d'obliger un agent à bénéficier d'une prestation d'action sociale.

### **D. Les règles de non-cumul**

---

En principe, il n'est pas interdit de cumuler les prestations légales et les prestations d'action sociale ayant un même objet mises en place par l'employeur.

La délibération doit préciser s'il est possible ou non de cumuler plusieurs prestations, qu'il s'agisse d'une prestation dont bénéficie le conjoint de l'agent via son propre employeur ou d'une prestation légale.

L'organe délibérant est libre d'interdire ou non le cumul des prestations.

**IMPORTANT** : cependant, **l'ensemble des sommes allouées ne peut pas dépasser le montant de la dépense réellement engagée par l'agent.**

## II. Les modalités de gestion de l'action sociale

---

La collectivité définit librement les modalités de gestion de l'action sociale. Elle peut confier, à **titre exclusif**, la gestion de tout ou partie des prestations d'action sociale (art. L733-1 du CGFP).

Ainsi, lorsqu'une collectivité a adhéré à un organisme d'action sociale, elle a délégué à titre exclusif la gestion des prestations d'action sociale prévues par cet organisme. **Dès lors, la collectivité ne peut pas créer de prestation d'action sociale qui aurait le même objectif qu'une prestation versée par l'organisme auquel la collectivité a adhéré.**

### A. La gestion directe

---

La collectivité peut gérer en interne les prestations d'action sociale qu'elle entend mettre en place.

### B. La gestion par un organisme à but non lucratif

---

**IMPORTANT** : le Conseil d'Etat rappelle que l'employeur public est responsable, devant le juge administratif, des fautes commises par les organismes à qui il confie à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations d'action sociale, individuelles ou collectives de ses agents (CE, 17 février 2023, M. B. A., n° 460846).

#### 1. La gestion par une association locale

La collectivité 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.

Les « comités d'action sociale » ou « amicales du personnel » se voient généralement confier la gestion des prestations d'action sociale.

#### 2. La gestion par une association nationale

Il existe deux associations nationales auprès desquelles les collectivités peuvent adhérer pour l'action sociale : le Comité National d'Action Sociale (CNAS) ou Plurélya.

La collectivité doit alors s'acquitter d'une cotisation en fonction du nombre d'agents.

#### 3. La gestion par un centre de gestion

Les centres de gestion peuvent assurer la gestion de l'action sociale pour les collectivités de leur ressort.

Il s'agit d'une mission facultative pouvant être exercée par un centre de gestion.



#### 4. Le respect de la commande publique

Pour déléguer la gestion de l'action sociale, **il convient de respecter les procédures de la commande publique.**

Les contrats conclus à titre onéreux pour répondre à un besoin relèvent en effet de la commande publique. Dès lors, le recours à un prestataire pour organiser l'action sociale est soumis aux règles de la commande publique (article L.2 du Code de la commande publique ; CAA de Paris, 27 juin 2005, n° 01PA00547).

### III. Les principales prestations d'action sociale

---

#### A. Les titres-restaurant

---

Selon l'article L. 732-2 du CGFP, lorsque l'employeur public ne peut faire bénéficier d'un dispositif de restauration collective compatible avec le lieu d'exercice des fonctions de ses agents, des titres-restaurant peuvent être attribués dans les conditions prévues par le Code du travail (articles L3262-1 à L3262-3).

Ces titres-restaurant permettent d'acquitter tout ou partie du prix du repas consommé au restaurant ou acheté par l'agent.

L'employeur va prendre en charge entre **50% et 60% de la valeur** du titre-restaurant.

Ces titres ne sont attribués aux agents **que pour les jours travaillés lorsqu'une pause méridienne est prévue dans leurs horaires de travail journalier.**

**A souligner :** les agents en journée continue n'ont donc pas droit aux titres-restaurant. La pause réglementaire de 20 minutes n'est pas considérée comme une pause méridienne.

Les jours d'absence (maladie, congés annuels, ASA, congé maternité...) n'entrent pas dans le calcul des jours travaillés et ne permettent donc pas l'octroi de titres-restaurant.

**Par exemple :** un agent, travaillant 4.5 jours par semaine, avec une pause méridienne prévue pour les 4 journées complètes de travail, recevra 4 titres-restaurant par semaine.

En revanche, la Cour de Cassation a précisé qu'un agent travaillant une demi-journée peut prétendre à un titre-restaurant dès lors qu'un repas est compris dans son horaire journalier, qu'il prenne effectivement ou non sa pause (CC, soc., 13/04/2023, n°21-11-322).

**S'il existe plusieurs cycles de travail au sein de la collectivité, l'attribution des titres-restaurant sera adaptée à chaque cycle.**

Les agents ne sont pas obligés d'accepter les titres-restaurant.

Les titres-restaurant ont une **utilisation limitée à 25€ par jour**.

Les agents en télétravail ont les mêmes droits que les agents exerçant sur leur lieu d'affectation (article 6 du décret n° 2016-151 du 11 février 2016 ; CE, 7 juillet 2022, n° 457140).

Les agents qui, pour nécessité de service, bénéficient de la gratuité du repas sur leur lieu de travail ne peuvent pas prétendre à l'attribution des titres-restaurant. Il peut s'agir des ATSEM ou animateurs notamment.

Les titres-restaurant ne sont **pas utilisables les dimanches et jours fériés** sauf décision contraire de l'employeur uniquement pour les agents exerçant leurs fonctions ces jours-là.

Il est nécessaire de respecter les procédures de la commande publique afin de sélectionner un prestataire pour attribuer des titres-restaurant.

## **B. Les chèques emploi-service universel ou CESU**

---

Cette prestation d'action sociale est soumise aux conditions fixées par l'article L1271-12 du Code du travail.

Lorsque le chèque emploi-service universel a la nature d'un **titre spécial de paiement**, il peut être préfinancé en tout ou partie par la collectivité au bénéfice de **ses agents et retraités**.

Le titre de paiement comporte une valeur faciale qui ne peut excéder un montant prédéterminé par arrêté conjoint des ministres chargés du travail, de la sécurité sociale et de l'économie (arrêté du 19 décembre 2007 modifié : 99,99€).

**La collectivité peut décider d'en réserver l'utilisation à certaines catégories de services mentionnés par l'article L1271-1 du code du travail :**

- Services à la personne ;
- Transport de voyageurs par taxi financés par les prestations sociales destinées spécifiquement aux personnes âgées ou à mobilité réduite ;
- Contrepartie financière à l'accueil de personnes âgées ou handicapées par un particulier.

Le CESU permet de rémunérer les prestataires de services à la personne et garde d'enfants de moins de 6 ans.

**Le bénéfice du CESU est soumis à une condition de ressources.**

### **C. L'allocation aux parents d'enfant en situation de handicap de moins de 20 ans**

---

**L'allocation pour enfant handicapé peut être perçue par les agents ayant un enfant de moins de 20 ans présentant un taux d'incapacité d'au moins 50% et percevant à ce titre l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH).**

Elle n'est pas versée lorsque l'enfant est placé en internat permanent (y compris fins de semaines et vacances scolaires) dans un établissement spécialisé avec prise en charge intégrale (soins, frais de scolarité et frais d'internat) par l'administration, l'assurance maladie ou l'aide sociale.

**L'allocation est versée chaque mois, jusqu'à l'expiration du mois au cours duquel l'enfant atteint 20 ans.**

Si l'enfant est en internat de semaine avec prise en charge intégrale des frais de séjour, la prestation est octroyée au prorata du temps passé dans la famille en fin de semaine et durant les vacances.

A compter du 1er janvier 2024, le montant est de 183.00 euros (valeur donnée à titre indicatif).

**Il s'agit ainsi d'une prestation d'action sociale facultative qui doit être prévue par délibération de la collectivité.**

### **IV. Les cotisations et la fiscalité**

---

**IMPORTANT : il est nécessaire de se référer au site de l'URSSAF concernant les cotisations.**

Par principe, **les prestations d'action sociale sont assujetties aux cotisations sociales, CSG et CRDS sauf :**

- La participation de l'employeur aux titres-restaurant dans la limite d'un plafond prévu par titre acquis (lorsqu'elle est entre 50% et 60% et qu'elle n'excède pas 5.69€ pour l'année 2022).
- L'avantage résultant de la contribution de l'employeur à l'acquisition de chèques-vacances, dans la limite du SMIC apprécié sur une base mensuelle ;
- L'aide financière de l'employeur 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 1 830€ par an par bénéficiaire.

Concernant la fiscalité, **les prestations d'action sociale sont soumises à l'impôt sur le revenu.**

Néanmoins, tout comme les cotisations, **il existe des dérogations :**

- Pour les CESU : l'aide financière est exonérée de l'impôt sur le revenu dans la limite fixée par le code du travail ;
- Pour les titres-restaurant, : dans la limite par titre prévue par le code général des impôts.



**CDG31**  
**Conseil et expertise**

---

590, rue Buissonnière - CS 37666  
31676 LABEGE CEDEX  
Tél : 05 81 91 93 00 - Télécopie : 05 62 26 09 39  
Site Internet : [www.cdg31.fr](http://www.cdg31.fr)  
Mél : [contact@cdg31.fr](mailto:contact@cdg31.fr)

*© CDG31. Tous droits réservés. [2025].  
Toute exploitation commerciale est interdite*