

SECRETARIAT GÉNÉRAL

Paris, le 27 DEC. 2016

DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES  
SOUS-DIRECTION DES POLITIQUES SOCIALES  
ET DES CONDITIONS DE TRAVAIL  
BUREAU « RESEAUX DE L'ACTION SOCIALE »  
18 AVENUE LEON GAUMONT – VALMY  
75977 PARIS CEDEX 20  
N° DRH3C/2016/12/6422

**Note pour  
Mesdames et Messieurs les présidents de CDAS**

Objet : orientations pour l'action sociale ministérielle en 2017

P.J. : budget 2017 et répartition des crédits d'actions locales par départements  
fiche de procédure sur les crédits d'actions locales

L'action sociale constitue un élément essentiel de la politique ministérielle de ressources humaines conduite par le Secrétariat général, avec des finalités qui restent pérennes :

- l'amélioration de la qualité de vie au travail et de l'articulation entre la vie professionnelle et la vie personnelle,
- le soutien aux agents, actifs ou retraités, les plus fragiles.

Néanmoins, le contexte budgétaire impose plus que jamais d'être attentifs à la juste adéquation des prestations mises en œuvre aux besoins des agents et à l'efficacité des dépenses engagées.

**I. EN 2017, LES MOYENS DE L'ACTION SOCIALE RESTENT PRESERVES MAIS DANS UN CADRE BUDGETAIRE QUI EVOLUE**

**I.1 – Le budget est désormais rebasé sur la réalité des consommations**

Après plusieurs années de maintien du budget de l'action sociale à près de 160 M€ en PLF (180 M€ pour l'ensemble des crédits action sociale et santé et sécurité au travail), les écarts constatés avec son exécution, liés notamment à la diminution de la population de bénéficiaires<sup>1</sup>, ont contraint à revoir la méthodologie d'élaboration de ce budget. L'écart ainsi constaté sur l'exercice 2015, entre le montant en loi de finances initiale et l'exécution est à cet égard illustratif (153 M€ en exécution dont 139 M€ pour l'action sociale).

<sup>1</sup> La population de bénéficiaires actifs est passée de 174 700 à 144 000 entre 2009 et 2015.

La construction du budget s'établit depuis 2016, sur la base des crédits consommés, à partir desquels sont définies les tendances, les mesures d'économies possibles et, le cas échéant, les mesures nouvelles.

Ainsi le budget pour 2016, bien qu'optiquement amputé de 30 M€, a permis, après la levée de la réserve de précaution et la mobilisation de la trésorerie de l'association ALPAF<sup>2</sup>, de maintenir le niveau des prestations et les mesures nouvelles intervenues en 2015 (revalorisation de la valeur faciale du titre restaurant, prestation CESU 6/12 ans, revalorisation de certaines prestations ALPAF).

De la même manière pour 2017, le montant inscrit en PLF 2017 (143,5 M€, dont 126,6 M€ pour l'action sociale<sup>3</sup> et 16,9 M€ pour la santé et sécurité au travail) a été arrêté sur la base de l'exécution 2015 et en tenant compte de plusieurs mesures d'économie, notamment du fait du volant de trésorerie dont dispose encore ALPAF.

Il est en outre rappelé qu'à ces crédits, s'ajoutent le montant de la masse salariale de l'ensemble des personnels qui contribuent à l'action sociale (personnels de DRH3 et des associations), soit environ 30 M€, et les crédits, de l'ordre de 20 M€, que les directions à réseaux consacrent elles-mêmes à l'action sociale (principalement pour le fonctionnement des restaurants).

## **I. 2 – Le budget 2017 permet de maintenir un haut niveau des prestations**

Les moyens consacrés aux dépenses de restauration, qui constituent, pour une très grosse part, des dépenses contraintes (subventions aux associations, titres restaurant), se stabilisent à 64,1M€.

ALPAF disposera des moyens nécessaires pour financer les prestations logement avec une subvention de 14,3 M€, à laquelle s'ajoute un volant de trésorerie qui pourra être mobilisé à hauteur de 5 M€ et 2,4 M€ correspondant à des crédits rendus disponibles du fait de conventions de réservations non honorées en totalité par les bailleurs et promoteurs.

Avec une subvention de 24,2 M€, EPAF disposera également des moyens pour répondre à la demande sur le segment des vacances familles et des vacances enfants, compte tenu notamment du moindre recours aux prestataires, de la fermeture d'un site pour travaux sur les 3 derniers trimestres de 2017, et de la stabilisation du nombre d'enfants qui partent en colonies de vacances.

L'enveloppe dédiée à l'aide à la parentalité (4,9 M€) permettra de faire face à la dépense, également contrainte, induite par le CESU 6-12 ans et par le coût des réservations de places en crèches dont le nombre total (504) sera maintenu.

L'enveloppe allouée aux crédits d'actions locales (CAL) sera de 4,87 M€. Comme en 2016, les dotations ont été établies à partir des montants d'enveloppe par bénéficiaires fixées en 2015 (36,82€ par enfant, 9,57€ par actif, 3,19€ par retraité) sur la base des effectifs actualisés. Comme en 2015 et 2016, les évolutions éventuelles ont été plafonnées à 5% (à la hausse comme à la baisse), avec un montant plancher qui reste fixé à 16 000€.

En 2017, les prestations en conseil en économie sociale et familiale (CESF), initiées par le service social ne seront plus financées sur les crédits d'actions locales, redonnant ainsi des marges aux CAL. Les prestations de CESF seront désormais imputées sur le volet fonctionnement des unités opérationnelles (UO) régionales.

---

<sup>2</sup> Le budget avait été construit avec une mesure d'économie rendue possible par le niveau de trésorerie de l'ALPAF qui pouvait fonctionner en 2016 sans subvention.

<sup>3</sup> Auxquels s'ajoutent 3,65 M€ de crédits du titre 2, principalement pour les aides pécuniaires aux agents en difficulté financière.

### **I. 3 – Les moyens humains sont consolidés**

L'action sociale ministérielle est mise en œuvre au plus près des agents, grâce au réseau des délégations départementales et du service social. Au total, ce sont près de 520 agents rattachés à la sous-direction des politiques sociales<sup>4</sup> qui concourent à cette mise en œuvre, en administration centrale, dans les délégations, les structures régionales Chorus et les associations.

Le maintien des emplois en 2017 permettra de consolider les organisations, en veillant à optimiser, à l'occasion des départs, l'allocation des emplois entre les départements.

Le travail d'actualisation des doctrines métiers s'est poursuivi en 2016 avec l'élaboration d'une nouvelle circulaire relative à l'organisation et aux missions du service social, qui prend acte des évolutions intervenues dans les missions (inscription du service social dans la prévention des risques psycho-sociaux). Cette circulaire devra faire l'objet d'une présentation localement dans le cadre du CDAS, selon des modalités à arrêter en liaison avec les conseillers techniques régionaux du service social.

## **II – LE DIALOGUE SOCIAL S'INSCRIT DANS UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DE TRAVAIL**

Cette situation conduit à s'interroger collectivement sur le juste calibrage des moyens alloués et de s'appuyer sur un travail plus approfondi :

- à la fois d'analyse, quantitative et qualitative, des paramètres de la demande et de l'évolution des besoins ;
- et d'évaluation des prestations proposées.

Un cycle de discussion avec les fédérations ministérielles a été engagé début 2016 sur les orientations de l'action sociale.

Il s'est appuyé sur un état des lieux par grands segments de prestations sur la période allant de 2009 à 2015, en croisant l'analyse de la composante sociale (tarification, conditions d'accès), avec l'évolution des dépenses et de leurs déterminants, en mobilisant les résultats des évaluations de satisfaction et des ratios de type dépense/bénéficiaire là où c'était possible et pertinent.

La dynamique de travail engagée en 2016 doit se poursuivre en 2017, à l'échelon local comme à l'échelon national, sur la base des premiers constats partagés.

Les CDAS, qui réunissent des représentants locaux des personnels et des administrations, constituent à cet égard, un lieu privilégié d'échanges et d'analyse, au plus près des agents, sur l'ensemble des problématiques de l'action sociale, pour permettre, avec l'aide des délégués et des assistants de service social, d'identifier les besoins, évaluer les prestations et nourrir le travail fait à l'échelon national.

Les crédits dévolus aux CDAS ont ainsi vocation à financer toutes actions qui s'inscrivent dans les finalités de la politique d'action sociale<sup>5</sup>. Ils peuvent utilement permettre de compléter, au-delà des traditionnelles actions de convivialité, les prestations ministérielles et interministérielles, selon des modalités adaptées aux contextes locaux.

#### **• La restauration**

La restauration reste un besoin social de base avec des dépenses dont le niveau est resté peu impacté par l'effet de la baisse des effectifs.

<sup>4</sup> Sans tenir compte de la politique de santé et sécurité au travail et de ses acteurs.

<sup>5</sup> Les modalités d'utilisation des crédits « CAL » sont précisées dans la fiche de procédure jointe en annexe et qui a vocation à être communiquée à l'ensemble des membres du CDAS.

La réponse prioritaire reste actuellement celle de la solution de restauration collective (77% des agents peuvent en bénéficier) mais avec des difficultés de gestion accrues pour un certain nombre de restaurants financiers, liées à leur taille et à une évolution plus générale qui affecte l'ensemble du secteur de la restauration collective.

Sur 259 restaurants financiers, 62 % font moins de 50 couverts par jour et 35 % moins de 20 couverts par jour. Cette situation, et particulièrement pour les plus petites structures, se traduit par :

- une trop faible fréquentation (les agents sur place se restaurent ailleurs et/ou autrement) ;
- une tarification qui ne respecte pas toujours les plafonds de l'harmonisation tarifaire car l'équilibre économique d'une petite structure est grevé par la part des coûts fixes dans ses dépenses ;
- des problèmes de qualité, voire des fragilités dans le respect des normes sanitaires ;
- un pilotage qui comporte des risques ; malgré l'engagement des agents qui s'investissent dans la direction des associations locales, le modèle d'une association de gestion par restaurant pose un problème d'échelle compte tenu de la complexité croissante d'une telle gestion et de la difficulté à négocier efficacement avec les prestataires.

La DGFIP a lancé en 2016, une première étude autour des structures de restauration faisant moins de 50 couverts/jour. Ce travail nécessite d'être approfondi par une analyse plus fine des situations locales, d'abord sur les restaurants qui font moins de 30 repas /jour.

La contribution des délégués sera importante pour faire, en liaison avec la DDFIP, sur les sites identifiés, une évaluation du fonctionnement des structures (coût/qualité) et expertiser d'éventuelles solutions alternatives.

Bien entendu, les démarches engagées dans ce cadre doivent être expliquées et discutées en CDAS. Elles feront l'objet d'un suivi en CNAS, dans le cadre d'un groupe de travail dédié.

Les efforts d'optimisation de la gestion des associations engagés au cours des dernières années, au moyen de plusieurs outils (formations spécifiques organisées à l'IGPDE pour les délégués et les responsables d'associations, appui à la passation des marchés, regroupement des marchés ou des associations ...) ont par ailleurs vocation à se poursuivre.

#### • **Le logement**

L'offre de logements sociaux est aussi un élément important de la politique d'action sociale notamment pour l'accompagnement des primo arrivants. Avec une offre de haut niveau (plus 11 000 logements dont 9500 en IDF), ALPAF doit faire face à une demande parfois sélective des agents (100 à 150 logements chaque année ne trouvent pas preneurs).

Un effort d'optimisation du parc ministériel doit donc être poursuivi avec ALPAF, dans le souci de préserver des prestations de qualité qui répondent aux besoins des agents. Si le maintien d'un parc de logements dans les zones de forte pression foncière reste une priorité, une gestion efficiente passe par le ciblage des logements réservés, que ce soit en termes de localisation et de typologie.

Dans les départements concernés, le rôle des délégations et des CDAS est essentiel pour identifier les besoins et favoriser l'adaptation de l'offre, notamment au regard des évolutions des services

#### • **Les prestations vacances/loisirs**

L'association EPAF, avec un parc de résidences de vacances de qualité, est cependant confrontée à une demande à la baisse depuis plusieurs années qui n'est pas entièrement imputable à la baisse des

effectifs, d'autant que les retraités ont accès à ses prestations. Pour les vacances enfants, cette baisse est aussi liée à des évolutions sociétales qui touchent d'ailleurs tous les opérateurs.

Dans ce cadre, les séjours organisés par les délégations peuvent permettre de valoriser l'offre d'EPAF et optimiser l'utilisation des résidences.

- **Les aides à la parentalité**

L'aide à la parentalité constitue désormais un axe important de la politique ministérielle en contribuant à faciliter l'articulation entre la vie professionnelle et la vie personnelle.

L'offre s'est étoffée de façon importante en la matière avec la mise en place de nouvelles prestations : prêt étudiant, CESU pour la garde des enfants de 6-12 ans, en complément du CESU 0-6 ans proposé dans le cadre de l'action sociale interministérielle

La prestation CESU, au vu des résultats 2016, a manifestement répondu à un besoin important.

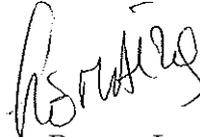
Les réservations de places en crèche, dont le niveau sera maintenu en 2017, nécessitent en revanche, compte tenu de leur coût, un travail sur le ciblage avec cette difficulté particulière s'agissant d'un besoin difficile à anticiper de façon précise, qui est limité dans le temps (le placement d'un enfant ne dépasse pas 3 ans) et auquel la réponse doit intervenir de façon très rapide pour être efficace.

Les crédits d'actions locales peuvent également permettre de financer des dispositifs complémentaires. Plusieurs départements ont ainsi déjà expérimenté des dispositifs nouveaux en ce sens (comme par exemple, des aides aux devoirs, des coupons sport, une aide au permis de conduire,...) qui répondent aux attentes des parents.

\*\*\*\*\*

Dans un contexte budgétaire contraint, tous les moyens doivent être mobilisés au mieux pour le bénéfice des agents. Je vous remercie d'avance de votre contribution à cet objectif.

LA DIRECTRICE DES RESSOURCES HUMAINES  
ADJOINTE AU SECRETAIRE GENERAL



ISABELLE BRAUN-LEMAIRE

