

## GROUPE DE TRAVAIL DU CNAS DU 31 MAI 2018

### Orientations de l'action sociale ministérielle

A la suite des réunions bilatérales de 2016 avec les fédérations ministérielles et de l'enquête menée en 2017 auprès d'un échantillon représentatif de 15.000 agents qui ont montré la nécessité de réexaminer l'orientation et la pertinence des différents dispositifs déployés en faveur des politiques sociales, le CNAS du 20 décembre 2017 a identifié des axes de travail qui ont été suivis en 2018 par plusieurs GT thématiques :

- les structures locales de restauration collective (GT du 14 février) ;
- la parentalité et les aidants (GT du 6 avril) ;
- la restitution des conclusions du CGEFI relatives à EPAF (GT du 10 avril) ;
- la communication et la valorisation de l'action sociale (GT du 25 mai).

Lors du GT du 10 avril, la Secrétaire générale a proposé aux membres du CNAS d'élargir le présent groupe de travail, initialement centré sur la gouvernance des associations, à un échange sur les orientations de l'action sociale, et d'y associer les représentants au CTM, par symétrie avec les travaux de début 2016 consacrés au bilan.

Cet élargissement se fonde sur des éléments de diagnostic nouveaux qui ont complété les enseignements de l'enquête agents de 2017 :

#### 1. Eléments de diagnostic

Pour rappel, il ressort de l'enquête de 2017 que **le modèle d'action sociale ministérielle présente des signes d'inadéquation à la demande des personnels**. Les taux de notoriété et de recours par grands segments de prestations démontrent une pénétration insuffisante **et/ou déclinante** de cette politique :

	Taux de non-connaissance		Taux de recours	
	Centrale	Déconc.	Centrale	Déconc.
<b>Restauration</b>	NC	NC	87%	<b>69%</b>
<b>Logement</b>	32%	25%	<b>40%</b>	<b>42%</b>
<b>Vacances</b>	24%	27%	<b>24%</b>	<b>31%</b>

*NC : données non comptabilisées dans l'enquête*

Cette enquête, combinée aux recueils effectués régulièrement par les associations gestionnaires et aux conclusions du CGEFI relatives à EPAF, révèlent plusieurs points à améliorer :

- le manque de renouvellement des prestations disponibles ;
- une baisse tendancielle du taux d'utilisation et de la qualité perçue des prestations ;
- une faible rotation des agents bénéficiaires ;

- un coût net pour le bénéficiaire qui peut demeurer élevé ;
- une accessibilité limitée aux prestations (évicton par le niveau de revenu et/ou le manque de communication) ;
- une difficulté dans la gestion immobilière et touristique des biens domaniaux utilisés par EPAF provoquant une attrition des usagers (seuls 25 % des agents actifs ont recours aux prestations vacances-loisirs d'EPAF – cf. conclusions du CGEFI) ;
- une utilisation sous-optimale des moyens dédiés à l'action sociale.

En outre, la **gouvernance actuelle de l'action sociale** comporte des fragilités, qui pour certaines ont été relevés par la mission du CGEFI consacrée à EPAF :

- S'agissant des trois associations sous tutelle :

Gérées jusqu'en 2007 au sein de bureaux de l'administration centrale, les activités d'AGRAF, ALPAF et EPAF ont été autonomisées à la suite d'observations de la Cour des comptes.

Avec le recul d'une décennie de fonctionnement, cette situation révèle plusieurs limites :

- l'autonomisation a été engagée pour répondre au risque de gestion de fait, mais toutes ses conséquences n'ont pas été tirées : ainsi la séparation entre les objectifs assignés par la tutelle et la politique propre de ces opérateurs demeure peu claire et fluctuante ; notamment la stratégie d'offre et de tarification de chaque association, bien que mentionnée par les conventions d'objectifs et de moyens, apparaît insuffisamment cadrée par la tutelle, malgré son caractère central au regard des intérêts des agents bénéficiaires ;
- la politique de communication est menée indépendamment par chaque association ce qui affaiblit la connaissance et l'utilisation des prestations par les agents. De même, on constate un défaut de cohérence des seuils d'accès sous conditions de ressources ou la prise en compte des revenus dans la tarification, ce qui est peu lisible pour les agents potentiellement bénéficiaires ;
- la segmentation en trois postes de subventions distincts nuit aux possibilités de redéploiement des ressources pour répondre à certaines priorités, conjoncturelles ou structurelles, exprimées par les agents bénéficiaires ; il en va de même pour les charges de structures qui pèsent sur le coût acquitté par l'agent bénéficiaire ;
- une complexification des relations entre le ministère et ses opérateurs, par la démultiplication du dialogue de gestion (réunions, documents contractuels, circuits de paiement, relations institutionnelles) et des organes de gouvernance (assemblées générales, commission internes, conseils de surveillance) ;
- par ailleurs, le modèle actuel d'EPAF a été fragilisé par la gestion d'un parc immobilier de plus en plus coûteux en entretien, et de moins en moins adapté aux nouveaux besoins exprimés par les agents.

- S'agissant du réseau de l'action sociale :

Les délégations ont été installées il y a plusieurs décennies dans un contexte où le maillage départemental des ministères était plus dense qu'aujourd'hui, et où les prestations nationales étaient directement traitées par les délégués, tant en terme de communication que de procédure.

Entre-temps, le traitement numérique de la plupart des prestations, bien que pouvant encore être améliorée, est désormais solidement ancrée dans les usages. Cette évolution interroge la place des initiatives portées en propre par les délégations départementales.

Enfin, le **recours aux marchés régionaux** prend une place croissante qu'il convient de développer<sup>1</sup>.

\*

**En synthèse**, ces symptômes révèlent les limites d'un modèle historique construit par sédimentation progressive.

Ils traduisent surtout la forte dispersion des acteurs de l'action sociale, tant sur la négociation des objectifs et de moyens alloués – juxtaposition des instances nationales, départementales et internes aux associations – que sur la mise en œuvre des prestations – services des ministères, associations, mutuelles.

## **2. Pistes de travail**

Aujourd'hui, l'action sociale ministérielle mobilise plus de 130 M€ annuels, 400 ETP (y compris le service social) au sein du Secrétariat général et près de 700 emplois au sein des associations sous tutelle, socio-culturelles et sportives.

**Les moyens ayant été préservés, il est indispensable que les prestations d'action sociale répondent plus largement aux besoins**, tout en conservant la vocation d'entraide et de solidarité de l'action sociale ministérielle. Plusieurs axes de progrès sont identifiés :

- faire évoluer le contenu de l'offre afin de l'adapter à la demande et à de nouveaux usages de consommation ;
- revoir les seuils et la tarification au regard d'un double objectif d'attractivité et de redistribution ;
- faire gagner en visibilité les prestations par une meilleure communication ;
- rétablir la cohérence des prestations portées par des opérateurs multiples ;
- clarifier le partage de responsabilités entre le national et le local ;
- interroger la pertinence de la gouvernance globale de l'action sociale.

**Afin donc de faire gagner en visibilité, en qualité et en accessibilité au plus grand nombre l'action sociale ministérielle**, trois axes de travail sont proposés. Le premier approfondit la dynamique engagée depuis plusieurs mois. Les suivants sont des pistes nouvelles :

### 1- Améliorer les prestations pour répondre aux priorités exprimées par les agents

- En matière de restauration, expertiser le modèle d'offre et de tarification actuelle au regard de la qualité attendue ; AGRAF sera dans un premier temps pilote de cette démarche ;
- Poursuivre la réflexion sur les schémas d'organisation géographique de la restauration collective en région ;
- En matière de logement, revoir la répartition géographique et en volume du parc offert par ALPAF (en et hors Ile-de-France) ainsi que des aides et prêts et leurs seuils d'accès<sup>2</sup> ;
- En matière de tourisme social, revoir le parc immobilier détenu et son mode de gestion en s'inspirant des meilleures pratiques, dans la continuité du rapport du CGEFi.

---

<sup>1</sup> 50.000 écritures sont passées annuellement dans Chorus pour l'ensemble du périmètre de SRH3 y inclus SSCT

<sup>2</sup> Les conventions d'objectifs et de moyens (COM) 2019-21 intégreront ces orientations.

- 2- Clarifier l'offre et l'organisation des opérateurs. Il convient d'envisager les solutions organisationnelles permettant une mise en cohérence de la communication, de la tarification sociale, et de la gestion des coûts.
- 3- Interroger les prestations nationales et locales et leurs modalités de mise en œuvre.

**Concrètement, s'agissant du 1<sup>er</sup> axe, il est proposé de lancer les actions suivantes :**

- Un audit « métier » commandé à un cabinet spécialisé dans la restauration collective et portant sur la qualité, l'offre et les modes de production d'AGRAF ;
- Un bilan des opérations récentes de fermeture de petites structures de restauration et du dispositif d'accompagnement mis en place à cette occasion ;
- Un recensement des besoins de logements sociaux dont les modalités sont à définir de sorte à permettre à ALPAF de diversifier son offre et une proposition d'aménagement des seuils d'éligibilité aux aides et prêts.
- Un audit « site par site » du potentiel touristique des résidences EPAF, tel que le préconise le CGEFI et sera suivi par une seconde mission d'audit confiée au CGEFI dans le prolongement de son premier rapport sur EPAF visant à détailler les contours du modèle d'un tourisme social plus en phase avec le contexte actuel ;
- A l'instar de la démarche de 2017, une enquête récurrente adossée à l'observatoire interne sur le recours aux prestations d'action sociale complétée si nécessaire de questions thématiques.

L'agenda social du 2<sup>nd</sup> semestre devra être organisé en fonction de cette dynamique. Ces travaux devront conduire par ailleurs à aménager les COM d'AGRAF et d'ALPAF.