

GROUPE DE TRAVAIL DU CNAS DU 31 MAI 2017

Mise en œuvre de l'action sociale ministérielle dans les collectivités d'outre-mer (COM)

1. RAPPEL DU CONTEXTE

1.1. L'extension de l'action sociale vers les collectivités d'outre-mer

Une circulaire du ministère de la fonction publique a étendu depuis le 1^{er} janvier 2017 l'accès des agents affectés et/ou domiciliés dans les collectivités d'outre-mer (COM) aux prestations d'action sociale interministérielle : le CESU 0-6 ans, le chèque-vacances et l'aide à l'installation des personnels de l'Etat. Les conditions d'attribution appliquées à ces agents sont identiques à celles appliquées aux agents affectés dans les départements d'outre-mer (DOM) et prévoient un abattement de 20%.

Par homothétie, le ministère de l'économie et des finances a décidé d'étendre l'action sociale ministérielle dans les COM afin que les agents qui y sont affectés puissent bénéficier des actions engagées en matière d'action sociale ministérielle : le CESU 6-12 ans, l'aide au logement, les vacances, la restauration, les crédits d'actions locales, les secours.

1.2. La validation en CNAS du principe et de la méthode de travail

Lors du CNAS du 5 avril 2017, les propositions suivantes ont reçu un avis favorable à l'unanimité :

- le principe d'une extension progressive sur la base d'une identification des bénéficiaires (outre les actifs, les enfants et les retraités) et des spécificités de chaque COM (notamment possibilités de restauration, réglementation applicable pour le titre restaurant, garde d'enfants,...) ;
- la tenue d'un groupe de travail du CNAS qui permettra d'échanger sur le dispositif, son financement et sa mise en œuvre, avec notamment la création d'instances de dialogue social dédiées.

2. ETAT DES LIEUX DANS LES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER

2.1. De par leur proximité géographique du département de la Guadeloupe, deux COM bénéficient déjà de la totalité de l'action sociale ministérielle

Sur les six collectivités d'outre-mer accueillant des services du ministère (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre et Miquelon, Polynésie française, Wallis-et-Futuna et Nouvelle-Calédonie), seuls quatre COM seront concernés par le projet d'extension progressive.

En effet, les îles de Saint-Barthélemy (3 agents) et de Saint-Martin (58 agents) sont « historiquement » rattachées à la délégation de la Guadeloupe compte tenu de leur proximité géographique. A ce titre, les agents qui y sont affectés bénéficient déjà de la totalité des prestations ministérielles au même titre qu'un DOM.

Dès lors, le périmètre des discussions du groupe de travail du 31 mai 2017 se concentrent aux quatre COM suivantes : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Pierre et Miquelon et Wallis-et-Futuna.

2.2. La situation dans les quatre autres COM nécessite d'adapter l'action sociale aux spécificités locales

Deux des COM comptent chacune près de 300 agents (équivalent à un département métropolitain faiblement peuplé), tandis que les agents sont six fois moindres à Saint-Pierre et Miquelon et Wallis-et-Futuna.

| Effectifs (actifs*) | Ressort DGFIP | Ressort DOUANES | Autre ressort MEF | TOTAL |
|--------------------------|---------------|-----------------|-------------------|------------|
| Polynésie française | 140 | 140 | 0 | 280 |
| Nouvelle-Calédonie | 149 | 120 | 0 | 262 |
| Saint-Pierre et Miquelon | 26 | 30 | 4 | 60 |
| Wallis-et-Futuna | 18 | 12 | 0 | 30 |
| TOTAL | 333 | 302 | 4 | 636 |

* A ce stade, les données relatives aux enfants d'actifs et aux retraités sont insuffisantes pour être exploitables.

Par ailleurs, ces COM bénéficient déjà de plusieurs ressources ministérielles, mais dont la répartition et l'utilisation demeurent très variables :

- La restauration : il n'existe pas de restaurant financier dans les COM. Toutefois, le ministère finance des coins repas dans la plupart d'entre eux, et contribue financièrement à une convention de restauration collective (uniquement en Nouvelle-Calédonie). D'une manière générale, un état des lieux des habitudes et des possibilités de restauration collective dans chaque COM est nécessaire.

- Les crédits d'actions locales (CAL) : des crédits sont déconcentrés chaque année vers les COM, principalement pour financer les cadeaux de l'arbre de Noël aux enfants du personnel. Toutefois, compte tenu de la distance et de l'absence de délégué sur place, les services du Secrétariat général manquent d'informations précises quant aux actions menées sur le terrain. Ce manque de suivi empêche de contrôler finement l'adéquation des dépenses aux besoins exprimés par les agents ;
- Aides et prêts au logement : si l'ALPAF accepte déjà les dossiers de demande d'agents affectés dans les COM, elle en reçoit très peu dans les faits. Cela pourrait naturellement refléter le faible nombre d'agents sur place. Mais cela peut également traduire un manque d'information sur les prestations disponibles, voire une inadéquation de l'offre aux besoins locaux ;
- Séjours vacances : à ce jour, EPAF ne propose aucune offre à l'attention des agents affectés dans les COM.
- L'aide sociale et les secours : les COM relèvent du périmètre d'intervention de la conseillère technique régionale (CTR) de l'Auvergne-Limousin, également en charge des DOM. En liaison avec les correspondants sociaux, elle intervient en tant que de besoin pour le suivi des personnels et l'instruction des demandes d'aides pécuniaires. A noter : une assistante du service social (ASS) du ministère de l'intérieur assure le suivi des agents de Nouvelle-Calédonie. Il est pour l'heure difficile d'évaluer si cette couverture est suffisamment adaptée aux spécificités des COM.

Enfin, la gouvernance des actions et des crédits dans les COM demeure très hétérogène. En effet, si des réunions sont organisées avec les représentants du personnel pour convenir des actions à mettre en œuvre, le pilotage se distribue entre les directions locales et sans lien suffisant avec les services du SG :

- Polynésie française : DGDDI (une correspondante sociale) ;
- Nouvelle-Calédonie : DGFIP (une correspondante locale) ;
- Saint-Pierre et Miquelon : DGFIP (*le titulaire actuel reste à déterminer*) ;
- Wallis-et-Futuna : DGDDI (le chef de service).

3. MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE L'EXTENSION

Compte tenu des différents éléments rappelés ci-dessus, l'extension progressive de la politique sociale ministérielle dans les quatre COM identifiées précédemment pourrait être mise en œuvre de la manière suivante :

3.1. Compléter l'état des lieux dans chaque COM

La définition des priorités et des moyens qui seront attribués dans les COM au titre de l'action sociale ministérielle repose sur un diagnostic précis des attentes locales, ainsi que sur le recensement des solutions (ou de l'absence de solution) disponibles sur place.

Dès lors, il est proposé de démarrer dès maintenant un travail de recherche d'information, territoire par territoire, afin de préciser les éléments suivants :

- l'état des effectifs concernés par l'action sociale, en particulier les enfants et les agents retraités (sur lesquels l'administration ne dispose pas, à ce jour, de chiffrages consolidés) ;
- la liste des besoins exprimés par les agents au titre de l'action sociale (liste dressée, dans la mesure du possible, par ordre de priorité) ;
- les contraintes particulières (ex. : dispositions réglementaires spécifiques, coût de la vie...)
- les solutions existantes sur place, et qui diffèrent dans chaque COM (restaurants administratifs, restaurants d'entreprises, conventionnement possibles avec d'autres structures , crèches collectives...).

Cet état des lieux, qui serait conduit par la sous-direction DRH3 avec l'aide de la DGDDI et de la DGFIP jusqu'à la fin de l'année 2017, pourrait donner lieu *in fine* à une présentation officielle lors d'une réunion du CNAS.

3.2. Mobiliser les moyens de l'action sociale de manière ciblée

A partir de cet état des lieux, plusieurs mesures d'amélioration pourront être prises en faveur de chaque composante de l'action sociale ministérielle :

- La restauration : le recensement des solutions disponibles dans chaque COM permettra de quantifier les crédits de subventionnement nécessaires pour subventionner des structures de restauration collective ou, par défaut, d'examiner les moyens de recourir du titre restaurant. A noter : un supplément de crédits (+ 10 K€) destiné à finaliser la convention avec le restaurant du centre hospitalier de Nouméa sera déconcentré dès cette année vers la Nouvelle Calédonie.
- Le logement : sur la base des besoins recensés dans chaque COM, une étude pourrait être lancée sur l'adaptation des barèmes d'accès aux prestations d'ALPAF sur le modèle de ce qui va se pratiquer dans les DOM.

- Les séjours vacances : à l'issue de l'état des lieux des besoins exprimés localement dans les COM, et à condition de disposer d'informations précises sur les effectifs concernés (notamment le nombre d'enfants), des évolutions de l'offre et des partenariats pourront être examinées.
- L'aide à la parentalité : le recensement des besoins des parents et des habitudes de garde et des infrastructures disponibles sera déterminant afin de proposer des solutions opérationnelles dans ce domaine.
- les actions locales : à ce stade, l'état des effectifs (nombre d'enfants et retraités) n'est pas suffisant pour appliquer rigoureusement la norme de calcul de ventilation des crédits applicable en métropole. Quoiqu'il en soit, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie pourraient dès à présent être dotées à hauteur de 16.000 € (seuil minimum applicable en métropole pour les départements les plus faiblement peuplés). Parallèlement, les autres COM pourraient immédiatement recevoir le montant des CAL versés en 2016.
- L'aide aux personnes en difficultés : l'état des lieux permettra de cibler les partenariats potentiels avec d'autres acteurs publics afin de mettre en place un service social de proximité.

3.3. Renforcer la gouvernance locale

La qualité et la pérennité de l'action sociale ministérielle dans les COM nécessite un meilleur suivi des attentes, des crédits et des conditions de mise en œuvre sur le terrain. Dès lors, il serait opportun de renforcer les instruments de gouvernance actuels, en tenant toutefois compte des spécificités de chaque COM :

- En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie pourraient être mises en place deux nouvelles instances de dialogue social sur le modèle des CDAS en métropole. En effet, dans la mesure où ces collectivités comptent des effectifs comparables à ceux d'un département comme Mayotte, la création de « conseils locaux d'action sociale » (CLAS) pourrait être proposée sur la base des résultats aux dernières élections professionnelles. De plus, à l'instar de ce qui existe dans les départements, deux postes de délégués locaux de l'action sociale (DLAS) pourraient être créés afin d'accompagner les orientations prises localement et de relayer les orientations du Secrétariat général en matière d'action sociale.
- Pour St Pierre et Miquelon et Wallis et Futuna, eu égard le faible nombre d'agents sur place, les modalités de gouvernance actuelle pourraient être maintenues, à condition toutefois de faire l'objet d'une formalisation plus rigoureuse, notamment en ce qui concerne la définition des missions de relais du chef de file, ainsi que l'organisation locale du dialogue sur l'action sociale. A ce titre, une « charte de gestion de l'action sociale » précisant ces différents éléments pourrait être établie par le Secrétariat général, la DGFIP et la DGDDI.
- Dans cette configuration, la première mission de ces nouveaux acteurs (CLAS, délégués et relais de l'action sociale) serait de participer activement aux travaux d'état des lieux évoqué précédemment (cf. *supra* 3.1).

3.4. Proposition de calendrier de réalisation des différentes mesures

| | Ensemble des COM concernées | Nouvelle-Calédonie et la Polynésie | Saint-Pierre et Miquelon et Wallis et Futuna |
|---------------------------------|--|--|---|
| Juin 2017 | <ul style="list-style-type: none"> • Versement de la totalité des crédits d'actions locales • Complément de la dotation de la Nouvelle Calédonie pour la restauration (+10K€) • Extension de l'accès au CESU à tous les COM | <ul style="list-style-type: none"> • Lancement du recrutement des deux nouveaux délégués • Rédaction d'une lettre de mission aux futurs délégués concernant l'état des lieux | <ul style="list-style-type: none"> • Elaboration d'un questionnaire au chef de file en vue de l'état des lieux • Préparation de la formalisation de la gouvernance de l'action sociale (charte) |
| Juillet- Août 2017 | <ul style="list-style-type: none"> • Lancement de l'état des lieux COM par COM | <ul style="list-style-type: none"> • Prise de poste des nouveaux délégués | <ul style="list-style-type: none"> • Renseignement du questionnaire |
| Septembre - Fin 2017 | <ul style="list-style-type: none"> • Synthèse des travaux • Mesure de l'impact budgétaire sur le prog. 218 • Présentation en CNAS de l'état des lieux complet et du plan d'action COM par COM | <ul style="list-style-type: none"> • Finalisation de l'état des lieux et définition d'un plan d'action | <ul style="list-style-type: none"> • Traitement des réponses du questionnaire |
| Début 2018 | <ul style="list-style-type: none"> • Revalorisation des enveloppes pour les actions locales là où c'est nécessaire | <ul style="list-style-type: none"> • Mise en place des conseils locaux d'action sociale (CLAS) | <ul style="list-style-type: none"> • Signature de la charte de gestion avec DGFIP et DGDDI |
| Courant 2018 | <ul style="list-style-type: none"> • Evaluation -du dispositif d'extension de l'action sociale vers les COM • Présentation en CNAS | | |