

Administration générale

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,  
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Secrétariat général

Direction des ressources humaines

Sous-direction des politiques sociales  
et des pensions

Bureau des prestations d'action sociale

**Circulaire du 11 août 2011 relative à l'utilisation des crédits d'initiative locale  
par les comités locaux d'action sociale**

NOR : DEVK1119864C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

**Résumé :** cette circulaire a pour objet de définir l'utilisation des crédits d'initiative locale (CIL) par les comités locaux d'action sociale afin de favoriser le développement d'action sociale au bénéfice des agents du ministère.

**Catégorie :** mesure d'organisation des services retenue par la ministre pour la mise en œuvre des dispositions dont il s'agit.

**Domaine :** action sociale.

**Mots clés liste fermée :** Action sociale – Santé – Sécurité Sociale.

**Mots clés libres :** emplois – crédits d'initiative locale - comités locaux d'action sociale (CLAS).

**Références :**

Instruction pour la gestion 2006 des crédits d'action sociale du 10 février 2006 ;  
Circulaire n° 2003-11 du 3 février 2003 relative à l'emploi des crédits d'initiative locale ;  
Instruction relative à l'organisation de l'action sociale du 24 octobre 2006.

**Circulaire abrogée :** circulaire NOR : EQUI0790240C en date du 23 janvier 2007.

**Date de mise en application :** dès publication.

**Publication :** BO ; site : [circulaires.gouv.fr](http://circulaires.gouv.fr).

*La ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement aux destinataires in fine.*

Depuis 1995, des crédits spécifiques ont été mis en place en vue de favoriser le développement d'actions sociales collectives d'initiative locale au bénéfice des agents et des retraités du ministère. Les bilans réalisés à ce jour ont montré la grande diversité des initiatives prises par les comités locaux d'action sociale (CLAS) et le succès qu'elles ont obtenu auprès des personnels, grâce à une conception et une mise en œuvre adaptées aux besoins et aux attentes identifiés localement.

Elle a pour objet de :

- rappeler les principes fondamentaux ;
- rappeler le rôle et les responsabilités des différents acteurs de la procédure ;
- expliciter les modalités de gestion des crédits d'initiative locale (CIL) ;
- promouvoir la valorisation des actions CIL et améliorer le dispositif grâce à une démarche systématique d'évaluation.

## I. – PRINCIPES FONDAMENTAUX

Les principes des crédits d'initiative locale (CIL) sont inchangés depuis leur mise en place en 1995. Ils ont pour vocation d'aider à la réalisation d'actions de nature collective qui doivent s'adresser, sans condition de ressources, à l'ensemble des bénéficiaires de l'action sociale dans les services.

Ces crédits constituent un moyen privilégié de développement de démarches destinées à renforcer la politique locale d'action sociale collective du ministère.

Adaptées au contexte local, ces démarches doivent, dans chaque service, s'appuyer sur une analyse fine des besoins des agents qui doivent être communiqués par une remontée d'informations dans le DPAS-WEB.

Cependant, toutes les initiatives visant au développement d'un travail et d'une réflexion inter-CLAS, tant aux niveaux départementaux qu'aux niveaux régionaux, voire interrégionaux, seront possibles, notamment dans le cadre des travaux de la CRCAS. Elles feront l'objet d'un suivi particulier et d'une analyse tant par la CRCAS, que par le CCAS et les services de la DRH (bureau PSP2).

Ces CLAS devront être dotés de crédits leur permettant de mener leurs actions avec toute l'efficacité requise, afin de maintenir le lien social dans les services.

## II. – RÔLE ET RESPONSABILITÉS DES DIFFÉRENTS ACTEURS DE LA PROCÉDURE

### 1. Les comités locaux d'action sociale (CLAS)

Ces instances sont chargées, en lien avec les chefs de service, de la définition et du suivi de la politique d'action sociale locale ainsi que de la mise en œuvre d'actions collectives de proximité (cf. arrêté du 22 décembre 2008 portant création du CCAS et des CLAS).

Dans un contexte d'évolution du ministère, elle doivent s'adapter aux nouvelles organisations territoriales et aux nouveaux besoins qui en émergent.

La plus grande attention devra être apportée à ce que les membres du CLAS s'approprient la conception et la mise en œuvre de ces initiatives locales.

### 2. Les commissions régionales de concertation d'action sociale (CRCAS)

Créées par l'arrêté du 6 juillet 2010, elles ont pour rôle de :

- participer à la réflexion sur les enjeux de l'action sociale collective et individuelle au niveau régional ;
- veiller à la mise en place de la politique d'action sociale définie par le CCAS ;
- recevoir les documents pluriannuels d'action sociale locaux (DPAS) élaborés par les CLAS ;
- analyser les éventuelles particularités de la mise en œuvre de l'action sociale entre les services et au niveau régional (consommation de crédits, besoins recensés différents...);
- élaborer une synthèse régionale des DPAS des CLAS des services qu'elle communique aux président(e)s de CLAS, aux UO et au CCAS ;
- se prononcer sur la répartition et le suivi des crédits d'action sociale attribués aux CLAS relevant de son périmètre ;
- soutenir ponctuellement le fonctionnement des CLAS de la région qui en font la demande ;
- encourager la mutualisation d'actions inter-CLAS et les partenariats associatifs.

Elles concourent également, en relation avec les sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS), à la mise en œuvre d'actions interministérielles.

Il est donc fortement recommandé de :

- collaborer avec les CRCAS pour l'élaboration des enquêtes du DPAS-WEB ;
- aider à la coordination des actions locales au niveau des CRCAS, chargées de les faciliter, de proposer la répartition et le suivi des CIL dans le cadre de la LOLF ;
- concourir à la mise en œuvre d'actions interministérielles mises en place par les SRIAS, par le biais des CRCAS ;
- de développer et d'encourager chaque fois que cela est possible les partenariats du CLAS avec le secteur associatif (FNASCE, ASCE, CGCV...).

### 3. L'administration

Après validation des actions en commissions ou CLAS plénier, il revient à l'administration de veiller à la régularité des opérations juridiques et financières nécessaires à l'organisation des actions, et de décider d'engager et de mandater les crédits correspondants.

Il importe, à cet égard, que les représentants de l'administration siégeant dans les CLAS informent les représentants du personnel des dépenses autorisées comme, de façon générale, des conditions d'emploi des deniers publics ainsi que des conditions de régularité des actes qui engagent l'administration.

Dès le premier examen des projets au sein du CLAS, leur faisabilité au regard des règles comptables et juridiques doit être appréciée. Les représentants de l'administration se doivent d'assurer auprès des autres membres de CLAS une mission de conseil à ce sujet.

Il est également conseillé de rechercher et d'encourager des modes de gestion sécurisés, tant sur le plan juridique que sur le plan financier, en liaison avec la DRH.

Il est rappelé que le CLAS n'a pas de personnalité juridique et que tout acte nécessaire à la mise en œuvre des actions d'initiative locale (par exemple, contrat pour la location d'une salle, pour l'intervention d'un conférencier...) implique un engagement juridique qui, selon le cas, doit être signé par le chef de service ou, le cas échéant, par le responsable de l'organisme maître d'œuvre qui a reçu les crédits.

#### 4. Responsabilité et assurance

Les actions d'initiative locale posent un problème particulier quant aux risques d'accidents causant des dommages aux biens et aux personnes mobilisées pour les actions engagées.

Pour les actions d'initiative locale, la réglementation en vigueur pour les activités administratives s'applique tant en matière de responsabilité que d'assurances. Il est rappelé que les participants doivent être munis d'un ordre de mission.

### III. – LES MODALITÉS DE GESTION

#### 1. Contexte

Dans le cadre du dialogue de gestion institué par la LOLF, l'action sociale ministérielle, en l'occurrence la gestion des crédits d'initiative locale, s'est adaptée aux nouvelles structures et nouveaux centres de responsabilités : les BOP.

Sur la base des délibérations du CLAS, au vu des renseignements inscrits dans le DPAS-WEB, le responsable de l'unité opérationnelle (RUO) fait parvenir sa demande de crédits au responsable du BOP(RBOP) avec lequel il devra rechercher une coordination des projets.

Le fonctionnement en mode LOLF accroît la nécessité d'avoir un suivi rigoureux des crédits d'action sociale et des actions qui seront réellement réalisées.

#### 2. Rappel de la gestion en mode LOLF

##### a) La programmation budgétaire initiale (PBI)

En début d'exécution budgétaire, la PBI prévoit la ventilation des crédits entre les BOP, la répartition des emplois et des crédits de personnel. Elle détermine par conséquent le niveau de dépenses de chacun. C'est l'image instantanée et initiale d'un budget en début de gestion, dont le contenu peut évoluer en cours d'exercice (programmation modifiée).

La PBI obéit dans sa conception à un principe de « sincérité » budgétaire qui implique qu'elle soit établie sur la base d'un niveau de ressources le plus proche de l'exhaustivité : dès lors, ne pas y introduire des ressources totalement hypothétiques et ne pas y omettre des ressources stabilisées et arbitrées sont deux règles qui doivent présider à son élaboration.

Concrètement donc, la PBI est construite sur la base des actions programmées et validées en réunion plénière du CLAS. Il est à noter qu'un relevé de décisions de cette réunion devra être établi, cosigné par le président du CLAS et le chef du service, puis largement diffusé auprès de tous les agents dépendants de ce CLAS.

Les données de cette programmation initiale sont donc enregistrées sur le DPAS-WEB dès l'ouverture de l'enquête qui intervient en général en même temps que l'enquête PBM de l'année  $n-1$ .

##### b) La programmation budgétaire modificative (PBM)

Les besoins d'ajustement des crédits d'initiative locale devront faire l'objet de demandes dans le cadre du tableau d'ajustement des crédits au sein du BOP.

Les réajustements entre UO, après concertation des présidents de CLAS concernés, du (ou de la) conseiller social territorial (CST) et de la commission régionale de concertation d'action sociale (CRCAS), sont arbitrés par le responsable du budget opérationnel de programme (RBOP).

Les réajustements entre BOP sont arbitrés par le responsable du programme CPPEEDDM en liaison avec le bureau des prestations d'action sociale (SG/DRH/PSP/PSP2).

Si une PBM est prévue pour permettre aux services de réajuster leurs besoins, les données relatives à cette programmation sont également enregistrées dans l'application DPAS-WEB dès l'ouverture de l'enquête appropriée.

c) La programmation budgétaire de clôture (PBC)

La démarche est semblable à la précédente. Cependant, aucune garantie ne peut être donnée sur la possibilité d'octroyer des crédits complémentaires au-delà des dotations déjà notifiées.

En effet, l'enquête relative à une PBC ne sera ouverte que s'il reste des crédits au sein de l'action 5, notamment la sous-action 0217-05-06 « Action sociale : crédits d'initiative locale » – Titre 3.

### 3. Méthode et procédure DPAS-WEB

Le document pluriannuel d'action sociale (DPAS), dont la version WEB a été déployée en juin 2010, est l'outil référent de programmation, de suivi et d'évaluation de l'action sociale et, en particulier, pour ce qui concerne les crédits d'initiative locale (CIL).

Sa conception est conforme aux principes de la LOLF, et complémentaire au progiciel de gestion intégrée CHORUS.

C'est un outil de pilotage pour les CLAS, les UO (unités opérationnelles), les BOP (budgets opérationnels de programme) et l'administration centrale.

Il permet la planification d'actions cohérentes entre elles, choisies à l'attention des agents, en fonction des besoins exprimés par ces derniers. Il enregistre aussi les dispositifs de mise en œuvre de ces actions et permet un suivi de l'activité des CLAS.

Son élaboration doit donc se conformer au schéma suivant :

- collecte des besoins ;
- regroupement des actions ;
- mise en œuvre du projet ;
- suivi des actions.

À cet effet, il permet de suivre la politique d'action sociale du service à travers les moyens financiers accordés et les actions prévues, de réaliser un bilan et une évaluation de cette politique.

Il sert de référence à la construction du budget sur une période de trois ans et regroupe ainsi plusieurs plans d'action.

En résumé, afin de prévoir, programmer, justifier et évaluer les actions qui seront menées avec ces crédits, il est donc nécessaire de préparer le document pluriannuel d'action sociale.

L'adresse définitive de l'application DPAS-WEB est la suivante : <http://dpasweb.appli.i2/Procédure DPAS>.

A. – À la suite de l'ouverture de l'enquête du DPAS-WEB relative à la (ou les) phase concernée par cette enquête (programmation budgétaire initiale (PBI), et/ou programmation budgétaire modificative (PBM), et/ou programmation budgétaire de clôture (PBC)), le (la) président du CLAS enregistre les actions CIL qui sont programmées pour chacune des phases concernées. Il transmet cette programmation à son responsable d'unité opérationnel (RUO).

B. – Le RUO étudie cette programmation puis la valide. Il met aussi à jour la programmation des prestations hors CIL en concertation avec le président du CLAS et transmet ces deux programmations au responsable du budget opérationnel de programme (RBOP).

C. – Le RBOP arbitre toutes les demandes transmises par les RUO de sa zone de gouvernance au titre des actions CIL et hors CIL en concertation avec les membres de la commission régionale de concertation d'action sociale (CRCAS) et transmet au bureau concerné la programmation qu'il a validée pour son BOP.

D. – PSP2 procède alors à la synthèse nationale des programmations des actions CIL et hors CIL. Après arbitrage, et dialogue de gestion avec le RBOP, le bureau PSP2 notifie au RBOP les plafonds qui ont été validés.

Dans la procédure rappelée ci-dessus, il est impératif que chaque acteur de la chaîne budgétaire, identifié dans le *workflow* du DPAS-WEB, n'interrompe pas la chaîne montante de programmation et descendante de répartition des plafonds afin que chaque acteur dûment recensé puisse remplir le rôle qui lui est assigné et donne la main à son successeur dans les délais requis d'ouverture de l'enquête.

Il est rappelé que seules sont habilitées à accéder à l'application (*via* Cerbère) les personnes recensées par le bureau PSP2, titulaires d'un identifiant, et pour lesquelles une habilitation en qualité de RBOP, RUO ou CLAS a été saisie dans l'application. Le bureau PSP2 est administrateur de cette base de données. Chaque personne nouvelle devant travailler sur le DPAS-WEB, ou souhaitant modifier ses droits, doit donc se faire connaître auprès du bureau PSP2 (par l'intermédiaire de la boîte fonctionnelle du DPAS-WEB).

#### 4. Calendrier

Le calendrier d'expression des besoins en crédits et de programmation devra se faire à l'année  $n-1$  pour l'année  $n$ .

Le DPAS étant un document de programmation pluriannuelle, il est fortement recommandé, lorsque l'enquête le préconise, de faire remonter les besoins pour les trois années à venir.

Il est à noter que tous les crédits sont notifiées, *via* le DPAS-WEB, par PSP2 aux RBOP, aux RUO et aux présidents de CLAS.

#### 5. Nomenclature

Les crédits d'action sociale sont inscrits à l'action 5 « Politique des ressources humaines et formation ».

Les crédits d'initiative locale (CIL) sont compris dans la sous-action LOLF : 0217-05-06 « Action sociale : crédits d'initiative locale » – Titre 3.

Cette sous-action est répertoriée dans le DPAS-WEB selon la nomenclature suivante :

21/ Action sur le handicap.

22/ Informations, santé, communication, accueil des nouveaux arrivants.

31/ Gestion du budget familial.

32/ Relations familiales.

33/ Séjours vacances (enfants).

34/ Manifestations sportives.

35/ Journées éducatives ou récréatives.

36/ Manifestations culturelles.

37/ Les seniors.

38/ La retraite.

Il est à noter que :

- la prestation « arbre de Noël » fait partie d'une autre sous-action LOLF : 0217-05-04 « Action sociale : politique en faveur des enfants » – Titre 3.
- les actions d'initiative locale, dont le maître d'œuvre est une association reconnue au niveau local, appartiennent à une autre sous-action LOLF : 0217-05-08 « Action sociale : autre politique d'action sociale collective ».

#### 6. Fongibilité entre le titre 2 et le titre 3

Le titre 2 concerne la masse salariale et le titre 3, les crédits de fonctionnement.

La fongibilité asymétrique est de la responsabilité du RBOP après concertation avec la CRCAS.

#### 7. Fongibilité entre les BOP

La fongibilité entre plusieurs BOP d'un même programme est de la responsabilité du responsable de programme (RPROG). Elle doit faire l'objet d'une information auprès du comité central d'action sociale (CCAS).

#### 8. Restitution des crédits non utilisés

La bonne gestion des crédits d'initiative locale dépend, en année  $n-1$ , de la qualité des estimations des besoins et, en fin d'année  $n$ , de la précision des calculs des crédits non utilisés et restitués.

En cours d'année, il peut être demandé de faire connaître les éventuels compléments ou réductions de crédits en fonction de l'adaptation des projets.

Au niveau du RBOP, après concertation avec la CRCAS, la restitution des crédits non utilisés est importante : elle permet des compléments d'affectation à d'autres unités opérationnelles.

#### 9. Reports de crédits

Cette pratique n'est pas autorisée.

#### 10. Points de vigilance

En aucun cas, les CIL ne peuvent donner lieu à la création de droits assimilables à des prestations nouvelles, ni à l'établissement de compléments de prestations existantes, ministérielles ou interministérielles, sous peine d'être à l'origine de disparités de situations, entre services.

Les actions individuelles ne peuvent être financées sur les crédits d'initiative locale.

Pour la bonne gestion des crédits sociaux, l'utilisation des CIL ne doit en aucun cas être l'occasion de procéder à des transferts de charges.

Ces crédits ne peuvent pas être utilisés pour des actions ou dépenses éligibles à d'autres types de financements, notamment à :

- certaines actions liées à l'équipement des locaux ;
- certaines actions de formation organisées par les services (exemple : les actions de préparation à la retraite destinées aux agents en poste et qui se préparent à partir à la retraite) ;
- certaines actions liées au fonctionnement courant des services (exemple : les travaux d'impression du bulletin du CLAS) qui doivent émerger sur les crédits de fonctionnement du service ;
- aux moyens nécessaires au fonctionnement des CLAS (téléphone, ordinateur, frais de déplacement) qui doivent émerger sur les crédits de fonctionnement des services.

#### IV. – ÉVALUATION DES ACTIONS RÉALISÉES – BILAN

##### 1. Évaluation des actions réalisées

Il est nécessaire de procéder à une évaluation régulière des actions réalisées pour vérifier l'adéquation entre les besoins et les projets, et pouvoir éventuellement procéder à des adaptations. Par ailleurs, cette évaluation permet de finaliser avec précision le bilan annuel et sert de référence à la construction du budget de l'année suivante.

Cette démarche doit être aussi l'occasion pour le CLAS d'apprécier les résultats obtenus au regard des objectifs fixés, de mesurer les effets induits tant sur la vie des agents que sur celle du service.

Enfin, elle est le moyen privilégié de mieux connaître les besoins des agents et d'adapter en conséquence les initiatives à venir dans le respect des orientations générales de la politique d'action sociale du ministère définies par le CCAS.

##### 2. Bilan

Tous les ans, au cours du premier trimestre, le bureau PSP 2 envoie aux CLAS un questionnaire à remplir.

Son analyse permet de répertorier les actions menées et de rédiger un bilan annuel national des actions financées par les crédits d'initiative locale.

Ce questionnaire est identique pour tous les CLAS dans sa forme pour favoriser une exploitation plus rationnelle et plus rapide que celle du relevé de décisions de la commission plénière du CLAS, qu'il complète.

Il est rappelé que ce bilan annuel d'utilisation des CIL est présenté en commission spécialisée numéro 4 du CCAS, ainsi qu'en séance plénière du CCAS, puis inséré dans le bilan social du ministère.

Il pourra être consulté, sur intranet à l'adresse suivante : [http://intra.rh.sg.i2/rubrique.php3?id\\_rubrique=443](http://intra.rh.sg.i2/rubrique.php3?id_rubrique=443).

Pour mémoire, la gestion des crédits d'action sociale est détaillée dans la note de gestion qui est adressée tous les ans aux services et aux présidents de CLAS.

La présente circulaire sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, et sur le site [www.circulaires.gouv.fr](http://www.circulaires.gouv.fr)  
Elle sera applicable dès la date de publication sur [www.circulaires.gouv.fr](http://www.circulaires.gouv.fr).

Pour la ministre et par délégation :  
*La directrice, adjointe au secrétaire général,*  
P. BUCH

#### Destinataires

Préfets de région.

Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France (DRIEA).

Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Île-de-France (DRIEE).

Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France (DRIHL).

Directions interdépartementales des routes (DIR).

Directions interrégionales de la mer (DIRM).

Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL).

Directions de la mer (DM).

Centres d'études techniques de l'équipement (CETE).

Services spécialisés de navigation (SN).

Préfets de département.

Directions départementales des territoires (DDT).

Directions départementales des territoires et de la mer (DDTM).

Centres interrégionaux de formation professionnelle (CIFP).

Direction des territoires, de l'alimentation et de la mer (DTAM).

Services à compétence nationale (SCN) et établissements publics :

– Centre d'évaluation, de documentation et d'innovation pédagogiques (CEDIP) ;

– Institut de formation de l'environnement (IFORE) ;

– École nationale des techniciens de l'équipement (ENTE) d'Aix-en-Provence et de Valenciennes ;

– École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) ;

– Centre de prestations et d'ingénierie informatiques (CP2I) ;

– Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) ;

– Centre d'études techniques maritimes fluviales (CETMEF) ;

– Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés (STRMTG) ;

– Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA) ;

– Centre d'études des tunnels (CETU) ;

– Armement des phares et balises (APB) ;

– Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI).

(pour exécution)

Conseillers sociaux territoriaux.

Membres du comité central d'action sociale.

Président(e)s de CLAS.

Bureau des politiques sociales.

FNASCE.

CGCV.

Administration centrale :

– sous-direction du cadre de vie des agents de l'administration centrale (SG/DRH/CGRH) ;

– bureau de l'environnement social et des conditions de travail des agents (SG/DRH/CGRH/CGRH3).

(pour information)