

ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE et évolution de la prise en charge en région

Rapport sur l'action sociale dans la fonction publique de l'Etat rendu au Ministre de la fonction publique en octobre 2011

Les rapporteurs sont :

Alain Casanova Chef de mission de contrôle général économique et financier

Michel Duraffourg Inspecteur général des affaires sociales

François Fayol Contrôleur général économique et financier

Philippe Barbezieux Conseiller général des établissements de santé

Christiane Wicker Administratrice civile hors classe

Et la participation de Nicole Prud'homme ancienne présidente du CIAS (Comité consultatif interministériel d'action sociale), ancienne présidente de la CNAF

Ce rapport indique la nécessité de réformer le cadre de l'action sociale de la fonction publique, pour six raisons :

1 - les finalités multiples de l'action sociale méritent d'être réexaminées suivant une grille d'analyse qui **distingue** :

- les prestations destinées à **compenser des handicaps ou des contraintes** liés aux situations de travail et à **faciliter une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle** et familiale (la restauration, le logement, la petite enfance et les secours)
- les prestations qui visent à **améliorer les conditions de vie des agents** et de leur famille **dans le champ extraprofessionnel** (aide aux vacances, aux loisirs, et à l'action culturelle et sportive) ;

2 - l'organisation administrative de l'action sociale doit être renouvelée dans le cadre de la réforme de l'Etat ; **l'amélioration du rôle du CIAS et la nécessité de redonner une légitimité aux SRIAS est un impératif** pour dynamiser le dialogue social en la matière ;

3 - le champ des publics bénéficiaires doit être redéfini ; la **place des retraités** doit être réexaminée en tenant compte de l'évolution des prestations en faveur des personnes âgées ; la situation de certains agents justifie d'être revue (**agents affectés dans les établissements publics, jeunes fonctionnaires, agents en situation précaire**) ;

4 - les prestations doivent être revues afin de les adapter à des **besoins nouveaux** et d'assurer leur efficacité ; les prestations ne peuvent ni ignorer l'évolution des prestations légales ni maintenir un cadre désuet face aux attentes des agents ; l'assujettissement aux cotisations sociales nécessitera un ajustement ; la **collaboration des ministères** est nécessaire pour optimiser l'offre de service ;

5 - la **connaissance des moyens** mobilisés, des actions et des bénéficiaires est insuffisante et **parcellaire** ; elle doit être améliorée pour éclairer les voies de réforme ;

6 - la **mesure de l'impact** de l'action sociale pour les bénéficiaires est un chantier à ouvrir, notamment pour le CIAS qui doit affirmer sa mission d'observatoire des réalisations et des projets ministériels.

Nous sommes particulièrement concernés par trois passages du rapport :

- **la description de la situation des SRIAS en région**
- **le volet consacré à la rénovation de l'organisation de l'action sociale interministérielle**
- **les scénarios d'évolution proposés**

1 La situation des SRIAS :

Les SRIAS apparaissent marginalisées par les réformes de l'Etat et la faiblesse de la déconcentration de crédits à répartir. Leur composition est lourde, les représentants des administrations peu nombreux à participer. Même si les présidents bénéficient d'une demi-décharge de service, les plates-formes dédiées à la mise en oeuvre de l'action sociale interministérielle au niveau déconcentrée, dont la constitution est de la compétence du préfet de région, n'ont jamais été constituées et sont **remplacées par un correspondant administratif** (un mi-temps d'agent de catégorie C), **présent aujourd'hui dans seulement 11 régions.**

De ce fait, les présidents de SRIAS apparaissent englués dans des tâches de gestion qu'ils exercent souvent seuls. Mais il faut reconnaître que c'est leur « bénévolat militant » et le « bon vouloir » des administrations locales, en tout premier lieu la préfecture de région et le SGAR, **la personnalité du président et celle du SGAR** ou du préfet, qui permettent un **développement ou non** de l'action sociale interministérielle déconcentrée.

L'absence de structure administrative identifiée, comme de délégation propre aux présidents de SRIAS pour cette activité, rend leur fonctionnement difficile, voire conflictuel.

La **mise en place des plates-formes régionales** d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH) qui aurait pu introduire plus de clarté dans la répartition des responsabilités, entre impulsion et gestion, a en fait généré des **dysfonctionnements** importants dans un grand nombre de régions.

Deux aspects doivent être soulignés, se surajoutant au constat sur les SRIAS :

- l'**ambiguïté du positionnement** du conseiller à l'action sociale et à la gestion de l'environnement professionnel (CASEP) par rapport à la SRIAS,
- le **retrait des moyens mis à disposition par les préfetures** pour la gestion des SRIAS (suppression du correspondant administratif, report de la charge de travail sur le CASEP...)

Cette nouvelle organisation, sans revisiter le positionnement et le fonctionnement de la SRIAS, prend la place d'une organisation où les présidents de SRIAS jouissaient d'une autonomie d'action très grande ; cela engendre, selon les personnalités et les situations, **incompréhension, frustration, grogne, découragement ou démission...**

2 La rénovation de l'organisation de l'action sociale interministérielle :

Donner une nouvelle légitimité aux SRIAS

Pour les SRIAS, les situations sont contrastées mais, globalement, les critiques sont fortes. Elles portent en premier lieu sur l'**insuffisance, voire l'absence, des moyens** que ce soit sur le montant des crédits délégués pour des actions locales (**moins d'un euro par agent**) ou sur les moyens de gestion, **disponibilité des correspondants administratifs et volume des décharges de service.** Ce défaut de moyens est d'autant plus mal ressenti que l'institution des plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH), et des CASEP a souvent créé une confusion des rôles et des incompréhensions. **Certaines SRIAS se considèrent dépossédées par les PFRH et les CASEP, quand d'autres les utilisent, ou tentent de les utiliser, pour remplacer les correspondants administratifs.**

Par ailleurs, les SRIAS sont sollicitées pour l'accompagnement social de la réorganisation administrative de l'Etat avec un rôle émergent des services du SGAR et un désengagement accru des services des ministères et plus encore de leurs personnels techniques. Des **incompréhensions** apparaissent **entre le président de la SRIAS** qui se considère responsable des décisions de mise en oeuvre des prestations sur crédits délégués au BOP 148 - Fonction publique **et les services préfectoraux** qui doivent en assurer la responsabilité d'exécution budgétaire.

Le malaise est profond et largement répandu. Des présidents de SRIAS menacent de démissionner et certains le font. Il y a une crise de légitimité des SRIAS.

Pour y remédier il pourrait être envisagé d'**augmenter fortement les crédits** délégués pour faire du niveau local le principal lieu de concertation et de gestion des crédits d'action sociale interministérielle.

En contrepartie, il faudrait clarifier les responsabilités de gestion sur ces crédits publics. Pour cela, **les services du SGAR devraient être un acteur majeur, affirmant sa responsabilité budgétaire et s'impliquant dans les débats de la SRIAS, dont il faudrait modifier la composition afin que le SGAR devienne un membre à part entière**, en assurant ainsi directement la représentation des structures interministérielles. Il serait aussi possible d'aller plus loin en rompant avec le bipolarisme formel des SRIAS, le SGAR devenant le seul interlocuteur des représentants des personnels, mais en associant étroitement les administrations, leurs personnels techniques et les syndicats.

Ce modèle de gestion et de dialogue social déconcentré de l'action sociale interministérielle devrait donc être profondément refondé, prendre en compte les réalités des services, notamment DDI et DRI, et **évoluer vers la création d'un pôle GRH de la fonction publique de l'Etat au niveau du SGAR, chargé à la fois de l'impulsion, de la mutualisation, du dialogue social et de la gestion effective des dispositifs et des crédits**. C'est également dans ce cadre que pourrait être conduite une politique d'harmonisation des prestations d'action sociale pour les agents des DDI et DRI, voire au-delà, notamment pour la restauration collective en visant la définition d'un reste à charge identique pour tous les agents ayant une situation comparable et fréquentant le même lieu de restauration.

Cela nécessiterait aussi un **redéploiement en matière de personnel**, en garantissant l'effectivité des moyens en personnel pour l'action sociale par une inscription de l'action ou des crédits dans le cadre du programme 129 - Coordination du travail gouvernemental - Action 05 : Administration territoriale, qui retrace les emplois affectés dans les SGAR, les services régionaux des achats de l'Etat et les directions départementales interministérielles.

Ouvrir une réflexion sur la gestion de certaines prestations par des structures extérieures à l'administration

Ces ajustements du mode de fonctionnement du CIAS et des SRIAS devraient aussi être complétés par une réflexion sur les opportunités de **déléguer une partie des tâches de gestion**. La critique sur l'insuffisance des moyens de gestion est fondée. Mais le contexte budgétaire rend irréaliste la revendication d'augmentation des effectifs de l'administration qui y sont affectés.

Des **associations** contribuent à la gestion de l'action sociale de certains ministères. Cela pourrait être aussi envisagé pour l'action sociale interministérielle afin de diminuer les tâches de gestion du CIAS et de la DGAFP au niveau national, comme des SRIAS et des CASEP au niveau local. Ces instances retrouveraient alors des marges de manoeuvre pour dynamiser leurs actions.

3 Les scénarios d'évolution proposés :

Ces 4 scénarios peuvent être considérés dans une démarche alternative ou progressive :

- le premier vise à améliorer les conditions de fonctionnement du dispositif actuel
- le deuxième se place dans une perspective de renforcement de l'interministériel
- le troisième privilégie à l'inverse le renforcement de l'action sociale ministérielle
- le quatrième propose un mode de gestion qui distingue nettement les prestations découlant des obligations de l'employeur des activités sociales et culturelles.

3.1 Un scénario qui améliore les conditions de fonctionnement du système dans un cadre décentralisé

niveau national (CIAS) : rôle d'observatoire et force de propositions

Le niveau local est le principal lieu de concertation et de gestion. **Pour les SRIAS : crédits augmentés, coopérations développées avec les services déconcentrés et les collectivités territoriales, moyens renforcés.**

Les services du SGAR sont un acteur majeur s'impliquant dans les débats de la SRIAS. Il faudrait aussi modifier la composition de la SRIAS afin que le **secrétaire général** pour les affaires régionales en devienne un **membre à part entière**.

C'est également dans ce cadre rénové qu'une politique d'harmonisation des prestations d'action sociale pour les agents des DDI et DRI pourra être mieux conduite.

3.2 Un scénario qui renforce l'action interministérielle sur la base d'une information fortement mutualisée

Scénario de l'unité, qui va plus loin dans le sens de l'interministérialité, il donne un cadre juridique solide et énonce des **prescriptions valables pour tous les agents**, avec un socle commun renforcé, quitte à ce que les ministères aillent au-delà de ce qui est prescrit.

Une réflexion sur l'action sociale pourrait conduire à la rédaction d'un **véritable règlement national d'action sociale** comme il en existe le plus souvent dans le domaine de l'action sociale des organismes de protection sociale. Ce règlement national, qui viendrait se substituer aux circulaires interministérielles, aurait vocation à préciser le contour des prestations.

Politique forte de mutualisation des équipements ministériels (vacances, loisirs, logement ...)

3.3 Un scénario où la gestion de l'action sociale est ministérielle et où le dialogue social interministériel est rénové.

Abandon de la mise en oeuvre d'actions interministérielles

Réorientation du dialogue social interministériel sur des **principes directeurs**, en s'appuyant sur une meilleure connaissance des actions conduites et sur la **capacité de conduire des expérimentations innovantes**.

- l'action sociale est partie intégrante de la gestion des ressources humaines ; dès lors elle doit être conduite par les responsables de la GRH ;

- l'employeur ne se conçoit pas comme une entité juridique mais comme une capacité de décision ; la notion d'Etat employeur est sans portée pratique, ce qui importe c'est le pouvoir de gestion, détenu par l'autorité investie du pouvoir de nomination, c'est-à-dire essentiellement le ministre et ses délégués ; les crédits pour les prestations interministérielles à gestion ministérielle sont transférés aux ministères.

Concernant l'action sociale à destination des DDI, une partie des crédits pourrait être transférée au programme 333.

Les **nouvelles SRIAS** pourraient jouer un rôle **d'inventaire et d'information au niveau régional** ; les instances nationales et régionales pourraient établir des rapports publics avec le concours actif des services ministériels.

3.4 Un scénario où la gouvernance et la gestion de l'action sociale tirent les conséquences de la distinction entre prestations découlant des obligations de l'employeur et les activités sociales et culturelles.

Les responsabilités de l'employeur s'exercent, au principal, dans le cadre ministériel : restauration, logement, places en crèches, gestion des secours et prêts ..

Comme aujourd'hui, une part d'action sociale interministérielle serait conservée pour les services déconcentrés, notamment les directions départementales et régionales interministérielles.

La gestion des activités sociales et culturelles (vacances, prestations individuelles) relèverait d'une entité nationale gérée par les organisations syndicales représentées au CSFPE, sur le modèle du CGOS (Comité de gestion des oeuvres sociales de la fonction publique hospitalière), avec une participation ou non de représentants des administrations employeurs.

La structure juridique pourrait être soit une association loi 1901, soit une fondation, soit un établissement public. Elle serait financée par une subvention calculée en pourcentage de la masse salariale de la fonction publique de l'Etat.

Dans ce scénario, le CIAS et les SRIAS n'ont plus de raison d'être

Une nouvelle commission permanente, commission de l'action sociale, pourrait être constituée au sein du CSFPE. La DGAFP y présenterait un rapport annuel sur les conditions de mise en oeuvre des actions sociales ministérielles liées aux obligations de l'employeur. L'entité nationale rendrait compte annuellement de son action devant son conseil d'administration, ainsi que devant la commission de l'action sociale du CSFPE.