



**MINISTÈRE DU BUDGET,
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

**CONTRÔLE GÉNÉRAL
ÉCONOMIQUE ET
FINANCIER**

N° CGEFi 11-03-22

**MINISTÈRE DU TRAVAIL,
DE L'EMPLOI ET DE LA SANTÉ**

**INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES**

N° IGAS RM 2011-147P

L'action sociale dans la fonction publique de l'Etat

Octobre 2011

Rapport au Ministre de la fonction publique

Tome 1

présenté par

Alain Casanova
Chef de mission de contrôle général
économique et financier

François Fayol
Contrôleur général
économique et financier

Christiane Wicker
Administratrice civile hors classe

Michel Duraffourg
Inspecteur général
des affaires sociales

Philippe Barbezieux
Conseiller général
des établissements de santé

Avec la participation de Nicole Prud'homme
Ancienne présidente du CIAS - Ancienne présidente de la CNAF

SYNTHESE

Absente du statut général des fonctionnaires de l'Etat en 1946 et 1959, l'action sociale a été reconnue par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (dite loi Le Pors) et progressivement instituée dans un dispositif législatif et réglementaire qui lui est propre. Sa définition demeure floue, mais elle se distingue clairement du dispositif de l'hygiène et de la sécurité et des conditions de travail, de la participation à la protection sociale complémentaire des agents et de l'aide à l'insertion des personnes handicapées.

Son organisation actuelle distingue l'action sociale ministérielle et l'action sociale interministérielle, s'exerçant toutes deux dans le cadre d'un dialogue social spécifique réservant un rôle déterminant aux représentants des personnels.

L'action sociale interministérielle est conduite par la DGAFP et débattue dans le cadre du comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'Etat (CIAS) et de ses sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS). Son organisation au niveau ministériel présente une grande diversité dans le choix des services ou des organismes gestionnaires, avec des périmètres d'activité et des moyens associés très variables.

Les dépenses de l'Etat pour l'action sociale à destination de ses agents s'élèvent pour 2010 à 566 M€, dont 114 M€ gérés en interministériel directement par la DGAFP dans le cadre du programme 148 - fonction publique.

Si l'Etat alloue en moyenne 284 € par agent, les écarts entre les niveaux d'action sociale ministérielle sont importants. Ils s'expliquent en très grande partie par l'absence de prestations de l'Etat de restauration collective pour les enseignants et la politique volontariste de grands départements ministériels tels le ministère de l'intérieur, le ministère de la défense ou les ministères économiques et financiers.

Les grandes catégories de prestations d'action sociale par champ d'intervention sont la restauration, le logement, l'aide aux familles, les vacances-culture-loisirs et les actions de prévention et de secours. Suivant les modalités de mise en œuvre, on distingue les prestations interministérielles dont le régime juridique, le financement et la gestion relèvent de la DGAFP, les prestations à réglementation commune, dont le régime juridique est défini par la DGAFP avec la direction du budget, mais qui sont financées par les ministères et les prestations ministérielles qui sont sous la responsabilité des ministères dans le respect de principes généraux et des crédits ouverts à cet effet.

Les moyens dévolus à l'action sociale interministérielle sont limités pour assurer un socle minimal de prestations, en faire un outil performant d'accompagnement professionnel et constituer un complément significatif de la politique de rémunération. Par ailleurs, le poids des prestations individuelles est prépondérant, près de 80 % de leur total, essentiellement du à l'importance de la prestation du CESU-Garde d'enfants (44 %) ; une logique de guichet domine au détriment d'une politique plus ciblée. Enfin, l'apport des prestations interministérielles est variable suivant les ministères : par l'importance de leurs effectifs, les agents de l'éducation nationale sont ceux qui en bénéficient le plus, même si le montant perçu par chaque agent demeure faible.

L'action sociale gérée par les ministères au titre des prestations d'action sociale à réglementation commune, est tributaire de leurs moyens budgétaires. Le montant global est relativement faible, 59 M€, soit 13 % des dépenses ministérielles, et consacré à 60 % à la restauration. Les conditions de financement de ces prestations et le niveau très faible des barèmes renforcent de fait les inégalités suivant que les ministères peuvent ou non les compléter par des aides ministérielles.

L'action sociale ministérielle manifeste une grande diversité des prestations mises en place, des objectifs poursuivis et du champ couvert. On peut distinguer trois catégories de ministères :

- ceux qui offrent une vaste gamme de prestations dans le cadre d'une organisation solide : ministère de la défense, ministères économiques et financiers et ministère de l'intérieur
- le ministère de l'éducation nationale qui assure le plus faible niveau de prestations sans réseau dédié et de proximité
- les autres ministères qui développent plutôt des politiques spécifiques, notamment pour le logement, pour tenir compte de situations particulières.

Sans préjuger de son ampleur et de ses modalités, la réforme du cadre actuel de l'action sociale de la fonction publique de l'Etat s'impose pour six raisons :

- les finalités multiples de l'action sociale méritent d'être réexaminées suivant une grille d'analyse qui distingue, d'une part, 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) et d'autre part, 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) ;
- 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 ;
- 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) ;
- 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 ;
- la connaissance des moyens mobilisés, des actions et des bénéficiaires est insuffisante et parcellaire ; elle doit être améliorée pour éclairer les voies de réforme ;
- 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.

La nécessité de donner une plus grande visibilité à l'action sociale devrait désormais guider l'action gouvernementale.

Pour cela trois sujets devraient être traités : la mise en place d'un système d'information harmonisé, le recensement des parcs immobiliers pour les diverses prestations et l'engagement d'études sur l'adéquation des prestations aux besoins.

Sans vouloir en privilégier un particulièrement, la mission propose à la réflexion quatre scénarios contrastés de réorganisation :

- un scénario tendanciel qui vise à améliorer le dispositif existant en clarifiant les responsabilités, en dégageant des moyens minimums de suivi et en déconcentrant une partie significative des crédits aux SRIAS ;
- un scénario qui est destiné à renforcer l'action interministérielle par un cadre juridique solide et, le cas échéant, par une réallocation des crédits ; un règlement national d'action sociale se rapprocherait du cadre des prestations légales ou assimilées, favoriserait les mutualisations dans le domaine des vacances et fédérerait les associations gestionnaires ;

- un scénario où la gestion de l'action sociale est essentiellement ministérielle et où le dialogue social interministériel est rénové grâce à des moyens dédiés et en se recentrant sur des études, des évaluations et la définition d'orientations ;
- un scénario qui réorganise la gouvernance de l'action sociale en tirant toutes les conséquences de la distinction entre les prestations découlant des obligations de l'employeur et les activités sociales et culturelles.

Ces scénarios ne sont pas exclusifs et certains pourraient se combiner dans une démarche progressive.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	9
1 - L'ORGANISATION DE L'ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT.....	11
1.1 APPROCHES DE DEFINITION DE L' ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L' ETAT	11
1.1.1 <i>L'évolution de la définition juridique de l'action sociale de la fonction publique de l'Etat.....</i>	<i>11</i>
1.1.2 <i>L'action sociale de la fonction publique de l'Etat en regard d'autres notions proches.....</i>	<i>12</i>
1.2 L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA POLITIQUE D' ACTION SOCIALE REPOSE SUR LA DISTINCTION ENTRE ACTION SOCIALE INTERMINISTERIELLE ET ACTION SOCIALE MINISTERIELLE :	14
1.2.1 <i>L'organisation de l'action sociale interministérielle est une compétence de la DGAFP qui s'exerce dans le cadre du dialogue social.</i>	<i>14</i>
1.2.2 <i>L'organisation de l'action sociale dans les ministères présente des caractéristiques communes mais reflète la spécificité de chacun.</i>	<i>19</i>
1.2.3 <i>Les dépenses de l'Etat en faveur de l'action sociale.....</i>	<i>26</i>
1.3 LES PRESTATIONS D' ACTION SOCIALE SUIVENT UNE TYPOLOGIE COMMUNE MAIS SONT ORGANISEES SELON DES LOGIQUES PROPRES.	28
1.3.1 <i>Le panorama général souffre de l'imprécision du champ couvert par l'action sociale.....</i>	<i>29</i>
1.3.2 <i>Les moyens dévolus à la DGAFP ne sont pas suffisants pour impulser une politique d'action sociale... ..</i>	<i>29</i>
1.3.3. <i>L'action sociale gérée par les ministères au titre des prestations d'action sociale à réglementation commune est tributaire des moyens budgétaires de chaque département ministériel.....</i>	<i>31</i>
1.3.4. <i>L'action sociale ministérielle manifeste une grande diversité tant des prestations que des objectifs poursuivis ou du champ couvert.....</i>	<i>33</i>
2 - POUR UNE REFORME DE L'ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT ..	37
2.1 LES FINALITES DE L' ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE D' ETAT MERITENT D' ETRE REEXAMINEES.	37
2.1.1 <i>Les finalités multiples de l'action sociale dans la fonction publique de l'Etat</i>	<i>37</i>
2.1.2 <i>Pour une nouvelle grille d'analyse des prestations suivant leurs finalités.....</i>	<i>38</i>
2.2 L'ORGANISATION DE L' ACTION SOCIALE INTERMINISTERIELLE DOIT ETRE RENOVEE.....	39
2.2.1 <i>L'amélioration du rôle du CIAS et l'assurance de voir les SRIAS regagner en légitimité est un schéma minimum pour refaire de l'action sociale un élément dynamique du dialogue social dans la fonction publique.....</i>	<i>39</i>
2.2.2 <i>Une refonte plus fondamentale du rôle de ses instances est envisageable en fonction des scénarios d'évolution retenus.....</i>	<i>41</i>
2.3 LE CHAMP DES PUBLICS BENEFICIAIRES PEUT ETRE REDEFINI SELON DES PRINCIPES D' EQUITE ET D' EFFICACITE.	41
2.3.1 <i>La place des retraités doit être réexaminée en tenant compte de l'évolution des prestations en faveur des personnes âgées.....</i>	<i>41</i>
2.3.2 <i>La situation des agents les plus précaires doit être revue.....</i>	<i>43</i>
2.3.3 <i>Le traitement des agents affectés en EPA doit trouver une solution simple.....</i>	<i>44</i>
2.3.4 <i>Les besoins spécifiques des jeunes fonctionnaires (faible indice et recrutement national) doivent être pris en compte (logement, en particulier en région parisienne).....</i>	<i>47</i>
2.4 LES PRESTATIONS DOIVENT ETRE REVUES AFIN DE LES ADAPTER A DES BESOINS NOUVEAUX ET D' ASSURER LEUR EFFICACITE.	48
2.4.1 <i>Les prestations ne peuvent ni ignorer l'évolution des prestations légales ni maintenir un cadre désuet face aux attentes des agents.</i>	<i>48</i>
2.4.2 <i>L'assujettissement aux cotisations sociales nécessitera un ajustement.....</i>	<i>49</i>
2.4.3 <i>La collaboration des ministères est nécessaire pour optimiser l'offre de service.....</i>	<i>49</i>
2.5 LA CONNAISSANCE DES MOYENS MOBILISES EST UNE CONDITION DE LA REUSSITE D' UNE POLITIQUE D' ACTION SOCIALE RENOVEE.	51

2.6 LA MESURE DE L'IMPACT DE L'ACTION SOCIALE POUR LES BENEFICIAIRES DOIT ETRE UNE MISSION NOUVELLE POUR LE CIAS.	51
--	----

3 - DES PRINCIPES POUR UNE REORGANISATION DE L'ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT 53

3.1 LA NECESSITE DE DONNER UNE PLUS GRANDE VISIBILITE A L'ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT DOIT DESORMAIS GUIDER L'ACTION GOUVERNEMENTALE.	53
3.1.1 <i>La mise en place d'un système d'information</i>	54
3.1.2 <i>Une meilleure utilisation des parcs immobiliers mobilisés pour la restauration, le logement, la politique en faveur de la petite enfance et les vacances</i>	56
3.1.3 <i>La nécessité de mieux prendre en compte l'évolution des besoins des agents</i>	58
3.2 QUATRE SCENARIOS D'EVOLUTION SONT SOUMIS AU DEBAT.	59
3.2.1 <i>Un scénario qui améliore les conditions de fonctionnement du système dans un cadre décentralisé</i>	60
3.2.2 <i>Un scénario qui renforce l'action interministérielle sur la base d'une information fortement mutualisée</i>	61
3.2.3 <i>Un scénario où la gestion de l'action sociale est ministérielle et où le dialogue social interministériel est renouvelé</i>	62
3.2.4 <i>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</i>	64

INTRODUCTION

Par lettre en date du 1^{er} mars 2011, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, le ministre du travail de l'emploi et de la santé et le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique ont demandé à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et au contrôle général économique et financier (CGEfi) de clarifier le cadre d'intervention de l'action sociale au bénéfice des fonctionnaires de l'Etat, en particulier sur le partage entre les niveaux interministériel et ministériel, ainsi que sur le ciblage des bénéficiaires.

Par une seconde lettre de mission, en date du 17 mars 2011, ces ministres ont également demandé à l'IGAS et au CGEfi d'étudier les missions et le fonctionnement du comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'Etat (CIAS) et de ses déclinaisons locales, les sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS) qui sont rattachées aux préfets de région. Les ministres ont par ailleurs nommé Madame Nicole Prud'homme, ancienne présidente du CIAS et ancienne présidente du conseil d'administration de la CNAF, en appui à cette mission.

Ces deux missions avaient été annoncées au CIAS le 7 décembre 2010 par le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique ; le président nouvellement nommé du CIAS ayant lui même souhaité qu'une mission dresse un état des lieux et propose des évolutions de l'action sociale interministérielle. Les missions ont été décrites par la DGAFP au CIAS lors de sa séance du 6 avril 2011.

Comme l'indiquait déjà la seconde lettre de mission, ces deux sujets d'étude, le premier sur le périmètre de l'action sociale interministérielle et le second sur sa gouvernance, devaient être conduits en cohérence, tant pour un état des lieux que pour des propositions de pistes d'évolution. Aussi, a-t-il été proposé de réunir les équipes des deux missions pour la conduite des travaux, en évitant ainsi de multiplier inutilement les contacts avec les administrations et les partenaires sociaux. Il est ensuite apparu nécessaire d'élaborer un rapport unique, compte tenu de l'étroite imbrication des sujets.

Le champ d'application de la mission est celui de l'action sociale dans la fonction publique de l'Etat, tel que fixé par le décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006. L'étude concerne donc l'action sociale stricto sensu et n'inclut pas l'hygiène et la sécurité et les conditions de travail, la participation à la protection sociale complémentaire des agents et l'aide à l'insertion des personnes handicapées.

La mission a été composée, pour l'IGAS, de Michel Duraffourg et Philippe Barbezieux, et pour le CGEfi, de Christiane Wicker, François Fayol et Alain Casanova, avec le concours avisé de Nicole Prud'homme.

En termes de méthodologie, il convenait en premier lieu de dresser un état des lieux. A cette fin des questionnaires ont été adressés et des entretiens conduits avec :

- Les onze ministères¹, ainsi qu'avec les services du Premier ministre, tant sur l'organisation et le contenu de l'action sociale ministérielle que sur son articulation avec l'action sociale interministérielle et sa gouvernance ; des questionnaires ont été aussi adressés à quelques importants établissements publics d'Etat ;

¹ Le découpage par « ministères » ne tient pas toujours compte des regroupements récents (ex : le ministère du travail, de l'emploi et de la santé fait l'objet de 2 présentations : travail et emploi d'une part et santé d'autre part) ou des distinctions (les ministères financiers ne font l'objet que d'une seule analyse). Il est le suivant : Premier ministre - affaires étrangères – agriculture – culture – défense – écologie, développement durable – économie et finances - éducation nationale — intérieur – justice - santé - travail et emploi.

- Les huit organisations syndicales de la fonction publique de l'Etat, également sur les finalités, le contenu et le fonctionnement de l'action sociale interministérielle.

Cet état des lieux a été complété par un questionnaire budgétaire et par l'étude d'une importante documentation mise à disposition par le bureau B 9 de la DGAFP. Il est apparu utile que cet état des lieux, tout en étant partie intégrante du rapport, fasse l'objet d'un volume distinct.

La mission a également rencontré le président du CIAS, les présidents des SRIAS, des gestionnaires d'action sociale d'autres organisations publiques et privées, ainsi que des responsables en charge de l'action sociale dans les autres fonctions publiques.

Elle a aussi effectué deux déplacements en région, en Aquitaine et dans le Nord-Pas-de-Calais, pour rencontrer les services préfectoraux, le président de la SRIAS, l'équipe de la plate-forme régionale d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH) et un service concerné par la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat.

Enfin, la mission a travaillé en étroite relation avec le bureau B 9 de la DGAFP, dont elle a apprécié la grande compétence et la totale disponibilité.

La liste des personnes rencontrées figure en annexe du tome 1 du rapport, les questionnaires adressés aux différents interlocuteurs de la mission forment le document thématique n° 8 du tome 2.

Outre l'état des lieux de l'existant en matière d'action sociale ministérielle et interministérielle, le résultat des travaux de la mission est présenté en trois temps :

- l'organisation de l'action sociale dans la fonction publique de l'Etat, dans ses dimensions historique, juridique et opérationnelle ;
- les points d'attention pour une réforme de l'action sociale de la fonction publique de l'Etat ;
- des scénarios possibles d'évolution, sans que la mission n'estime possible d'en privilégier un, certains pouvant d'ailleurs se combiner ou se succéder.

1 - L'ORGANISATION DE L'ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT.

1.1 APPROCHES DE DEFINITION DE L'ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT

1.1.1 L'évolution de la définition juridique de l'action sociale de la fonction publique de l'Etat

Ni dans la loi du 19 octobre 1946, ni dans l'ordonnance du 4 février 1959, le statut général des fonctionnaires ne citait l'action sociale comme un avantage, et encore moins un droit, des fonctionnaires de l'Etat. Pourtant, l'action sociale existait déjà dans certaines administrations.

Le statut général évoque l'action sociale la première fois par l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, modifiée sur ce sujet en 2001 et 2007.

Evolution de la définition législative de l'action sociale FPE, FPT, FPH

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

1983

Article 9

Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière.

Ils participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent.

2001

Article 9 - Modifié par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 - art. 25

Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière.

Ils participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent.

Les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, sont distinctes de la rémunération visée à l'article 20 de la présente loi et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir.

L'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

Ils peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes.

2007

Article 9 - Modifié par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 - art. 26

Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière.

Ils participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent.

L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles.

Sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéfice de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée. Cette participation tient compte, sauf exception, de son revenu et, le cas échéant, de sa situation familiale.

Les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, sont distinctes de la rémunération visée à l'article 20 de la présente loi et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir.

L'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

Ils peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes.

La définition de l'action sociale dans la fonction publique a été insérée dans le statut général par la loi du 2 février 2007 suite à un amendement parlementaire. Il est désormais affirmé que la finalité de l'action sociale est d'améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, et les domaines dans lesquels elle est mise en œuvre. L'adoption de l'amendement a été justifiée par une attente forte des organisations syndicales, qui souhaitaient notamment l'instauration d'un socle commun d'action sociale pour tous les fonctionnaires.

Concernant le champ d'application, il peut être noté que cette définition légale a élargi le bénéfice aux agents publics (la rédaction antérieure à 2007 désigne les fonctionnaires) mais sans inclure les retraités. C'est seulement le décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 qui dispose que l'action sociale peut bénéficier aux actifs et aux retraités.

1.1.2 L'action sociale de la fonction publique de l'Etat en regard d'autres notions proches.

Le statut général définit l'action sociale par sa finalité et non par l'énumération exhaustive des prestations (« notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles »). Mais il la distingue bien de la rémunération (par l'alinéa 5 de l'article 9 qui a été introduit par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001), du financement de la protection sociale complémentaire (article 22 bis créé par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007) et des conditions d'hygiène et de sécurité (article 23).

Une approche de la notion d'action sociale dans la fonction publique peut aussi s'opérer par rapport à deux notions proches : l'aide sociale et les activités sociales et culturelles.

L'aide sociale est un ensemble d'aides apportées par les collectivités publiques, en application de dispositions légales, aux personnes qui ne peuvent pas pourvoir à leur entretien ou à leurs soins. L'aide

sociale est soumise à condition légale, l'action sociale est plus discrétionnaire, même si elle est encadrée par les délibérations des organismes qui en assurent la gouvernance².

Les activités sociales et culturelles du comité d'entreprise³ sont également énumérées par le code du travail⁴, qui ne donne pas toutefois une véritable définition des activités sociales et culturelles.

Un rapport d'une commission d'experts a étudié les domaines de compétences respectives des comités d'établissement et de l'entreprise pour l'action sociale de la SNCF⁵. Elle a rappelé que, lorsqu'il existe pour le chef d'entreprise une obligation légale ou réglementaire de fournir des prestations tendant à l'amélioration des conditions de vie ou de travail, les activités correspondantes ont un caractère obligatoire et ne peuvent pas constituer des activités sociales relevant du comité d'entreprise. Le rapport considère que, suivant la jurisprudence, l'activité sociale et culturelle peut être définie par la réunion de cinq critères cumulatifs :

- l'amélioration des conditions de vie et de travail du personnel ;
- le caractère non obligatoire pour l'employeur, l'obligation pouvant résulter de dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles ;
- une destination principale au personnel de l'entreprise ;
- un droit ouvert sans discrimination, sans exclure des conditions de ressources ;
- l'activité ne doit pas être une contrepartie du travail.

Au total, il apparaît difficile, et finalement peu opérant, de définir l'action sociale dans la fonction publique. La mission a ainsi adopté une démarche pragmatique de retenir comme relevant de l'action sociale les prestations présentées comme telles, sauf ce qui relève explicitement de l'hygiène et de la sécurité et des conditions de travail, de la participation à la protection sociale complémentaire des agents et de l'aide à l'insertion des personnes handicapées.

² Les distinctions terminologiques restent toutefois floues : les dispositions légales concernant les prestations de l'aide sociale sont contenues dans un code dit de « l'action sociale et des familles »

³ La loi n° 82-915 du 28 octobre 1982 a remplacé l'ancienne expression « œuvres sociales » par celle « d'activités sociales et culturelles »

⁴ L'article R2323-20 du code du travail dispose que : « Les activités sociales et culturelles établies dans l'entreprise au bénéfice des salariés ou anciens salariés de l'entreprise et de leur famille comprennent :

« 1° Des institutions sociales de prévoyance et d'entraide, telles que les institutions de retraites et les sociétés de secours mutuels ;

« 2° Les activités sociales et culturelles tendant à l'amélioration des conditions de bien-être, telles que les cantines, les coopératives de consommation, les logements, les jardins familiaux, les crèches, les colonies de vacances ;

« 3° Les activités sociales et culturelles ayant pour objet l'utilisation des loisirs et l'organisation sportive ;

« 4° Les institutions d'ordre professionnel ou éducatif attachées à l'entreprise ou dépendant d'elle, telles que les centres d'apprentissage et de formation professionnelle, les bibliothèques, les cercles d'études, les cours de culture générale ;

« 5° Les services sociaux chargés :

a) De veiller au bien-être du salarié dans l'entreprise, de faciliter son adaptation à son travail et de collaborer avec le service de santé au travail de l'entreprise ;

b) De coordonner et de promouvoir les réalisations sociales décidées par le comité d'entreprise et par l'employeur ;

« 6° Le service de santé au travail institué dans l'entreprise. »

⁵ Rapport de la commission chargée d'étudier les modalités de transfert de gestion des activités sociales et culturelles de la SNCF, présidée par M. Pirot, conseiller maître à la Cour des comptes, février 1985.

1.2 L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA POLITIQUE D'ACTION SOCIALE REPOSE SUR LA DISTINCTION ENTRE ACTION SOCIALE INTER-MINISTERIELLE ET ACTION SOCIALE MINISTERIELLE.

1.2.1 L'organisation de l'action sociale interministérielle est une compétence de la DGAFP qui s'exerce dans le cadre du dialogue social.

Une compétence de la DGAFP

Au sein de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), le pilotage, l'organisation et la gestion de l'action sociale interministérielle sont confiés à la sous-direction des politiques interministérielles et plus particulièrement au bureau B 9, bureau de politiques sociales.

La sous-direction des politiques interministérielles⁶ - en ce qui concerne le champ d'étude de la mission :

« participe à la conception, à l'animation, à l'exécution et au contrôle des politiques d'action sociale, de protection sociale, d'hygiène, de sécurité et de prévention ».

En son sein le bureau B 9⁷ - et en ce qui concerne le champ de la mission :

« - élabore et met en œuvre la politique d'action sociale en matière de prestations interministérielles et de prestations ministérielles à réglementation commune ;

« - assure le suivi de la réalisation et de la gestion d'équipement sociaux (logements, crèches, restaurants interadministratifs) et contribue au développement de dispositifs ou d'outils tendant à l'optimisation de la gestion de l'action sociale à l'échelon central comme aux échelons déconcentrés ;

« - assure le secrétariat du comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'Etat ainsi que le secrétariat de la commission centrale d'hygiène et de sécurité du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat ; ».

Il a également en charge la politique en faveur du recrutement, de l'insertion et du maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique, les règles relatives à la protection sociale des fonctionnaires et des agents non titulaires de l'Etat ainsi que celles relatives à l'hygiène, à la sécurité et à la prévention des risques professionnels.

Le bureau B 9 est une structure légère, l'action sociale interministérielle étant prise en charge par un de ses pôles composé de 4 personnes - 3 attachés principaux et 1 attaché -, deux pour les prestations individuelles et deux pour les prestations collectives déconcentrées. Le chef de bureau - attaché principal - y consacre 50 % de son temps, son adjointe - attachée principale - 15 % ; les deux assistantes du bureau consacrant ensemble 80 % d'un ETP à l'action sociale. L'action sociale interministérielle mobilise donc un peu moins de 5,5 ETP, que l'on peut arrondir, au plus large, à 6 ETP pour tenir compte du temps consacré par la hiérarchie du bureau B 9.

L'action du bureau B 9 est appréciée par les ministères et les partenaires sociaux, la mission a apprécié sa réactivité à ses demandes et la qualité des documents remis. Mais il faut reconnaître que ce pôle d'action sociale interministérielle ne peut faire face à l'ensemble de ses missions, les tâches de gestion prenant de fait le pas sur celles qui permettraient une meilleure connaissance des politiques et dispositifs ministériels,

⁶ Arrêté du 16 janvier 2007 relatif à l'organisation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, article 5 (JO du 17 janvier 2007).

⁷ Arrêté du 16 janvier 2007 relatif à l'organisation et aux attributions des sous-directions et du secrétariat général de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, article 3 (JO du 17 janvier 2007).

d'alimenter une fonction d'observatoire et d'évaluation indispensable à la compréhension et à l'évolution des politiques et prestations d'action sociale, interministérielle comme ministérielle. En matière d'action sociale, comme pour d'autres missions, la DGAFP souffre de la faiblesse intrinsèque de l'interministériel dans la gestion de la fonction publique de l'Etat.

La gestion des prestations individuelles interministérielles (chèque-vacances, CESU-Garde d'enfants, AIP-Aide à l'insertion des personnels, Prêt Mobilité) a été confiée à des prestataires extérieurs dans le cadre des procédures de marchés publics sur la base de cahiers des charges rigoureux. Cela permet d'assurer une bonne qualité de prestation pour les agents et un bon suivi des dépenses. Les prestataires fournissent également un compte-rendu annuel, étayé de statistiques détaillées. Cette sous-traitance organisée est bien, aux yeux de la mission, la seule manière de gérer des prestations de masse ; ainsi en 2010 : 76 000 bénéficiaires de chèques-vacances, 174 000 bénéficiaires de CESU-Garde d'enfants, 6 500 bénéficiaires de l'aide à l'insertion des personnels.

Par contre, cette sous-traitance ne permet pas de s'interroger réellement sur l'adéquation des prestations aux besoins des agents, seuls les bénéficiaires faisant l'objet d'une enquête de satisfaction. Ainsi, le Prêt Mobilité - qui avec 161 bénéficiaires en 2010 n'a pas rencontré l'intérêt des agents - est supprimé à compter de 2012 sans qu'une analyse approfondie de son échec ait pu être faite.

Un dialogue social fortement structuré mais limité dans son impact

S'agissant du dialogue social, il est d'usage de distinguer la négociation et la concertation avec les organisations syndicales de la participation des agents ou de leurs représentants à la définition des politiques sociales et à leur gestion.

En 2006, les Accords Jacob⁸ portant *Relevés de conclusion sur l'amélioration des carrières et sur l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique* ont marqué le dialogue social en ce qui concerne l'action sociale.

En 2010, la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique a borné le champ de la négociation sociale au sein de la fonction publique en prévoyant, notamment, les négociations relatives à l'action sociale et à la protection sociale complémentaire.

Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique

Article 1^{er}

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est ainsi modifiée :

1° Le dernier alinéa de l'article 8 est supprimé ;

2° Après l'article 8, il est inséré un article 8 bis ainsi rédigé :

« **Art. 8 bis.** – I. – Les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour participer au niveau national à des négociations relatives à l'évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat des agents publics avec les représentants du Gouvernement, les représentants des employeurs publics territoriaux et les représentants des employeurs publics hospitaliers.

⁸ Signés par l'Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilés, l'Union des fédérations de fonctionnaires UNSA et l'Union des fédérations de fonctionnaires CFTC.

« II. – Les organisations syndicales de fonctionnaires ont également qualité pour participer, avec les autorités compétentes, à des négociations relatives :

« 1° Aux conditions et à l'organisation du travail, et au télétravail ;

« 2° Au déroulement des carrières et à la promotion professionnelle ;

« 3° A la formation professionnelle et continue ;

« 4° A l'action sociale et à la protection sociale complémentaire ;

« 5° A l'hygiène, à la sécurité et à la santé au travail ;

« 6° A l'insertion professionnelle des personnes handicapées ;

« 7° A l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

« III. – Sont appelées à participer aux négociations mentionnées aux I et II les organisations syndicales disposant d'au moins un siège dans les organismes consultatifs au sein desquels s'exerce la participation des fonctionnaires et qui sont déterminées en fonction de l'objet et du niveau de la négociation.

« Une négociation dont l'objet est de mettre en œuvre à un niveau inférieur un accord conclu au niveau supérieur ne peut que préciser ce dernier ou en améliorer l'économie générale dans le respect de ses stipulations essentielles.

« IV. – Un accord est valide s'il est signé par une ou plusieurs organisations syndicales de fonctionnaires ayant recueilli au moins 50 % du nombre des voix lors des dernières élections professionnelles organisées au niveau auquel l'accord est négocié. »

Pour l'action sociale interministérielle, la participation des agents est organisée au sein du comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'Etat (CIAS) et de ses sections régionales (SRIAS)⁹.

Le CIAS est institué auprès du ministre chargé de la fonction publique et son président est membre d'une organisation syndicale représentée en son sein. Outre son président, le CIAS comporte 9 représentants titulaires et 9 représentants suppléants de l'administration, 13 représentants titulaires du personnel, membres des organisations représentées au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, chacun ayant deux suppléants.

Le CIAS est compétent pour :

« 1. Proposer les orientations de l'action sociale interministérielle tant au niveau national qu'à l'échelon déconcentré ; il se dote à cette fin de commissions thématiques ;

« 2. Proposer la répartition des crédits d'action sociale interministérielle gérés tant au niveau central qu'au niveau déconcentré ;

« 3. Exercer le suivi de la gestion de l'action sociale interministérielle en :

« a) Participant au pilotage de la mise en œuvre des mesures de déconcentration de l'action sociale interministérielle et en évaluant les résultats ;

« b) Rendant un avis sur la mise en œuvre et la gestion des prestations interministérielles d'action sociale gérées au niveau national ;

« c) Etant destinataire des rapports des SRIAS et en adoptant un rapport annuel présentant, notamment, une synthèse de ces rapports ;

« 4. Exercer une fonction d'observatoire des réalisations et des projets ministériels dans le domaine de l'action sociale ; à cette fin, il obtient tous renseignements utiles tant s'agissant de la réglementation que de ses incidences financières, de la part des ministères concernés. »

⁹ Décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'Etat ; arrêté du 29 juin 2006 fixant la composition et le fonctionnement du CIAS ; arrêté du 29 juin 2006 fixant la composition et le fonctionnement des SRIAS.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique assure le secrétariat du CIAS.

Cinq commissions thématiques permanentes¹⁰ sont constituées au sein du comité pour en faciliter le travail de suivi, d'évaluation et de prospective :

- la commission permanente chargée des questions de logement ;
- la commission permanente chargée des questions de restauration ;
- la commission permanente chargée des questions liées à la famille, l'enfance, la culture, aux loisirs, aux sports, aux vacances et aux retraités ;
- la commission permanente chargée du pilotage des sections régionales interministérielles d'action sociale ;
- la commission permanente chargée du budget de l'action sociale.

Ces commissions préparent les travaux du CIAS, proposent les orientations de l'action sociale interministérielle, aux échelons national et déconcentré, et la répartition des crédits. Elles exercent le suivi et l'évaluation de l'action sociale interministérielle et assurent une fonction prospective en la matière. Elles rendent compte de leurs travaux au CIAS et peuvent lui proposer un avis.

Les SRIAS sont instituées auprès des préfets de région et le président de chaque section régionale est membre d'une organisation syndicale représentée en son sein. Outre son président, chaque SRIAS comporte douze représentants titulaires et 12 représentants suppléants de l'administration, treize représentants titulaires et 13 représentants suppléants du personnel, membres des organisations représentées au CIAS.

Chaque SRIAS est compétente pour :

- « 1. Se prononcer sur le programme d'action sociale interministérielle déconcentrée ;
- « 2. Proposer, dans le respect des orientations arrêtées par le comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'Etat et dans la limite des crédits délégués au niveau régional, les actions à entreprendre ; dans ce cadre, elle est fondée à proposer des actions innovantes ou à mener des expérimentations ;
- « 3. Formuler des propositions visant à promouvoir la création, la coordination et l'utilisation commune des équipements sociaux et des offres de services collectifs dans la région ;
- « 4. Adopter le rapport sur l'activité et la gestion de l'action sociale interministérielle déconcentrée, qui rend notamment compte de l'utilisation des crédits et a vocation à être présenté au CIAS. »

Un système formel et des acteurs à bout de souffle au niveau déconcentré

En ce qui concerne le fonctionnement réel du CIAS, il apparaît que la présence des ministères est formelle ; ils s'y expriment rarement, ce que déplorent les organisations syndicales. Le CIAS ne joue pas le rôle d'observatoire des politiques ministérielles d'action sociale ; il n'existe donc aucune enceinte permettant d'avoir une vision globale de l'action sociale dans la fonction publique de l'Etat¹¹.

¹⁰ L'arrêté du 24 août 2011, modifiant l'arrête du 29 juin 2006 précité, a institué une cinquième commission en confiant les questions de logement à une commission et à une autre les questions de restauration, questions relevant précédemment d'une même commission. Ce même texte a supprimé la fonction de rapporteur auprès de chaque commission, fonction qui était confiée à un représentant du personnel.

¹¹ Il faut cependant souligner l'initiative de certains responsables ministériels de l'action sociale qui se réunissent de façon informelle pour discuter des politiques et pratiques d'action sociale de leur ministère. Il est regrettable que ces rencontres, jugées par eux fructueuses, ne soient pas pilotées par la DGAFP.

La lecture des comptes rendus des réunions plénières des deux dernières années est décevante : ce sont toujours les mêmes questions qui sont abordées et les sujets ne semblent guère progresser (articulation entre les SRIAS et plates-formes GRH, assujettissement des prestations d'action sociale aux cotisations sociales, sous-consommation des crédits...). De même, l'activité des commissions permanentes et des groupes de travail manque de lisibilité, certains déplorant que les travaux des groupes de travail n'aboutissent jamais.

La question de l'articulation CIAS-SRIAS est posée. Si le schéma CIAS-SRIAS est formellement cohérent (*Les SRIAS, sections régionales du CIAS, sont en concertation permanente avec le CIAS*¹²) et apprécié des organisations syndicales, la mission s'interroge sur la bonne l'articulation entre les SRIAS et le CIAS, les moyens de fonctionnement, les crédits disponibles, la légitimité des SRIAS pour les représentants des grands ministères actifs en matière d'action sociale et qui semblent les ignorer.

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 œuvre de l'action sociale interministérielle au niveau déconcentrée, dont la constitution est de la compétence du préfet de région¹³, 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)¹⁴ 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, d'une part l'ambiguïté du positionnement du conseiller à l'action sociale et à la gestion de l'environnement professionnel (CASEP) par rapport à la SRIAS, d'autre part le retrait des moyens mis à disposition par les préfectures pour la gestion des SRIAS (suppression du correspondant administratif, report de la charge de travail sur le CASEP...).

Comme le montre bien la lecture de la fiche de poste du CASEP¹⁵, la PFRH, son directeur et le CASEP, sont en première ligne pour le déploiement de l'action sociale interministérielle en lien avec la SRIAS :

« L'action sociale est indissociable de celle conduite par la SRIAS, instituée auprès du préfet de région.

¹² Arrêté du 29 juin 2006 fixant la composition et le fonctionnement des SRIAS, article 13.

¹³ Plate-forme prévue à l'article 8 du décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'Etat.

¹⁴ L'adoption du même vocable de « plate-forme » pour les PFRH que pour les plates-formes dédiées à la mise en œuvre de l'action sociale interministérielle au niveau déconcentrée précédemment citées, entretient la confusion des genres et des rôles, d'autant plus que ce vocable ne renvoie à aucune forme de structure administrative précédemment connue. La plate-forme apparaît alors comme une forme administrative molle, facultative et en devenir...

¹⁵ Charte de gouvernance et de fonctionnement des plates-formes régionales d'appui interministériel à la GRH, DGAFP, décembre 2009, page 27.

« Le conseiller contribue à l'animation du champ local de l'action sociale interministérielle et à la coordination de ses acteurs à des fins de mutualisation, d'optimisation et d'harmonisation des pratiques ministérielles existantes. Il est également le relais de la DGAFP au niveau régional dans le pilotage et la mise en œuvre des orientations fixées en matière d'action sociale interministérielle.

« Cette mission est assurée en concertation avec les acteurs locaux et notamment les SRIAS. Dans ce cadre et dans le respect des compétences de la SRIAS, il sera particulièrement attentif à la mise en place des dispositifs d'accompagnement social des agents en mobilité ainsi qu'à la mise en œuvre des politiques interministérielles dédiées à la restauration administrative, à la réservation de logements et de places de crèches.

« Sans préjudice des prérogatives du président de la SRIAS, le conseiller concourt à la mise en œuvre de l'action sociale interministérielle dans le cadre du dialogue social conduit au sein de la SRIAS.

« Le conseiller apporte un soutien opérationnel dans la définition et la mise en œuvre du plan d'action arrêté sur initiative du SRIAS.

« Les missions assignées à la SRIAS sont d'améliorer les conditions de vie des agents. Les domaines concernent : l'accès au logement, la restauration collective et individuelle, les actions en faveur des enfants, les actions en faveur des retraités, les actions tendant à faciliter l'accès aux pratiques et manifestations sociales (culture, sports, loisirs). »

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...

1.2.2 L'organisation de l'action sociale dans les ministères présente des caractéristiques communes mais reflète la spécificité de chacun.

L'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dispose notamment que : *« Les fonctionnaires [...] participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent ».*

Il prévoit également que : *« L'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. Ils peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes. »*

L'action sociale fait donc intervenir des organes ministériels (nationaux et locaux) de concertation où est débattue la politique d'action sociale, des services administratifs englobant les services sociaux qui ont en charge la réglementation et une partie de la gestion, des associations ou des fondations et un établissement public qui gèrent une partie des services et prestations offerts aux agents.

Au niveau des administrations centrales, des modes d'organisation assez proches d'un modèle unique

A l'exception du ministère des affaires étrangères qui a préféré créer une mission pour l'action sociale¹⁶, toutes les administrations centrales disposent d'un bureau chargé de l'action sociale mais qui détient

¹⁶ « La Mission pour l'Action Sociale est responsable de l'action sociale, de la médecine préventive et du suivi des questions relatives à l'hygiène et à la sécurité » (art.12 de l'arrêté du 16 mars 2009 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères).

généralement aussi d'autres attributions dans les domaines de la formation professionnelle, de l'action sanitaire ou des conditions de travail.

Le ministère de la défense a de son côté, dédié une entière sous-direction à l'action sociale (au sein du service de l'accompagnement professionnel et des pensions de la direction des ressources humaines), laquelle n'englobe d'ailleurs pas tout le champ de l'action sociale, puisque les problèmes de logement sont traités par un bureau de la sous-direction du logement de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives et que la direction du réseau des assistants de service social relève de l'inspecteur technique des conseillers techniques et assistants de service social qui est lui-même directement rattaché au chef du service de l'accompagnement professionnel et des pensions.

La taille de ces structures peut donc varier considérablement et leur rôle diffère selon qu'elles peuvent s'appuyer sur des organismes gestionnaires (associations, fondations, EPIC) et des relais locaux forts dans les régions ou les départements ou qu'elles sont contraintes d'organiser et de gérer elles-mêmes l'action sociale.

Seul le bureau de la santé au travail, des conditions de travail et de l'action sociale (RH5) des ministères sociaux n'a fait état d'aucune association relais de son action. Toutefois, les activités des multiples associations ministérielles ne sont pas précisément équivalentes. L'activité des associations amicales, sportives et culturelles n'est évidemment pas comparable à celles des associations ou des fondations gestionnaires dans le domaine de la restauration, du logement, des loisirs mais aussi des secours.

Une grande diversité dans le choix des organismes gestionnaires

1/ Il existe en effet plusieurs modes de gestion des prestations d'action sociale.

L'association est la structure juridique la plus ancienne et la plus répandue en la matière avec des périmètres d'activité plus ou moins étendus.

Il en allait de même au ministère de la défense jusqu'à la réforme voulue par le général de Gaulle qui a décidé de la création par la loi n° 66-458 du 2 juillet 1966, d'un établissement public¹⁷, l'institution de gestion sociale des armées (IGeSA) ; ce qui n'empêche pas les nombreuses et anciennes associations de personnels de ce ministère de continuer à intervenir dans le champ de l'action sociale, mais dans une « logique de milieu professionnel ».

Enfin, les fondations ont vu le jour dans les années 50 au profit des personnels du ministère de l'intérieur (Jean Moulin - FJM et Louis Lépine en 1950) et du ministère de la justice (Aguesseau en 1954)¹⁸.

Le mode de gouvernance des associations et des fondations associe généralement des représentants des organisations de fonctionnaires et des représentants de l'administration avec une exception, l'association d'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs du ministère de l'agriculture (ASMA) créée en 1985 et exclusivement gérée par les organisations syndicales à l'image d'un comité d'entreprise.

¹⁷ La loi du 12 décembre 2005 l'a qualifié d'établissement public industriel et commercial (EPIC), tout en réaffirmant le caractère non lucratif de ses activités. Son statut est aujourd'hui codifié aux articles L 3422-1 à L 3422-23 et R 3422-1 à R 3422-23 du code de la Défense.

La « Masse des Douanes » est l'autre établissement public national administratif, créé par le décret n° 97-1181 du 24 décembre 1997 et chargé de pourvoir au logement des agents de cette administration.

¹⁸ Une association est un groupement de personnes organisé en vue d'atteindre un but déterminé et librement choisi (qu'elle peut modifier à certaines conditions). Elle est constituée de membres. Une fondation permet d'affecter de manière permanente des biens au service d'un but déterminé par le fondateur (qu'elle ne peut en principe modifier). Elle n'est pas constituée de membres mais uniquement dotée d'un organe d'administration.

2/ Le périmètre d'activité de ces structures ainsi que leurs moyens sont très variables.

L'IGeSA assure tant l'organisation de colonies de vacances pour les enfants, que la gestion de villages, hôtels, résidences, clubs de vacances, pour les adultes et les familles, que celle d'établissements sociaux et médico-sociaux (crèches, jardins d'enfants, haltes-garderies, centre de consultations, maisons d'enfants et d'adolescents à caractère social) ou encore l'octroi de prêts et le paiement de secours d'urgence ainsi que le règlement des actions sociales communautaires et culturelles (ASCC). Elle peut également être chargée de missions ponctuelles comme la gestion de la restauration de plusieurs établissements d'insertion de la Défense lors de la création de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe). Cinq antennes régionales IGeSA (ARI) couvrent l'ensemble du territoire métropolitain.

S'agissant des associations, nombre d'entre elles ont surtout des activités culturelles, sportives et de loisirs destinées à un environnement local mais les plus importantes généralement créées à l'initiative des ministères, gèrent des pans entiers de l'action sociale. Il en va de même des fondations.

Il convient de mentionner la situation particulière de l'association d'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs du ministère de l'Agriculture (ASMA) à laquelle le ministère de l'agriculture a délégué depuis 1985 l'organisation et la gestion des activités culturelles, sportives et de loisirs. Les ASMA départementales et l'ASMA nationale constituent un maillage sur l'ensemble du territoire. L'ASMA nationale coordonne et subventionne l'activité des ASMA départementales.

Enfin, s'il est évident que leurs moyens sont inégaux, les partenariats conclus entre elles ou avec d'autres structures analogues sont une ébauche de mutualisation des moyens et permettent ainsi d'élargir l'offre proposée à leurs ressortissants, notamment dans le domaine des vacances. C'est par exemple le cas des services du Premier ministre qui ne disposent pas de centres de vacances mais ont conclu des conventions avec l'association les Fauvettes (éducation nationale), l'EPAF (économie et finances) et l'IGeSA (défense) pour l'accueil d'enfants du personnel.

Ainsi, des organismes gestionnaires distincts des services sont présents dans la totalité des ministères mais à des degrés très divers. Assez systématiquement au niveau local, ils ont en charge des activités culturelles et sportives sous forme d'associations mais au niveau national, ils peuvent également être chargés de gérer des pans entiers de l'action sociale voire couvrir tout le champ de l'action sociale. Leur apport en termes d'appui aux services ministériels est très différent et constitue un des principaux facteurs d'explication (avec les moyens financiers) des inégalités entre ministères.

Des services locaux organisés selon des modalités variables

L'administration territoriale de l'Etat se répartit entre un échelon « régional » (qui ne correspond pas nécessairement à une région administrative) et l'échelon départemental. Le niveau régional assure le lien entre les ministères, les orientations nationales et l'administration départementale qui les met en œuvre. L'échelon départemental est l'échelon au contact des usagers et de mise en œuvre des politiques publiques.

Selon les ministères, l'action sociale est préférentiellement mise en œuvre à l'un ou l'autre de ces échelons et au moyen de réseaux plus ou moins dédiés traduisant la singularité de chacun et souvent son histoire mais ne préjugant pas de la qualité du maillage territorial.

1/ Certains ministères ont opté pour des structures régionales fortes...

Le modèle le plus concentré est celui de la défense qui dispose d'une architecture en deux niveaux avec les directions locales de l'action sociale - zones géographiques chargées de la mise en œuvre de la politique d'action sociale - et les échelons sociaux (ES) qui se répartissent en trois catégories : ES de

proximité chargé de l'accueil des ressortissants ; ES d'encadrement d'une ou plusieurs équipes d'assistantes de service social (ASS) ; ES d'encadrement et de délivrance des prestations sociales¹⁹.

La simplification des structures se poursuit avec le remplacement des directions locales d'action sociale (hors gendarmerie) par sept pôles ministériels d'action sociale interarmées et qui sera effectif en 2012. A terme, chaque base de défense disposera d'un échelon social et d'une instance de concertation. Les effectifs d'assistants de service social (près de 700 CTS et ASS) seront renforcés au sein des unités projetables (1 pour 500 militaires). La réorganisation complète du réseau de l'action sociale sera ainsi achevée.

Le ministère de la justice a également opté pour une organisation régionale forte et concentrée : les 9 antennes régionales de l'action sociale (ARAS) ont comme interlocuteurs les trois réseaux du ministère : services judiciaires, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse. Les ARAS n'ont pas de budget mais elles suivent la consommation des crédits délégués aux services déconcentrés. Cette organisation va toutefois évoluer avec la création de plates-formes régionales de services qui vont regrouper les ARAS, les services immobiliers, les services informatiques et le pôle Chorus.

De même, à l'éducation nationale, c'est le recteur qui a la responsabilité de développer et de coordonner la politique d'action sociale dans son académie. Il rend compte de l'utilisation des crédits d'action sociale ainsi que des résultats tant quantitatifs que qualitatifs, obtenus au titre de la politique d'action sociale menée au sein de son académie par le biais d'un bilan annuel. Certaines académies ont toutefois déconcentré tout ou partie de la gestion des prestations d'action sociale au niveau départemental (inspection académique).

L'échelon régional a également été retenu par le ministère de la culture. L'échelon déconcentré informe et conseille les agents, recueille et vérifie l'éligibilité des agents aux prestations demandées et effectue encore majoritairement le calcul la liquidation des droits.

2/ ... d'autres ministères privilégient l'échelon départemental.

C'est le cas du ministère de l'intérieur qui s'appuie localement sur le service départemental d'action sociale (SDAS) des préfetures, qui ensemble regroupent 819 agents. Les assistants de service social (165 ETPT) sont affectés auprès des préfets de département (mais gérés par l'administration centrale). Ils sont compétents pour l'ensemble des personnels en activité travaillant sur le département et pour les retraités y résidant²⁰.

Aux échelons supérieurs, le conseiller technique national pour le service social anime et coordonne les orientations du réseau et assure également la gestion administrative. 19 conseillers techniques régionaux placés auprès des préfets de région ou de département, animent et coordonnent des équipes d'ASS.

Avec au moins un ASS par département ou un poste pour 1000 agents dans les départements à effectifs plus importants, le ministère de l'intérieur est un des départements ministériels qui possède la plus forte organisation locale avec des postes affectés au plus près des agents (sous-préfetures, hôtels de police) et une forte présence dans les services.

Par ailleurs, depuis 1998, il développe une mutualisation des postes d'ASS avec d'autres administrations afin de couvrir les départements à faibles effectifs. Actuellement, 36 départements font l'objet de conventions d'interministérialité, supportées pour moitié par le ministère de l'Intérieur, en partenariat avec les ministères financiers. Outre les agents du ministère de la culture, le ministère intervient

¹⁹ Cf. arrêté du 10 février 2011 relatif à l'organisation de l'action sociale au ministère de la défense.

²⁰ Le rattachement de la Gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur n'affecte que partiellement le domaine de l'action sociale. En effet, les gendarmes (militaires) demeurent ressortissants de l'action sociale des armées.

également pour l'ensemble des agents affectés aux services de l'immigration à Paris (agents relevant du ministère des affaires sociales, des affaires étrangères, du ministère des finances et du ministère de l'intérieur).

Les ministères économiques et financiers présentent également un maillage territorial serré²¹. Dans chaque département, un délégué, nommé par le ministre pour 5 ans après un vote du conseil départemental d'action sociale (CDAS), est responsable localement de la mise en œuvre de l'action sociale. Ces cent délégués départementaux assurent l'accompagnement administratif des assistants de service social, infirmiers et médecins de prévention dont ils facilitent le travail en réseau. Le réseau des assistants de service social et des conseillers techniques regroupe 135 agents.

A côté de ces personnels spécialisés, des correspondants sociaux sont désignés par les grandes directions techniques qui relaient l'action du délégué départemental. Ils diffusent l'information et renseignent les agents.

3/ La situation des agents intégrés dans les directions interministérielles déconcentrées a mis en lumière des inégalités liées aux politiques d'action sociale conduites par leur ministère d'origine.

En effet, en dépit des regroupements des agents au sein de mêmes directions, les prestations d'action sociale, les réseaux de service social et les crédits correspondants sont demeurés liés aux statuts et à l'autorité de gestion des personnels. La DGAFP a donc entrepris un vaste travail de recensement des situations rencontrées avant de réfléchir aux moyens de réduire ces inégalités...

Les directions départementales des territoires regroupent désormais des agents de l'écologie et de l'agriculture ; les directions départementales de la protection des populations (DDPP) ont rapproché les personnels des services vétérinaires et des services de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes et, dans certains départements, des services concourant à la prévention de certains risques. Enfin, les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) regroupent la partie sociale des anciennes DDASS, les services de la jeunesse et des sports, la délégation aux droits des femmes, les personnels des préfectures intervenant sur l'accès au logement ou la politique de la ville.

Pour le ministère de l'agriculture, le secrétariat général de chacune des nouvelles DDI est le relais social local des agents. Cependant, les agents en poste dans l'enseignement agricole (il est la moitié des 35 000 agents du ministère) ne bénéficient pas de prestations d'action sociale car, compte tenu de la faiblesse des effectifs par EPLE, ils n'ont pas pu, contrairement aux grands EPA, mettre en place des prestations spécifiques.

Au ministère de la santé, dont une partie des agents a vocation à rejoindre soit les DDCS, soit les DDPP, soit les ARS, l'action sociale dans les services territoriaux relève des services ressources humaines de chaque direction.

Un correspondant d'action sociale, au sein du service RH a vocation à être la personne ressource de la direction, et à être l'interlocuteur privilégié des agents en matière d'action sociale. Il participe au réseau des correspondants sociaux et est identifié comme relais de la DRH du ministère en matière d'action sociale.

²¹ La description de cette organisation ne prend pas en considération l'action spécifique de la Masse des Douanes qui pourvoit au logement des agents dans les localités où les nécessités du service l'exigent et où les logements font défaut ou sont trop chers. Elle gère actuellement un parc de près de 3500 logements constitué depuis le XIX^e siècle. Ses ressources résultent des redevances d'occupation des logements et d'une subvention d'exploitation de l'Etat de 0,5 M€

L'assistant du service social du personnel est également un relais très important auprès des agents en matière d'action sociale. Les bénéficiaires potentiels de l'action sociale peuvent aussi accéder aux informations utiles via l'intranet ministériel et certaines directions proposent également des plaquettes d'information à leurs agents.

La situation du ministère de l'écologie est également complexe compte tenu de son organisation et de la dispersion d'une partie de ses agents dans les directions départementales ou régionales interministérielles.

L'organisation du service social vise à assurer la cohérence de ses interventions auprès de l'ensemble des agents et des services du ministère. Une conseillère technique nationale de service social (CTNSS) chargée de porter la politique de service social du ministère et 21 conseillers techniques, responsables pour l'organisation du service social en région, encadrent les 108 assistants de service social du ministère.

Enfin, la création des DIRECCTE s'est traduite par le regroupement de 8 directions ou services (issus d'une part, du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et d'autre part, du ministère du travail, de l'emploi et de la santé) en une seule entité régionale :

- la direction régionale et les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP et DDTEFP), y compris les services d'inspection du travail fusionnés ;
- la direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DRCCRF) ;
- les services de développement économique et de métrologie des DRIRE ;
- la direction régionale du commerce extérieur (DRCE) ;
- la délégation régionale au tourisme (DRT) ;
- le service du délégué régional au commerce et à l'artisanat (DRCA) ;
- le chargé de mission régional à l'intelligence économique (CRIE).

Au ministère du travail, la réorganisation de la direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) à l'automne 2010 a permis d'intégrer l'action sociale dans son intégralité à la fonction GRH. En administration centrale, 5 agents du bureau RH5 (sur un effectif total de 9), concourent à la mise en œuvre de la politique d'action sociale. Par ailleurs, chaque région dispose dans les services RH d'un correspondant d'action sociale, dont les attributions sont élargies à la fonction de correspondant handicap et de gestionnaire RH.

Ne comptant que 32 assistants de service social - partagés avec le ministère de la santé, un enjeu fort pour la politique d'action sociale des DIRECCTE réside dans la mutualisation des réseaux d'ASS avec ceux du ministère de l'économie (une expérimentation est en cours de lancement) et la réflexion sur l'harmonisation des dispositifs et des prestations.

Des instances consultatives ministérielles assez homogènes au niveau central, qui le sont moins au niveau local et parfois peu lisibles sur les modalités de concertation au niveau local.

La participation des fonctionnaires « à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent » s'effectue dans le cadre d'instances consultatives nationales qui pour la plupart sont également déclinées localement selon l'organisation territoriale des ministères.

Seuls les services du Premier ministre et trois ministères - affaires étrangères, culture et travail - n'ont pas d'instances consultatives locales propres.

A l'exception du ministère de l'agriculture qui a constitué une section spécialisée « action sociale » au sein de son comité technique paritaire ministériel, les autres ministères ont tous constitué des comités dédiés à l'action sociale.

La représentation des organisations de fonctionnaires y est généralement assurée par une composition paritaire avec, selon le cas, une présidence par un représentant de l'administration ou d'une organisation syndicale. Deux exceptions à cette organisation sont constituées d'une part, dans la composition des instances du ministère de l'éducation nationale qui à chaque niveau associe à égalité des représentants de l'administration, des représentants des fédérations de fonctionnaires et des représentants de la MGEN et dans celle des instances du ministère de la défense qui présente une composition originale présentée ci-dessous.

Au ministère de la défense et des anciens combattants

Le conseil central de l'action sociale du ministère de la défense présidé par le ministre ou son représentant (mais qui ne participe pas aux votes) est composé de 37 membres avec voix délibérative : 8 représentants des personnels civils et 29 militaires issus des comités sociaux, et de 15 membres avec voix consultative : 12 représentants des autorités militaires ou administratives, 1 représentant des militaires retraités, 1 représentant des civils retraités et 1 représentant des mutuelles de la défense. Deux de ses membres sont également les représentants des usagers siégeant au conseil de gestion de l'IGeSA.

Les 211 comités sociaux qui constituent des instances locales représentatives sont composés de représentants des trois collèges militaires désignés (personnels officiers - sous-officiers - militaires du rang), de représentants des deux collèges civils élus (personnels cadres et maîtrise - personnels employés et à statut ouvrier), d'un représentant des retraités militaires et d'un représentant des retraités civils (modificatif du 11 décembre 2008 à l'arrêté du 6 août 2001 sur les comités sociaux).

Au niveau national, les comités ont habituellement pour mission de se prononcer sur les orientations de l'action sociale ministérielle et d'examiner le bilan et l'évaluation des actions menées. Ils peuvent aussi se prononcer sur le budget de l'action sociale, voire sur l'attribution des subventions aux associations ou services (affaires étrangères, culture, écologie, santé,...). Au niveau local, on observe des situations variables en termes d'organisation et de responsabilités.

L'organisation suit les découpages administratifs propres aux différents ministères (comptant 2 ou 3 échelons) avec très souvent une structure propre à l'administration centrale. C'est notamment le cas pour :

- le ministère de l'éducation nationale qui compte des commissions académiques auprès des recteurs, des commissions départementales auprès de l'inspecteur d'académie et une commission centrale d'action sociale ;
- le ministère de l'intérieur dont les instances sont en cours de réforme avec des commissions départementales d'action sociale - CDAS (bientôt commissions locales d'action sociale - CLAS), une commission locale d'action sociale de l'administration centrale, une commission locale d'action sociale de la préfecture de Police et une commission locale d'action sociale de la région Capitale suite à la fusion de la préfecture de Paris et de la préfecture de région d'Ile-de-France ;
- le ministère de la santé qui compte dans chaque région une commission régionale et interdépartementale d'action sociale et une commission d'action sociale pour l'administration centrale ;
- le ministère de l'écologie dispose également de commissions régionales de concertation d'action sociale (CRCAS) et au niveau départemental de CLAS.

Le ministère de la défense ne connaît que deux échelons avec le CCAS et les 211 comités sociaux, de même que les ministères économique et financier (CNAS et CDAS) et que le ministère de la justice avec le conseil national de l'action sociale (CNAS) et les conseils régionaux de l'action sociale (CRAS) constitués à l'échelon des cours d'appel.

D'une manière générale, les échelons locaux ont tous un rôle d'information à la fois descendant auprès de leurs ressortissants qu'ils informent des mesures d'action sociale et ascendante puisqu'ils font connaître les besoins exprimés localement. Il leur appartient de suivre la politique d'action sociale mise en œuvre et d'en rendre compte aux instances nationales.

Les CDAS des ministères économiques et financiers, du ministère de l'intérieur et leurs homologues du ministère de la santé, les CLAS du ministère de l'écologie répartissent aussi les crédits qui leur sont alloués dans le cadre d'un budget d'initiative local. Les comités sociaux de la défense, de même que les CLAS du ministère de l'écologie se prononcent sur l'attribution de certains secours et participent, le cas échéant, aux décisions d'attribution des prêts sociaux.

1.2.3 Les dépenses de l'Etat en faveur de l'action sociale

La mission a réalisé, en juin et juillet 2011, une enquête budgétaire auprès de l'ensemble des 12 ministères gestionnaires de l'action sociale.

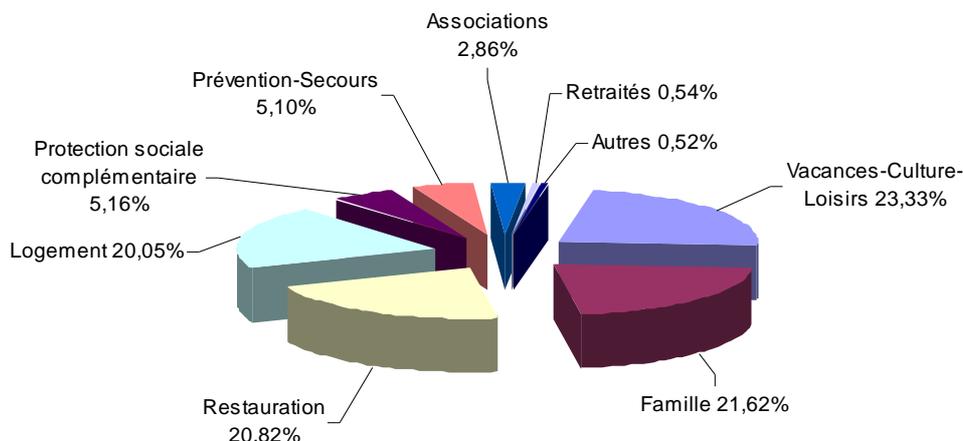
Le document thématique n° 2 - Budget de l'action sociale dans la fonction publique de l'Etat -Exécution 2010, Tome 2 du rapport de la mission - retrace en 18 tableaux l'ensemble des crédits d'action sociale, de façon globalisée ou détaillée par ministère. Ces tableaux sont la base de toutes les analyses budgétaires menées par la mission.

Les dépenses totales de l'Etat en 2010 pour l'action sociale à destination de ses agents s'élèvent à 566 M€ dont 114 M€ gérés de façon interministérielle directement par la DGAFP dans le cadre du programme 148 - Fonction publique.

La ventilation par grandes catégories est la suivante :

Exercice 2010 CP en millions d'€	DGAFP	Ministères	TOTAL	% par nature de dépenses
Vacances-Culture-Loisirs	29,780	102,280	132,060	23,33%
Famille	59,254	63,122	122,376	21,62%
Restauration	13,682	104,173	117,855	20,82%
Logement	10,631	102,855	113,486	20,05%
Protection sociale complémentaire		29,230	29,230	5,16%
Prévention-Secours		28,847	28,847	5,10%
Associations		16,163	16,163	2,86%
Retraités	0,235	2,832	3,067	0,54%
Autres	0,408	2,524	2,932	0,52%
TOTAL	113,990	452,026	566,016	

Action sociale FPE : ventilation par nature de dépenses



Malgré les imperfections et imprécisions exposées dans la notice méthodologique²², la mission pense raisonnablement avoir saisi de 80 à 85 % des crédits d'action sociale (hors masse salariale des personnels dédiés à l'action sociale et des représentants du personnel associés à cette gestion), ce qui lui a permis d'établir des ratios *Crédits AS/Agent* et *% Crédits AS/Masse salariale*, ainsi que *Nombre d'agents/Agent des services sociaux* qui permettent une première approche comparative des politiques d'action sociale ministérielles.

Ces dépenses d'action sociale bénéficient à près de deux millions d'agents dont les emplois figurent au budget général pour une masse salariale 2010 de près de 82,6 milliards d'euros²³.

Si en moyenne, l'Etat alloue 284,11 € de crédits d'action sociale par agent (soit 0,69 % de la masse salariale), les réalités par ministère - après prise en compte des prestations interministérielles individuelles²⁴ - montrent une extrême dispersion : de 80 €/agent (Education nationale- Enseignement supérieur et Recherche) à environ 1 000 €/agent (Ministère économiques et financiers, Santé), une grande majorité des ministères se situant entre 350 et 500 €/agent.

L'impact des prestations individuelles à gestion interministérielle (en moyenne 57,22 €/agent) est lié à la structure démographique et salariale de chaque ministère, ainsi qu'à leur politique d'action sociale. Si pour un agent des ministères économiques et financiers, ces prestations sont en moyenne de 38,24 € sur un total de 992,07 € de prestations d'action sociale, soit 4 %, pour un agent du ministère de l'éducation nationale ou de celui de l'enseignement supérieur et de la recherche, ces chiffres sont respectivement de 38,68 € et de 79,46 €, soit 48,7 %.

Cependant, il faut garder à ces indicateurs leur caractère d'indicateur, par nature fruste, permettant des comparaisons entre les politiques ministérielles d'action sociale ; le recours au bilan d'action sociale de chacun des ministères, quand il existe de façon complète, est plus riche et mieux à même d'explicitier une politique ministérielle d'action sociale.

²² Document thématique n° 2 - Tome 2 du rapport de la mission.

²³ Cf. Document thématique n° 2 - Tome 2 du rapport de la mission, tableau 3/18.

²⁴ Notamment Chèques-vacances et CESU-Garde d'enfants.

Brève notice méthodologique

La mission s'est tenue à la définition de l'action sociale prévue dans les textes législatifs et réglementaires la régissant. Elle n'a donc pas pris en compte des dépenses qualifiées d'action sociale par certains ministères, notamment : médecine de prévention, aide et soutien psychologique, insertion des agents en situation de handicap, etc. Par contre, elle a inclus, au titre de la protection sociale complémentaire, le versement des subventions aux mutuelles référencées.

L'enquête ne prend pas en compte des dépenses d'action sociale réalisées directement par des associations, mutuelles ou établissements publics sur fonds propres, comme par exemple des prêts sociaux (ex. CAS-Comité d'action sociale à l'Ecologie, MGEN à l'Education nationale) ou des prêts d'accession à la propriété (ex. IGeSA à la Défense, ALPAF aux Finances).

En ce qui concerne les subventions aux associations ministérielles du champ de l'action sociale, la mission a privilégié leur imputation par nature de dépenses notamment restaurants administratifs ou inter administrations, centres de vacances, familles, culture et loisirs, arbre de Noël, etc. La ligne Associations retrace donc les crédits qui n'ont pas été imputés ailleurs.

Pour certaines dépenses, les crédits sont sous-évalués car, pour quelques ministères, les remontées d'information sur la consommation de crédits ne permettent pas de discriminer aujourd'hui les dépenses d'action sociale ; c'est notamment le cas pour des dépenses de restauration à l'Ecologie (fonctionnement) et à la Défense (fonctionnement et investissement). Pour le ministère de l'Ecologie, la nouvelle application de gestion Document pluriannuel d'action sociale-DPASWEB mise en place à l'été 2011 devrait permettre à compter de la gestion 2011.

Pour certains ministères, des discordances sont apparues entre le tableau d'enquête budgétaire et d'autres documents fournis à la mission. A défaut de pouvoir élucider ces écarts avec le ministère concerné, la mission a choisi de privilégier le tableau de l'enquête budgétaire établi sous la responsabilité du ministère.

1.3 LES PRESTATIONS D'ACTION SOCIALE SUIVENT UNE TYPOLOGIE COMMUNE MAIS SONT ORGANISEES SELON DES LOGIQUES PROPRES.

Compte tenu des termes de la lettre de mission du 1^{er} mars 2011, qui demandait de dresser un état des lieux des politiques conduites en matière d'action sociale par les ministères, la mission a souhaité consacrer des développements importants à la description, par nature de prestations et par ministère, des politiques mises en œuvre dans la fonction publique d'Etat. C'est pourquoi le tome 2 du rapport est consacré à la présentation détaillée des données budgétaires et des actions réalisées.

Les prestations d'action sociale sont habituellement classées selon deux entrées :

- par champ d'intervention : restauration, logement, famille, vacances-culture-loisirs, prévention-secours. C'est ce type de présentation qui a été retenu dans le tome 2 ;
- par modalités de mises en œuvre, en distinguant les prestations interministérielles dont le régime juridique, le financement et la gestion relèvent de la DGAFP, les prestations à réglementation communes, dont le régime juridique est défini par DGAFP mais qui sont financées et gérées par les ministères et enfin les prestations ministérielles qui sont totalement de la responsabilité des ministères, dans le respect des principes législatifs qui définissent le champ et le contenu de l'action sociale.

C'est cette présentation qui est retenue ici pour analyser, ainsi que le demandait la lettre de mission, la portée et les conséquences de cette distinction. Seront successivement examinées :

- l'imprécision des contours de l'action sociale ;
- les limites de sa dimension interministérielle ;
- l'ambiguïté de la notion de prestations interministérielles à réglementation commune ;
- la très grande diversité des situations ministérielles en matière d'action sociale.

1.3.1 Le panorama général souffre de l'imprécision du champ couvert par l'action sociale.

La définition législative du champ de l'action sociale dans la fonction publique est relativement récente puisqu'elle a été insérée dans le statut général par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 qui a complété l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, en précisant que « *l'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles.* ».

L'action sociale se distingue ainsi :

- de la rémunération, l'alinéa 5 de l'article 9 introduit par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 disposant que « *les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, sont distinctes de la rémunération visée à l'article 20 de la présente loi et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir* » ;
- du financement de la protection sociale complémentaire, l'article 22 bis créé par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 indiquant que « *les personnes publiques mentionnées à l'article 2 peuvent contribuer au financement des garanties de protection sociale complémentaire auxquelles les agents qu'elles emploient souscrivent* » ;
- des conditions d'hygiène et de sécurité, l'article 23 mentionnant que « *des conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique sont assurées aux fonctionnaires durant leur travail* ».

Cependant cette définition législative conserve un caractère très général qui n'a pas été beaucoup précisé ultérieurement par les textes réglementaires. Le décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 précise simplement dans son article 3 que : « *l'action sociale est organisée aux niveaux tant interministériel que ministériel* ».

Aussi, il n'est guère surprenant que soient parfois considérés comme relevant de l'action sociale des prestations ou des dispositifs qui doivent en être exclus, ainsi que l'a relevé la mission à l'occasion de ses contacts avec les ministères : médecine de prévention, aide et soutien psychologique, insertion des agents en situation de handicap, etc.... A contrario, ne sont pas parfois décomptées comme prestations d'action sociale des interventions qui relèvent pleinement de la définition législative : le fonctionnement et l'investissement en matière de restauration par exemple.

Pour clarifier les contours de l'action sociale et en préciser le contenu, la mission a donc été amenée à élaborer une grille d'interrogation des ministères excluant les interventions ne relevant manifestement pas de l'action sociale et procédant à un classement des prestations en quelques grandes rubriques homogènes : restauration, logement, famille, vacances-loisirs, prévention-secours. Au-delà de ce champ « action sociale » il est apparu intéressant de recueillir également des informations sur des publics (retraités), des prestataires (versement à des associations hors du strict champ de l'action sociale) ou des prestations (protection sociale complémentaire) que les ministères faisaient figurer dans leur décompte de dépenses. Le détail des résultats de cette enquête est présenté dans le tome 2 –Documentation thématique du rapport.

1.3.2 Les moyens dévolus à la DGAFP ne sont pas suffisants pour impulser une politique d'action sociale.

Présentée le plus souvent comme le socle minimal de l'action sociale offerte à l'ensemble des agents, mais aussi comme un élément d'harmonisation de la situation de ceux-ci, l'action sociale interministérielle vise à répondre aux préoccupations exprimées par l'ensemble des agents de l'Etat dans le cadre des orientations fixées par le ministre de la fonction publique. Les crédits destinés à financer ces actions sont inscrits au programme 148 géré par la DGAFP. Ils s'élèvent en 2011 à 138,85 M€ en autorisation d'engagement (AE) et 138,49 M€ en crédits de paiement (CP).

Ces actions sont déclinées en aides aux familles et au logement sous forme :

1/ de prestations individuelles classiques destinées à améliorer le pouvoir d'achat des agents :

- le chèque-vacances : il bénéficie, sous conditions, à l'ensemble des agents et repose sur une épargne des intéressés abondée d'une participation de l'Etat de 10, 15, 20 ou 25 % selon le revenu fiscal de l'agent. 33,9 M€ sont inscrits en loi de finances en 2011 pour le financement de cette mesure ;
- les allocations pour la garde d'enfant sous forme de chèque-emploi-service-universel (CESU-Garde d'enfants) qui permet de financer les frais de garde des enfants jusqu'à 6 ans (avec deux dispositifs : enfants de moins de trois ans et de trois à six ans) et couvre tous les modes de garde : assistantes maternelles, gardes à domicile et crèches. Il est attribué, sous conditions de ressources et de situation familiale du foyer, sous la forme de chèques préfinancés de 200 €, 350 € ou 600 €. 61,7 M€ en AE et 58,7 M€ en CP sont inscrits en loi de finances en 2011 pour son financement ;
- les aides au logement qui se déclinent en deux dispositifs, l'aide à l'installation et le prêt mobilité :
 - l'aide à l'installation concerne l'accès au logement locatif des personnels intégrant la fonction publique de l'Etat. Elle couvre le premier mois de loyer, les frais d'agence, le dépôt de garantie et les frais de déménagement. 7,5 M€ sont inscrits en loi de finances 2011 pour cette mesure ;
 - le prêt mobilité est un prêt à taux zéro, d'une durée maximale de trois ans et d'un montant maximum de 2 000 €, destiné à financer le dépôt de garantie, les frais d'agence et de déménagement. Compte tenu du peu de succès qu'a rencontré ce dispositif dans le passé, seuls 30 000 € ont été prévus pour 2011.

2/ de prestations collectives dans le domaine de la garde des enfants du logement et de la restauration collective :

- réservations de places en crèche : ce dispositif a été mis en place avec l'appui de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). 9,4 M€ en AE et 10 M€ en CP sont destinés au financement de ces réservations en 2011 ;
- réservations de logements sociaux : négociées par les préfets auprès des bailleurs sociaux, les réservations sont d'une durée de 20 à 30 ans. Pour les financer 6,7 M€ en AE et 5 M€ en CP sont inscrits au budget 2011 ;
- restauration collective : la dotation 2011 (15,9 M€ en AE et 19,5 M€ en CP) finance la poursuite du plan pluriannuel 2007-2012 de rénovation des restaurants inter administratifs (RIA).

Dans le cadre de son enquête budgétaire consacrée aux dépenses 2010, la mission a souhaité évaluer l'impact des prestations interministérielles sur la situation des agents dans les différents ministères. Sur la base des informations fournies par la DGAFP les constats et interrogations suivants peuvent être formulés :

- sur les 566 M€ de dépenses d'action sociale identifiés par la mission, les prestations interministérielles financées par la DGAFP ne représentent que 114 M€ soit environ 20 %. On peut donc s'interroger sur la manière dont les moyens financiers limités à disposition du ministre de la fonction publique peuvent tout à la fois assurer un socle minimal de prestations, contribuer à faire de la politique d'action sociale un outil d'accompagnement professionnel et constituer un complément à la politique de rémunération ;

- le poids des prestations individuelles est prépondérant : elles représentent près de 80 % des dépenses, essentiellement à cause de l'importance du CESU-Garde d'enfants (44 % du total des prestations interministérielles). Le poids de ces prestations individuelles rend le pilotage des crédits particulièrement délicat dans la mesure où, dès lors que les agents remplissent les conditions pour en bénéficier, elles sont attribuées de droit, dans une logique de guichet, sans que les pouvoirs publics puissent maîtriser leur évolution, sauf à revoir leurs conditions d'attribution pour limiter le nombre de bénéficiaires. Le dynamisme du CESU-Garde d'enfants ces dernières années illustre cette situation. Cependant, paradoxalement, on constate une sous-consommation des crédits interministériels de l'ordre de 15 %, situation que déplorent les partenaires sociaux ;
- rapportés aux 452 M€ de dépenses d'action sociale des ministères, les 114 M€ de dépenses de la DGAFP permettent, en moyenne, d'accroître de 25 % les crédits ministériels, mais ce pourcentage est extrêmement variable par ministère.

Cet apport des prestations interministérielles est massif pour les agents du ministère de l'éducation nationale, les 39,6 M€ de crédits interministériels bénéficiant à ces agents étant quasiment équivalents aux 41,8 M€ de crédits ministériels. L'apport des crédits interministériels est également significatif pour les services du Premier ministre puisqu'ils permettent d'augmenter de près de 50 % les moyens du ministère. Pour tous les autres ministères la contribution des crédits interministériels est marginale (entre 3 et 20 %).

Ce constat peut être interprété de façon contradictoire. On peut tout d'abord se féliciter que les prestations interministérielles bénéficient davantage à un ministère comme l'éducation nationale, dont le montant de dépenses ministérielles annuelles d'action sociale par agent est le plus faible (40 €) plutôt qu'aux ministères économiques et financiers (954 € de dépenses annuelles par agent soit un écart de 1 à 24). Cependant si l'on raisonne en prenant en compte le montant moyen de prestation interministérielle versée par agent selon les ministères, on se rend compte que les écarts sont beaucoup plus limités. Pour reprendre la comparaison entre ministère de l'éducation nationale et ministères économiques et financiers, le montant moyen par agent versé au titre des prestations interministérielles est identique (environ 38 €). Dans les autres ministères, les montants moyens versés aux agents varient de 11 € au ministère des affaires étrangères²⁵ à 140 € pour les services du Premier ministre, mais, à part ces deux ministères, tous les autres se situent dans une fourchette de 20 à 60 €.

Les raisons de ces disparités tiennent vraisemblablement à la structure démographique des services (compte tenu du poids du CESU-Garde d'enfants) et à la plus ou moins bonne connaissance par les agents de l'existence de ces prestations, en raison de la diversité des politiques d'information des ministères sur les prestations d'action sociale interministérielles.

Il ressort de cette rapide analyse des prestations interministérielles que les moyens financiers dont disposent le ministre de la fonction publique ne sont sans doute pas suffisants pour impulser une politique interministérielle d'action sociale permettant de réduire les inégalités entre ministères. Cependant, au-delà des crédits interministériels, le ministre de la fonction publique dispose de la possibilité de peser sur les politiques ministérielles au travers des prestations d'action sociale à réglementation commune.

1.3.3. L'action sociale gérée par les ministères au titre des prestations d'action sociale à réglementation commune est tributaire des moyens budgétaires de chaque département ministériel.

En plus des prestations interministérielles et des prestations purement ministérielles, il existe des prestations individuelles gérées et financées par les ministères mais définies juridiquement au niveau interministériel.

²⁵ Ce qui s'explique notamment par le grand nombre d'agents en poste à l'étranger, agents qui émargent peu aux dispositifs d'action sociale.

Il s'agit d'aides dans les domaines de la restauration, de la famille, des séjours d'enfants et d'allocations aux parents d'enfants handicapés :

- *aide à la restauration (prestation repas)*. L'Etat participe au prix des repas dans les restaurants administratifs et inter administratifs, en versant aux organismes gestionnaires de ces structures un montant par repas servi. La prestation repas est, in fine, attribuée à l'agent sous la forme d'un abattement sur le prix du repas.
- *aide aux parents effectuant un séjour en maison de repos ou de convalescence accompagnés de leur enfant*. Cette prestation est destinée à prendre en charge une partie des frais de séjours du ou des enfant(s) âgé(s) de moins de cinq ans. Elle est octroyée pour chaque enfant sans aucune condition d'indice ou de ressource et pour une durée annuelle maximale de 35 jours.
- *subvention pour séjours d'enfants*. L'Etat participe aux frais de séjours des enfants de ses agents dans divers centres de vacances ou centres aérés. Les séjours intervenant dans un cadre éducatif et les séjours linguistiques peuvent également être subventionnés. La prestation peut être versée soit directement aux agents soit versée, sous forme de subventions, aux centres de vacances de l'administration.
- *aides aux parents d'enfants handicapés*. Les agents de l'Etat dont l'enfant handicapé est âgé de moins de 20 ans peuvent bénéficier d'une allocation mensuelle cumulable avec l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé. Cette aide est prolongée d'une allocation spéciale pour les enfants de 20 à 27 ans poursuivant des études, un apprentissage ou un stage de formation professionnelle. En outre, les séjours en centre de vacances spécialisés peuvent donner lieu à l'octroi d'une allocation.

Les conditions d'attributions de ces prestations sont pour l'essentiel fixées par la circulaire FP/4 n° 1931/2B n° 256 du 15 Juin 1998. Les taux applicables pour ces prestations sont définis annuellement par le ministère chargé du budget et le ministère chargé de la fonction publique lors de l'élaboration de la loi de finances. Une circulaire de la DGAFP et de la direction du budget est publiée, généralement au mois de janvier (26 janvier en 2011), afin de fixer les taux qui résultent de la loi de finances. La présentation détaillée des conditions d'attribution de ces prestations et des barèmes applicables en 2011 figure dans le tome 2 du présent rapport.

A l'occasion de l'enquête budgétaire menée auprès des différents ministères, la mission a essayé d'évaluer le montant des dépenses 2010 exposées par les différents ministères au titre des prestations à réglementation commune. Les analyses qui suivent doivent cependant être interprétées avec prudence car les remontées d'information, en particulier en matière de dépenses de restauration, ne sont pas exhaustives.

Il ressort cependant que le montant global des dépenses relatives aux prestations à réglementation commune est relativement faible : moins de 59 M€ sur un total de 452 M€ de dépenses ministérielles, soit environ 13 %. L'essentiel des dépenses intervient au titre de la prestation repas qui représente plus de 60 % (36 M€) du montant des prestations à réglementation commune et plus du tiers des dépenses totales de restauration des ministères. Le second poste de dépenses (14 M€) concerne l'aide aux parents d'enfants handicapés, le solde (8 M€) étant consacré au financement des séjours d'enfants.

Au delà de la faiblesse du poids de ces prestations dans les dépenses d'action sociale des ministères (sauf pour la restauration), l'analyse de l'enquête budgétaire fait ressortir une grande diversité des situations ministérielles.

On peut ainsi distinguer quatre groupes de ministères :

- ceux pour lesquels la part des dépenses liées aux prestations à réglementation commune sont très inférieures à la moyenne interministérielle (13 %) : ministères économiques et financiers (5 %), ministère des affaires étrangères et européennes (6 %) ;

- ceux qui sont proches de la moyenne : ministère de la culture et de la communication (10 %), ministères de la défense et des anciens combattants, de l'intérieur, de la santé et du travail (12 %) ;
- ceux qui sont au-delà de la moyenne : ministère de l'agriculture (17 %), services du Premier ministre (22 %), ministère de la justice et des libertés (23 %) ;
- ceux qui sont très au-delà de la moyenne : ministère de l'éducation nationale (30 %), ministère de l'écologie (33 %) ;

Pour les deux derniers groupes de ministères, le poids de ces dépenses « contraintes » (conditions d'attributions et barèmes sont arrêtés au niveau interministériel) est de nature à limiter la marge de manœuvre pour la mise en œuvre de prestations ministérielles. Cette tendance ne pourra que s'aggraver au fil du temps si les barèmes des prestations sont revalorisés chaque année alors que les crédits ministériels subissent les conséquences de la politique de maîtrise des dépenses publiques.

Par ailleurs, dans la plupart des ministères, la mission a pu constater que les prestations à réglementation communes sont complétées par des prestations ministérielles au niveau national, voire local (restauration, séjours d'enfants...), ce qui pose la question du rôle de ces prestations comme facteur d'harmonisation de la situation des agents.

A contrario, il convient de signaler l'absence de versement de la prestation repas pour les personnels du ministère de l'éducation nationale affectés en établissement scolaire pour lesquels il n'y a pas de solution ministérielle de restauration (ils prennent leur repas dans les restaurants ou les cantines scolaires et se voient appliquer des tarifs particuliers).

Au final le rôle de ces prestations est ambigu :

- la définition de leur champ d'intervention et de leurs conditions d'attribution au niveau interministériel pourrait en faire un levier pour une politique d'harmonisation des politiques d'action sociale ministérielles ;
- cependant les conditions de leur financement et le niveau très faible des barèmes arrêtés annuellement par la DGAFP et la direction du budget renforcent en fait les inégalités interministérielles dans la mesure où certains ministères peuvent compléter ces prestations par des aides ministérielles alors que d'autres ne sont pas en mesure de le faire.

1.3.4. L'action sociale ministérielle manifeste une grande diversité tant des prestations que des objectifs poursuivis ou du champ couvert.

Les dépenses d'action sociale strictement ministérielle, c'est-à-dire hors prestations interministérielles et prestations à réglementation commune, représentent la très grande majorité des crédits mobilisés par l'Etat dans le champ de l'action sociale : 393 M€ sur 566 M€, soit près de 70 %. C'est donc bien son analyse qui est déterminante pour mesurer les conditions de mise en œuvre de l'action sociale et ses conséquences sur la vie des agents.

Cependant cette analyse est rendue difficile par les incertitudes liées aux difficultés de recueil de l'information :

- absence d'informations financières sur le coût de certaines prestations (politique de prêts des ministères économiques et financiers par exemple) ;
- méconnaissance par les ministères de la nature des prestations mises en œuvre au niveau local, dès lors que les crédits d'action sociale sont déconcentrés et que la décision de leur affectation relève des responsables départementaux ou régionaux.

Malgré tout, sur la base des informations recueillies à l'occasion des divers entretiens au niveau national et local, ainsi qu'à partir de l'exploitation de l'enquête budgétaire menée auprès des ministères, il est possible de distinguer deux grands types de prestations ministérielles :

- celles qui complètent les prestations interministérielles de la DGAFP ou les prestations à réglementation communes ;
- celles qui ont été définies par les ministères pour offrir des aides dans d'autres domaines.

Dans la première catégorie, il convient en particulier de ranger les aides à la restauration qui complètent la prestation repas interministérielle de 1,15 €. C'est le premier poste de dépenses de fonctionnement des ministères (66 M€) qui permet de réduire le reste à charge pour les agents dans des proportions très variables, en fonction des priorités définies par chaque ministère et des moyens financiers dont il dispose. Ces aides prennent des formes diverses : abondement de la prestation repas, participation aux frais de fonctionnement des structures de restauration, etc.

C'est la même logique qui préside en matière d'aides aux séjours d'enfants (36 M€ d'aides distribuées), de réservations de logements (35 M€), d'aides diverses à l'installation des personnels (17 M€) ou de réservations de places en crèches (11 M€).

Les crédits ministériels peuvent également être utilisés afin d'élargir le champ des bénéficiaires pour une prestation interministérielle. C'est le cas pour le CESU-Garde d'enfants, certains ministères ouvrant le bénéfice de ce dispositif aux enfants de plus de six ans.

Dans la seconde catégorie, on rencontre une beaucoup plus grande variété de prestations que la mission s'est efforcée de regrouper en quelques grandes catégories : secours et prêts (28 M€), aides aux séjours pour les familles (22 M€), subventions aux associations sportives et culturelles (18 M€), arbre de Noël (10 M€), aides à la scolarité et la formation (8 M€).

L'ensemble de ces prestations se retrouve dans la plupart des ministères, avec des conditions d'attributions variables mais qui, pour l'essentiel, s'inscrivent dans le cadre des principes généraux rappelés par la circulaire du 15 juin 1998 relative aux prestations à réglementation commune à savoir :

- la prestation sociale n'est jamais gratuite ;
- le montant de la dépense est réparti entre l'administration et le bénéficiaire, la participation des agents variant selon divers critères : indice, quotient familial, situation de famille, etc. ;
- un indice plafond peut être fixé, au-delà duquel la prestation ne peut être accordée.

Cependant, au sein d'un même ministère, les conditions précises d'attribution d'une même aide peuvent être variables d'une région à l'autre et des aides peuvent n'exister que dans certains sites en fonction des décisions des responsables locaux après concertation avec les organisations syndicales. Ainsi l'aide complémentaire à la garde d'enfant mise en place dans le cadre de l'action sociale d'initiative académique (ASIA) au ministère de l'éducation nationale est versée si le quotient familial est inférieur à 8 875 € pour l'académie de Bordeaux et 10 500 € pour l'académie de Nantes.

La fongibilité permise au sein des crédits déconcentrés au plan local peut, par ailleurs, conduire en fin de gestion à abonder les crédits d'action sociale pour financer des prestations exceptionnelles.

Certaines politiques spécifiques sont par ailleurs développées dans quelques ministères et méritent, à ce titre, de faire l'objet de mentions particulières. Ainsi en est-il de la construction et de l'entretien de logements²⁶ pour lesquels le ministère de la défense a dépensé 35 M€ en 2010, du financement de crèches administratives au ministère de la défense (8,4 M€) de l'intérieur (1,2 M€) et de la santé (0,5 M€), de prêts d'accession à la propriété pour les enseignants du ministère de l'éducation nationale (8,6 M€) et les agents du ministère de l'intérieur (3 M€).

²⁶ Hors logements concédés pour nécessité absolue de service (NAS) ou pour utilité de service (US).

La lettre de mission du 1^{er} mars 2011 formulait le constat suivant : *« Les deux volets de l'action sociale, interministériel et ministériel, ne doivent pas se concevoir comme une simple juxtaposition d'aides à l'attention des agents de l'Etat mais bien un dispositif cohérent de dispositifs traduisant à la fois les priorités transversales du ministre chargé de la fonction publique et les priorités spécifiques de chacun des départements ministériels. Un système dont les effets conjugués doivent permettre de répondre au mieux aux besoins réels des agents. Or aujourd'hui la ligne de partage entre les deux niveaux d'intervention n'est pas clairement établie. ».*

Les développements ci-dessus et la présentation détaillée des prestations d'action sociale qui est présentée dans le tome 2 du présent rapport, montrent que non seulement la ligne de partage entre les niveaux d'intervention n'est pas clairement établie, ce qui n'est pas forcément en soi un problème, mais que surtout la situation des agents vis-à-vis de l'action sociale est marquée par une profonde inégalité entre départements ministériels.

Concernant les efforts financiers consentis tout d'abord, la mission a calculé le montant moyen par agent dépensé par chaque ministère sur ses crédits propres en faveur de l'action sociale. La dispersion est considérable, allant de 41 € au ministère de l'éducation nationale à 954 € dans les ministères économiques et financiers. Entre ces deux extrêmes les situations demeurent très contrastées puisque, même si les autres ministères se situent tous entre 250 € (ministère de l'agriculture) et 490 € (ministère de la culture) de dépense annuelle par agents, rien ne justifie de tels écarts.

Ensuite, au-delà de l'effort financier, l'examen de la nature des prestations offertes permet de distinguer trois catégories de ministères :

- ceux qui offrent une panoplie très complète de prestations et ont mis en place une organisation très solide pour l'administration de l'action sociale (services ministériels et opérateurs) : ministère de la défense, ministères économiques et financiers, ministère de l'intérieur ;
- le ministère de l'éducation nationale qui assure le plus faible niveau de prestations et dispose du réseau le moins étoffé, compte tenu de la très grande dispersion géographique des lieux de travail ;
- tous les autres ministères qui ont, pour certains, pu développer des politiques spécifiques (logement en particulier) pour tenir compte des contraintes de situation de travail des agents mais dont les moyens financiers et humains sont trop limités pour couvrir efficacement l'ensemble du champ de l'action sociale ;

Comme il a été noté précédemment (voir 1.3.2) les prestations interministérielles gérées par la DGAFP ne permettent pas de corriger ces inégalités et amènent à s'interroger sur les conditions de mise en œuvre de la politique d'action sociale dans la fonction publique de l'Etat.

Il convient toutefois de relativiser la diversité des organisations et l'inégalité des prestations entre les différentes ministères. Elles existent également dans les organisations et les prestations d'action sociale de la fonction publique territoriale où cohabitent plusieurs structures gestionnaires propres aux collectivités ou mutualisées (Comité national d'action sociale pour le personnel des collectivités territoriales (CNAS), Fonds national d'action sanitaire et sociale du personnel des collectivités locales et de leurs établissements (FNASS), l'Association de gestion des œuvres sociales des personnels des administrations parisiennes (AGOSPAP)).

2 - POUR UNE REFORME DE L'ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT

De l'analyse des documents communiqués par la DGAFP et les ministères, ainsi que des échanges avec l'ensemble des acteurs (gestionnaires interministériels, ministériels, partenaires sociaux, entreprises publiques et privées, associations de gestion de l'action sociale dans les autres fonctions publiques) six points légitiment une réforme du cadre actuel de l'action sociale.

2.1 LES FINALITES DE L'ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ETAT MERITENT D'ETRE REEXAMINEES.

2.1.1 Les finalités multiples de l'action sociale dans la fonction publique de l'Etat

La finalité affirmée par la loi d'améliorer les conditions de vie des agents et de leurs familles doit être déclinée et complétée.

L'action sociale est partie de la gestion des ressources humaines. Dans son rapport de référence sur la gestion des ressources humaines dans l'administration²⁷, Serge Vallemont cite l'action sociale à la fois comme un des domaines des relations sociales et comme une fonction importante dans le cadre de l'organisation du travail et de la vie au travail.

On peut ainsi énumérer plusieurs effets, sinon finalités, de l'action sociale, tant pour les bénéficiaires que pour les administrations employeurs et les organisations syndicales, chacun des partenaires sociaux pouvant privilégier telle ou telle finalité suivant ses caractéristiques ou ses orientations²⁸ :

- les prestations dispensées sont objectivement un complément de pouvoir d'achat pour les bénéficiaires ; les administrations employeurs peuvent y voir un instrument accessoire, voire palliatif, de reconnaissance individuelle ou collective ; les organisations syndicales reconnaissent que ce peut être une composante du pouvoir d'achat, d'autant plus sensible que les mesures salariales sont réduites, mais elles dénoncent son utilisation comme un substitut de la rémunération ;
- certaines prestations permettent de compenser des contraintes de service et sont un moyen d'accroître l'attractivité de l'administration pour assurer ses recrutements ou du moins, pour faciliter les affectations dans des zones difficiles ou avec des conditions de travail particulières ; les organisations syndicales sont toutefois soucieuses que cet instrument d'attractivité et de facilitation des recrutements ne conduise pas à des traitements discriminatoires entre fonctionnaires ;
- l'action sociale est un domaine de prédilection du dialogue social, si ce n'est consensuel, du moins constructif ; c'est une prescription légale et la plupart des administrations lui réserve même un cadre spécifique alors que les textes ne prévoient qu'une compétence de droit commun des

²⁷ Serge Vallemont, *La gestion des ressources humaines*, Rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, Documentation française, Rapports officiels, janvier 1999

²⁸ On peut noter une typologie énoncée par l'UGFF de la CGT qui, en revendiquant une action sociale globale sans ligne de partage et sous la responsabilité des représentants des personnels, distingue :

- l'action sociale destinée à l'accompagnement de la vie professionnelle (restauration, logement, petite enfance) ;
- l'action sociale destinée au soutien social et familial (secours financiers et soutien des personnels de service social) ;
- l'action sociale liée aux vacances, loisirs, sports et culture.

comités techniques²⁹ et ces instances dédiées ont elles-mêmes des déclinaisons locales et de nombreux groupes de travail ; les organisations syndicales sont attachées à ce domaine du dialogue social, même si elles déplorent la faiblesse de la capacité de négociation ;

- l'action sociale est un instrument de renforcement de l'identification sociale et de l'appartenance et partant de renforcement, suivant les cas, de l'unité ministérielle ou de la coopération interministérielle ; sans nier cet aspect, les organisations syndicales affirment leur attachement à l'égalité de traitement entre les fonctionnaires.

2.1.2 Pour une nouvelle grille d'analyse des prestations suivant leurs finalités

Une présentation traditionnelle des prestations d'action sociale de la fonction publique de l'Etat distingue en premier lieu les prestations interministérielles des prestations ministérielles, en distinguant aussi la catégorie particulière des prestations interministérielles à réglementation commune. Cette classification a été adoptée pour l'état des lieux financier et qualitatif regroupé dans la seconde partie du rapport.

Cette distinction n'apparaît toutefois pas pertinente pour ouvrir la réflexion sur une refondation de l'action sociale. L'articulation entre action sociale ministérielle et interministérielle n'est ni homogène ni rationnelle. Elle résulte de l'histoire ou de contingences.

La mission propose une grille d'analyse différente en distinguant :

- les prestations qui sont 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. Il s'agit des prestations concernant 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. Il s'agit des prestations d'aide aux vacances, aux loisirs, et à l'action culturelle et sportive.

Cette distinction rejoint celle qu'opère le code du travail entre les obligations de l'employeur et les compétences du comité d'entreprise. Les premières peuvent être différentes dans leur nature, leur montant et leurs bénéficiaires, compte tenu des spécificités des conditions d'emploi des agents ; elles relèvent d'une logique organique et d'une approche ministérielle. Les secondes visent à améliorer la situation des agents tout en favorisant un sentiment d'identification ; elles doivent tendre à faire bénéficier tous les fonctionnaires et agents de l'Etat de prestations calculées sur des bases identiques, différenciées suivant la situation des bénéficiaires et non suivant leurs administrations employeurs.

Cette nouvelle approche de l'action sociale de la fonction publique de l'Etat n'est pas en contradiction avec la réglementation existante. Elle ne remet pas non plus en cause les principes fondamentaux en la matière, énoncés notamment dans le décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 et déjà précisés dans la circulaire FP n° 1931 du 15 juin 1998, modifiée, et qu'il convient en tout état de cause de préserver :

- sauf exception, le bénéfice de l'action sociale suppose une participation du bénéficiaire, établi suivant des règles qui tiennent compte des revenus et, le cas échéant, de la situation familiale ;

²⁹ La loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique désigne l'action sociale (en y associant la protection sociale complémentaire) comme domaine de négociation mais ne consacre pas au niveau législatif, l'institution du CIAS, des SRIAS ou des différents conseils nationaux ou régionaux de l'action sociale. C'est une différence institutionnelle avec le dialogue social sur les questions d'hygiène, de sécurité et de santé au travail qui est institué dans des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

- les prestations sociales ont un caractère facultatif. Elles ne sont accordées que dans la limite des crédits ouverts à cet effet ;
- les prestations d'action sociale sont affranchies des cotisations sociales ;
- les agents participent à la définition et à la gestion de l'action sociale par l'intermédiaire de leurs représentants.

2.2 L'ORGANISATION DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTERIELLE DOIT ETRE RENOVEE.

2.2.1 L'amélioration du rôle du CIAS et l'assurance de voir les SRIAS regagner en légitimité est un schéma minimum pour refaire de l'action sociale un élément dynamique du dialogue social dans la fonction publique.

Dès sa rédaction originale, la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (dite loi Le Pors) affirme que les fonctionnaires participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent. Le dialogue social est ainsi consubstantiel à l'action sociale. Une refonte de l'action sociale, ministérielle ou interministérielle, ne peut pas faire l'économie d'une rénovation de l'organisation et du fonctionnement de son dialogue social.

Si la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relative à la fonction publique a affirmé que les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour participer à des négociations relatives à l'action sociale, elle n'a pas modifié l'organisation et le fonctionnement du dialogue social en la matière, qui demeure riche et multiforme. Pour l'action sociale ministérielle, la compétence de droit commun des comités techniques n'a pas empêché l'institution d'instances de concertation dédiées, au niveau national comme local, ou de structures de concertation et de gestion extérieures à l'administration. Pour l'action sociale interministérielle, le choix d'une composition non paritaire, mais avec une présidence réservée à un représentant du personnel, demeure original et distinct des différentes commissions du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat.

Les acteurs syndicaux du dialogue social sur l'action sociale interministérielle émettent des critiques et des propositions d'évolution différenciées. Mais il existe un certain consensus pour considérer un fonctionnement satisfaisant du CIAS en regard des plus grandes insuffisances dénoncées pour les SRIAS.

Améliorer le rôle du CIAS

Pour le CIAS, en dehors de la question de l'augmentation des moyens et des décharges de service, la principale critique porte sur l'insuffisante implication des ministères ; à l'inverse, il convient de noter le satisfecit unanime qui est donné au secrétariat assuré par le bureau B 9 de la DGAFP. Cette faible implication a pour conséquence de mal articuler l'action interministérielle avec ce qui est mis en œuvre par les ministères. On peut même s'interroger sur le fait qu'elle soit la manifestation d'une volonté de cloisonnement des actions sociales.

Il existe des coopérations entre ministères pour la mise en commun de certains moyens. Mais cette coopération reste bilatérale et parcellaire. Elle mériterait d'être multilatérale et globalisée dans un contexte de recherche des voies d'économies et d'optimisation des moyens. Des initiatives récentes de réunions des responsables ministériels sur certains thèmes communs de préoccupation gagneraient à être officialisées et organisées par la DGAFP pour nourrir la concertation au sein du CIAS.

Par ailleurs, on peut observer que des questions sont débattues au CIAS ou dans ses commissions permanentes de façon récurrente sans que le débat soit tranché. Un plan de travail plus rigoureux devrait être adopté collégalement, assorti du respect d'un calendrier et d'un meilleur suivi des dossiers.

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 œuvre 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 manœuvre pour dynamiser leurs actions.

2.2.2 Une refonte plus fondamentale du rôle de ses instances est envisageable en fonction des scénarios d'évolution retenus.

Le dialogue social en matière d'action sociale doit surmonter une contradiction entre un sentiment d'appropriation des actions par les représentants des personnels et la nature publique des crédits gérés. L'affirmation par la loi d'une participation des fonctionnaires à la définition et à la gestion de l'action sociale, comme une tradition de consensus de ce dialogue social, tend à donner un rôle quasi décisionnel aux conclusions des débats des instances de concertation. Or, leur mise en œuvre est de la responsabilité de l'administration dans le cadre des dispositions qui encadrent l'achat public et la gestion budgétaire.

Certaines organisations syndicales revendiquent une élection directe des représentants des personnels, qui devraient être majoritaires en nombre, dans les instances de concertation de l'action sociale interministérielle et la reconnaissance explicite d'un rôle décisionnel pour ces instances. Cette revendication semble difficilement compatible avec les règles de la gestion publique.

Mais des scénarios plus contrastés peuvent être étudiés, soit en sortant tout ou partie de la gestion de l'action sociale de la gestion budgétaire de l'Etat, soit en séparant l'étude, la concertation, la programmation et l'évaluation de la gestion opérationnelle (cf. partie 3 sur les principes de réorganisation envisageables).

2.3 LE CHAMP DES PUBLICS BENEFICIAIRES PEUT ETRE REDEFINI SELON DES PRINCIPES D'EQUITE ET D'EFFICACITE.

2.3.1 La place des retraités doit être réexaminée en tenant compte de l'évolution des prestations en faveur des personnes âgées.

La suppression de l'aide ménagère aux retraités est apparue comme une décision guidée par des considérations étroitement budgétaires alors que, formellement, l'action sociale peut bénéficier à l'ensemble des agents actifs et retraités selon les termes de l'article 2 du décret du 6 janvier 2006 précité. Les organisations syndicales ont toutes exprimé leur amertume devant une décision qu'elles ont ressentie comme un choix budgétaire brutal et illégitime.

A l'inverse, la question peut être aujourd'hui posée de savoir si l'annonce d'un effort financier en faveur d'une politique d'aide aux retraités peut légitimement se contenter de réactiver un dispositif d'aide ménagère à domicile ; la question de l'opportunité d'une action sociale en faveur des retraités de la fonction publique étant en soi peu discutable compte tenu des conditions mises pour les poly pensionnés

pour bénéficier d'une action sociale retraite au titre du régime général³⁰. Plusieurs éléments doivent aujourd'hui être pris en compte par rapport à cette orientation.

La première question est celle de la nature de la prestation d'aide ménagère.

Avec la mise en place d'une allocation spécifique (l'allocation personnalisée d'autonomie – APA, financée par les conseils généraux) et sa montée en puissance, l'aide à domicile en faveur des personnes âgées s'est profondément recomposée. Elle s'éloigne de la logique d'aide sociale pour instaurer un nouveau droit, garanti dans des conditions identiques à toute personne âgée « incapable d'assumer les conséquences du manque ou de la perte d'autonomie liée à son état physique ou mental », correspondant aux quatre premiers niveaux de la grille AGGIR³¹ qui en comporte six. Son montant est le même sur l'ensemble du territoire à revenu et perte d'autonomie identiques, et varie selon le degré de perte d'autonomie (elle peut ainsi bénéficier aux personnes moyennement dépendantes). La participation du bénéficiaire suivant le mécanisme du ticket modérateur (de 0 à 90 %) est déterminée en fonction du montant de ses revenus. Il n'y a ni obligation alimentaire, ni récupération sur succession. La prestation s'accompagne de la mise en place d'un « plan d'aide » comportant un ensemble de prestations solvabilisées en tout ou partie par l'APA. Au titre de ce plan d'aide élaboré par une équipe médico-sociale dépendant des services du conseil général, les heures d'aide ménagère peuvent y figurer mais au même titre que d'autres prestations d'aménagement du domicile.

Dans cette perspective, il y a une distinction très forte qui s'est établie entre les personnes âgées relevant du dispositif de l'APA (identifiées selon leur classement au niveau 1 à 4 dans la grille d'analyse AGGIR) et les autres qui, le cas échéant, peuvent faire appel à l'action sociale de leur caisse de retraite afin de solliciter une aide financière destinée à rémunérer une aide ménagère en dehors de tout plan d'aide, la personne âgée n'étant pas considérée comme dépendante. En outre, pour cette dernière catégorie, hors du champ de l'APA, s'appliquent dans le cadre de la politique de soutien des services à la personne les exonérations de cotisations patronales liées à l'emploi d'une tierce personne³², ou les réductions d'impôts destinés aux emplois familiaux.

C'est ainsi que la politique d'aide ménagère qui occupait une place importante voire exclusive dans les politiques de maintien à domicile a connu une profonde évolution. La CNAVTS (avec l'ARRCO et l'IRCANTEC) gère ainsi une gamme d'aides destinées, pour les personnes âgées qui ne ressortent pas du dispositif APA, à favoriser le maintien à domicile et à prévenir la dépendance : il s'agit de services à domicile élargis destinés à l'entretien du logement, aux courses, à la préparation du repas au titre d'une aide ménagère classique mais aussi de service de portage de repas et surtout d'aides permettant la réalisation des travaux d'aménagement nécessaires à la prévention des chutes comme du transport accompagné ou enfin de l'aide au retour après hospitalisation. L'ensemble est rassemblé sous la forme de plan d'action personnalisé.

Dans ces conditions il paraît indispensable qu'un partenariat avec la CNAVTS soit rapidement établi pour redéfinir sur des bases nouvelles le contenu des aides que pourrait désormais financer une action sociale interministérielle.

³⁰ Pour pouvoir bénéficier d'une action sociale de la branche retraite il faut être retraité du régime général et avoir exercé son activité professionnelle la plus longue au régime général. Ce qui de facto prive une large partie des poly pensionnés ayant effectué l'essentiel de leur carrière dans la fonction publique du bénéfice d'une action sociale du régime général et des régimes associés.

³¹ AGGIR (Autonomie, Gérontologie, Groupes Iso Ressources)

³² Art. 341-4-3 du Code de la Sécurité Sociale

Deux autres questions connexes méritent d'être examinées : celle du barème qui pourrait être utilisé compte tenu des ressources des retraités de la fonction publique³³ et celle de l'opérateur au regard de la nécessité de trouver un gestionnaire.

S'agissant du barème, soit l'on utilise le barème de la CNAVTS avec pour conséquence de mettre en place une action qui impliquera une participation relativement conséquente des intéressés compte tenu du niveau des ressources des pensionnés susceptibles de relever des plans d'aide, soit l'on met en place un barème spécifique pouvant le cas échéant varier en fonction de la nature des aides.

S'agissant de la gestion, il faut distinguer deux niveaux de gestion. Le premier niveau est celui de l'évaluation des besoins des personnes. Le second niveau est celui du paiement des prestations. Dans le nouveau dispositif de l'action sociale du régime général, l'étude de la situation des personnes et l'évaluation des besoins sont confiées à une structure habilitée par la caisse locale à mener ces opérations : le plus souvent une association d'aide à domicile. Cette structure d'évaluation est chargée de proposer un plan d'aide, de le proposer à l'intéressé, qui peut le refuser et, dans l'hypothèse d'une acceptation, de le transmettre pour validation à la caisse gestionnaire. La caisse notifie alors la nature et le montant des aides qui seront attribuées. Il est clair que la mise en place sur le plan national d'une procédure de même nature suppose un investissement important de la part de la DGAFP, d'autant plus que la mise en sommeil de la réforme des dispositifs d'aide aux personnes âgées au titre d'un plan national d'action sur la dépendance souligne les incertitudes sur l'avenir de l'action sociale des caisses.

L'absence d'une bonne visibilité des perspectives à moyen terme doit être un élément supplémentaire de réflexion au moment de la recherche d'un mode de gestion d'une action sociale renouvelée au profit des retraités de la fonction publique.

2.3.2 La situation des agents les plus précaires doit être revue.

En règle générale, l'accès aux prestations d'action sociale ne fait pas de distinction entre les personnels titulaires et contractuels. Seul, et en particulier dans les prestations ministérielles, se manifeste le souci d'écarter de leur bénéfice les contrats de très courte durée sous la forme de vacations par exemple.³⁴ Si cette situation peut être considérée comme logique lorsqu'il s'agit de prestations destinées à être versées pour une durée importante et paraît juridiquement fondée si l'on considère que l'action sociale suit le contrat de travail, il conviendrait cependant d'être attentif à régler positivement certaines situations.

En dehors des prestations ministérielles mentionnées plus haut pour lesquelles la durée des contrats peut être invoquée, il semble que se conjuguent durée du contrat et nature de l'employeur pour limiter l'accès aux prestations à certains agents contractuels pour lesquels il est exigé une durée minimale de contrat supérieur à 6 mois ou dont le code ministériel est mal identifié (cas des CESU-Garde d'enfant pour les assistants d'éducation rémunérés par les établissements publics locaux d'enseignement -EPL), les renvoyant alors à la situation des personnels ne relevant pas d'une rémunération sur crédits du budget de l'Etat³⁵.

³³ Le barème de la CNAVTS au titre de ces plans d'actions personnalisés comporte 8 classes allant de 1 374 € par ménage et par mois à 2 246 € et la participation du retraité va de 10 à 73 % en 2011. En 2009, « la pension mensuelle moyenne brute du stock des pensionnés s'établissait à 1 742 € pour les fonctionnaires civils de l'État. Ces montants correspondent à la seule durée moyenne d'affiliation dans chacun des régimes concernés. Ils n'intègrent pas les pensions éventuellement perçues au titre d'autres régimes pour d'autres périodes d'activité. » (source Jaune budgétaire 2011 - Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique).

³⁴ Par exemple, dans de nombreux ministères les barèmes exigent une certaine durée d'ancienneté pour pouvoir bénéficier de certaines aides au logement (situation de l'ALPAF aux Finances).

³⁵ Ainsi pour le ministère de l'éducation nationale qui connaît de nombreuses situations précaires l'affichage des bénéficiaires de prestations laisse des zones d'ombre lorsque sont mentionnés : « Les agents contractuels de droit public rémunérés sur le budget de l'Etat (selon la durée de contrat) ou les assistants d'éducation et les auxiliaires de vie scolaire (selon le type de recrutement) »

Dans le même esprit, et sauf à démontrer que la question ne se pose pas, il serait bienvenu d'assurer une solution de restauration collective pour les agents vacataires de l'éducation nationale payés par les EPLE sur des crédits délégués par le rectorat et globalement de ne pas exclure des dispositifs de secours exceptionnels mis en place par les ministères, les personnels embauchés sur des contrats précaires.

2.3.3 Le traitement des agents affectés en EPA doit trouver une solution simple.

L'article 2 du décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'Etat prévoit que : « *Sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, l'action sociale peut bénéficier à l'ensemble des agents, actifs ou retraités, rémunérés sur le budget de l'Etat.* » Cette disposition étant précisée par la circulaire FP n° 1931 /Budget 2B n° 256 du 15 juin 1998 relative aux prestations d'action sociale à réglementation commune. Dispositions applicables aux agents des administrations centrales et des services déconcentrés de l'Etat : « *De même, les agents des établissements publics administratifs ne relèvent pas de la présente circulaire. Ils bénéficient de prestations d'action sociale propres à leur établissement. Toutefois, celles-ci ne peuvent être plus favorables que celles en vigueur pour les agents de l'Etat.* »

Suivant les établissements, la situation des agents des EPA est donc différenciée, selon qu'ils sont rémunérés sur le budget de l'EPA ou sur le budget de l'Etat. Dès lors que les agents sont rémunérés sur le budget de l'Etat, ils bénéficient de droit des prestations interministérielles et ministérielles mises en œuvre par leur ministère gestionnaire ; ils peuvent en outre émarger à des prestations propres de leur établissement.

Aussi, cette analyse s'attache avant tout aux personnels rémunérés sur le budget propre d'un EPA, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels.

Après l'examen des pratiques d'EPA de différents champs ministériels et de différentes tailles, la mission fait les constats suivants, en distinguant les EPA (hors universités et Agences régionales de santé - ARS), les universités et enfin les ARS.

Les EPA, hors universités et ARS

Les EPA de taille importante (au-delà de plusieurs centaines, voire milliers d'agents) mènent une action sociale propre, financée sur leur budget et qui, généralement, intègre des prestations comparables aux prestations interministérielles ou ministérielles. Leur politique d'action sociale va souvent au-delà, avec des prestations propres qui mobilisent un budget important. Comme les ministères, ils disposent d'instances de dialogue social dédiées à l'action sociale, ainsi que des associations qui prennent en charge, par convention, tel ou tel champ ou prestation d'action sociale.

La mission considère que la situation des agents de ces EPA ne pose pas de problèmes, leur situation pouvant même être plus enviable que celle d'agents de leur ministère de tutelle (par ex. CNRS, IGN, BnF, Musée du Louvre...)

S'agissant des personnels des EPA de petite taille, la situation peut être très différente selon que le budget de l'établissement permet ou non le développement d'une politique d'action sociale. L'action du ministère de la culture et de la communication, dans le cadre de sa tutelle technique et financière sur plus de 80 EPA, dont de nombreux de petite taille (moins de 10 à 50 agents) doit être soulignée.

Le ministère a incité ses établissements publics à prendre en compte les objectifs et prestations interministériels et ministériels dans le cadre de leur budget³⁶ et leur a demandé de conventionner directement avec les prestataires de la DGAFP pour mettre en place les chèques-vacances et les CESU-Garde d'enfants. En ce qui concerne le logement, le bureau d'action sociale est guichet unique pour tous les EPA, que les agents soient rémunérés sur le budget de l'Etat ou sur le budget propre d'un établissement.

Les universités et établissements assimilés

Traditionnellement, le personnel des universités - ou des établissements assimilés - est rémunéré soit sur le budget de l'Etat (rectorat) soit sur le budget propre. En règle générale, les personnels sur budget propre bénéficient de prestations comparables à celles de leurs collègues rémunérés sur le budget de l'Etat³⁷.

L'accession de la plupart des universités aux responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de ressources humaines, dans le cadre de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (dite loi LRU), avec le basculement de l'ensemble des personnels sur le budget propre a créé une situation nouvelle, les personnels précédemment rémunérés sur le budget de l'Etat perdant *ipso facto* leur qualité d'ayant-droit aux prestations interministérielles d'action sociale.

Comme en 2010 et par dérogation aux textes réglementaires, une lettre interministérielle (Budget-fonction publique) du 18 juillet 2011 a autorisé les agents de ces établissements, sans distinction, à prétendre aux prestations d'action sociale interministérielle Chèques-vacances, CESU-Garde d'enfant, Aide à l'installation des personnels de l'Etat et Prêt mobilité, dès lors qu'ils remplissent les autres conditions d'attribution. Cette lettre n'a pas prévu de contrepartie financière à cette dérogation³⁸.

Les établissements disposent de l'autonomie sur la thématique « action sociale », des crédits fléchés sont délégués à l'établissement, qui ne couvrent toutefois pas l'intégralité des dispositifs mis en place.

L'action sociale à l'Université de Strasbourg

L'Université de Strasbourg (UdS) a constitué un service pour la promotion de l'action sociale (SPACS) et elle est membre de la fédération nationale des structures d'action sociale de l'enseignement supérieur (FNCAS)³⁹. L'université verse au SPACS une dotation de fonctionnement pour les activités culturelles, sportives et liées à l'enfance (160 000 €) ainsi qu'une dotation pour le versement des prestations sociales (115 000 €).

Le SPACS est un service général de l'université chargé de promouvoir, organiser, subventionner et réaliser tout projet à caractère culturel et social à destination des personnels de l'UdS ; lorsqu'il y a lieu, ces activités sont organisées en coordination avec le service d'action culturelle de l'UdS. En complément des activités organisées par le service universitaire d'activités physiques et sportives, le SPACS peut également organiser des activités à caractère sportif.

³⁶ Ainsi s'agissant de la BnF et du Musée du Louvre, une délibération du conseil d'administration met en place des prestations d'action sociale au minimum équivalentes à celles du ministère de la culture et de la communication, tant pour les prestations interministérielles que les prestations ministérielles.

³⁷ Ce que la mission a observé au Conservatoire national des Arts et Métiers : le CNAM prenant à son compte, avec des prestataires spécifiques, Chèques-vacances et Cesu-Garde d'enfants pour les personnels sur budget propre.

³⁸ Les données de la DGAFP indiquent une dépense 2010 de 3,280 M€ pour ces prestations interministérielles au titre du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

³⁹ La FNCAS créée en 1976, à l'initiative d'organisations syndicales, fédère l'ensemble des acteurs de l'Action Sociale Culturelle et Sportive (ASCS) au sein des Etablissements Publics à caractère Scientifique, Culturel, et Professionnel (EPSCP). Elle regroupe les informations concernant l'ASCS, et en fait la synthèse. La FNCAS est une instance de réflexion, d'analyse et d'évaluation du projet « vie des personnels des EPSCP ».

Outre des facilités pour la restauration, le SPACS propose à tout personnel de l'université bénéficiant d'un contrat de travail d'au moins 6 mois :

- des prestations interministérielles : prestation pour la garde de jeunes enfants de moins de 6 ans versées uniquement aux personnels contractuels, allocations aux parents d'enfants handicapés, subvention pour séjours d'enfants, secours urgents et exceptionnels, prêt à caractère social à court terme et sans intérêts.

- des prestations d'initiative universitaire mises en place par le conseil d'administration : aide à l'accès au logement locatif, aide aux études supérieures des enfants du personnel.

Les autres activités proposées couvrent les secteurs habituels des sports, culture, enfance et billetterie.

Toutes les activités du SPACS sont réalisées en faveur des personnels en activité, de leurs conjoints, de leurs enfants ou autres personnes à charge. Les personnels relevant d'autres organismes exerçant tout ou partie de leurs activités dans les locaux de l'établissement peuvent également être bénéficiaires des activités du SPACS, dans le cadre de conventions entre l'UdS et ces organismes.

Les agences régionales de santé - ARS

La mise en place des ARS, qui réunissent des agents de la fonction publique d'Etat issus principalement des services déconcentrés du ministère de la santé et des personnels de la sécurité sociale sous convention collective UCANSS⁴⁰ a posé, en dehors de la question de l'harmonisation de politiques d'action sociale propre à chaque catégorie de personnel⁴¹, le problème de l'accès pour les agents de l'Etat aux prestations interministérielles, tout particulièrement le CESU-Garde d'enfant ; l'interprétation stricte des textes conduisant à leur refuser le maintien de ce type de prestations.

Par dérogation aux textes réglementaires, une lettre interministérielle (Budget-fonction publique) du 18 juillet 2001 a autorisé les agents de l'Etat rémunérés sur le budget des ARS, à prétendre aux prestations d'action sociale interministérielle Chèques-vacances, CESU-Garde d'enfant et Aide à l'installation des personnels de l'Etat dès lors qu'ils remplissent les autres conditions d'attribution.

Cette même lettre prévoit que le versement dérogatoire de ces prestations donnera lieu en 2012 à une contribution du ministère du travail, de l'emploi et de la santé à hauteur de 150 000 € par la voie d'un décret de transfert sur le programme 148-fonction publique.

⁴⁰ Les ARS regroupent 8968,1 ETP présents au 1er janvier 2011 (84 % de personnels d'Etat, 16 % de l'assurance maladie). Source rapport sur les conditions d'installation des ARS mars 2011

⁴¹ S'agissant de l'action sociale propre et culturelle propre aux ARS, celles-ci ont été dotées pour 2010 de moyens budgétaires à la fois par l'Etat et l'Assurance maladie, au prorata des effectifs affectés en ARS. En l'absence des comités d'agence élus, en principe compétents en matière de gestion des activités sociales et culturelles, les attributions du comité d'agence en matière de gestion ont été assurées en 2010 par les directeurs généraux des ARS, après concertation avec les représentants syndicaux transitoires. Dans ce cadre et pour permettre la continuité de l'action sociale et culturelle, une série de prestations ont été financées : prestations de rentrée scolaire, de Noël, prestations vacances, activités de billetterie... Pour 2011, l'élection des comités d'agence ouvre une période nouvelle. Selon le rapport sur les conditions d'installation des ARS : « la continuité des prêts secours, accordés sur 2010 à 195 agents a été maintenue ; les nouvelles demandes de secours étant instruites par les assistantes de service social dans le cadre de la continuité de service »

Des pistes de solution à expertiser

En premier lieu, il serait possible, en distinguant l'ouverture du droit aux prestations interministérielles de leur financement, de modifier l'article 2 du décret du 6 janvier 2006 en indiquant que « *l'action sociale peut bénéficier à l'ensemble des agents, actifs ou retraités, rémunérés sur le budget de l'Etat ou de ceux de ses établissements publics administratifs* », étant précisé que la prise en charge des prestations se ferait sur le budget qui supporte la rémunération des agents concernés.

D'autres dispositions complémentaires, pourraient être retenues :

- pour les EPA ayant un nombre importants d'agents : prestation sur budget propre, obligation de se caler *a minima* sur les prestations interministérielles, choix des prestataires pour la gestion des dispositifs comme le chèque-vacances⁴² ou le CESU-Garde d'enfants ;
- pour les EPA de faible taille : prestations sur budget propre, possibilité de s'appuyer sur les prestataires titulaires des marchés de la DGAFP, par extension du champ des marchés ;
- pour tous, possibilité de s'appuyer sur les prestataires de la DGAFP avec un remboursement de la dépense directement au prestataire ;
- pour les autres prestations, responsabilité du ministère de tutelle de faire prendre en compte une politique d'action sociale au moins similaire ou comparable à la politique ministérielle.

2.3.4 Les besoins spécifiques des jeunes fonctionnaires (faible indice et recrutement national) doivent être pris en compte (logement, en particulier en région parisienne).

L'une des particularités de la fonction publique d'Etat est l'existence de concours nationaux qui conduisent une partie importante des jeunes fonctionnaires à être affectée en région parisienne. Or la situation de l'accès au logement à Paris et dans sa proche couronne (comme à Annecy ou à Nice pour ne citer que des villes emblèmes de la cherté du logement) est aujourd'hui posée⁴³. Dans ce domaine la politique interministérielle telle qu'elle est décrite dans le document thématique n° 4 consacré au logement (tome 2) marque ses limites et souligne la dimension d'accompagnement à l'emploi et à la gestion des ressources humaines que revêt toute politique volontariste d'aide au logement.

Un ministère comme celui de l'Intérieur a depuis longtemps identifié cette question comme devant relever d'un dispositif exceptionnel combinant une politique volontaire de réservation de logements assortie d'avantages indiciers destinés à fidéliser les personnels dans les territoires d'affectation⁴⁴.

Le ministère des finances dans un autre registre, mène lui aussi une politique active grâce à son association pour le logement avec une prestation d'aide à la première installation substantielle et un dispositif de prêts.

Sur cette question la mission a, lors des entretiens, interrogé les organisations syndicales sur leur position quant à un éventuel « ciblage » des aides en faveur des jeunes fonctionnaires. Tout en reconnaissant la réalité des difficultés liées aux primo affectations, les organisations n'ont pas souhaité voir affichés des objectifs ciblés sur ce type de population.

⁴² Ainsi le CNAM a choisi la MGEN comme prestataire pour la gestion du chèque-vacances.

⁴³ Le journal Le Monde dans son édition des 28-29 août 2011 mentionnait, face à la flambée des prix de l'immobilier, les initiatives prises par les entreprises (l'Oréal) ou les comités d'entreprise (Eiffage) pour offrir des garanties de loyers au profit des salariés.

⁴⁴ La politique du logement du ministère de l'intérieur, mise en œuvre depuis 2004 par la sous-direction de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel de la police nationale, vise à développer une offre diversifiée de logements principalement pour les policiers sur l'ensemble de l'Ile-de-France, les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône, le Rhône, la Haute-Savoie et l'Isère.

2.4 LES PRESTATIONS DOIVENT ETRE REVUES AFIN DE LES ADAPTER A DES BESOINS NOUVEAUX ET D'ASSURER LEUR EFFICACITE.

2.4.1 Les prestations ne peuvent ni ignorer l'évolution des prestations légales ni maintenir un cadre désuet face aux attentes des agents.

Il est intéressant de relever que la question de l'articulation des prestations d'action sociale avec les prestations légales, essentiellement celles servies par la branche famille, a toujours fait partie du corpus des prestations d'action sociale de l'Etat notamment au niveau interministériel.

La circulaire sur les prestations interministérielle du 15 mai 1996 pose ainsi le principe du non cumul des prestations d'action sociale avec les prestations légales. La circulaire Prestations interministérielles - PIM du 15 juin 1998⁴⁵ qui abroge la circulaire du 15 mai 1996, maintient la mention relative au non cumul des prestations interministérielles avec les prestations légales. Sont visées, outre l'allocation quotidienne aux parents séjournant en maison de repos avec leur enfant de moins de 5 ans, trois allocations propres aux enfants handicapés servies sans conditions de ressources : l'allocation aux parents d'enfants handicapés de moins de vingt ans, l'allocation pour les enfants infirmes poursuivant des études entre 20 et 27 ans et les aides aux séjours de vacances en centre spécialisé dans la limite annuelle de 45 jours.

En dehors du fait que l'interprétation de cette règle de non cumul peut prêter à confusion dans la mesure où il existe bien, pour les deux premières prestations, des prestations légales destinées à compenser les charges supportées au titre de la reconnaissance de la qualité d'enfant handicapé (hier l'allocation d'éducation spéciale aujourd'hui l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé dans le champ de la prestation de compensation du handicap, elle-même fonction du niveau d'incapacité constaté) la référence aux prestations légales de la branche famille ouvre un débat sur la relation qu'entretient l'action sociale en faveur des agents de l'Etat avec le champ des prestations légales.

Peut-on imposer une règle de non cumul entre prestation légale et prestation d'action sociale et sur quelle base, dès lors qu'en l'espèce les prestations d'action sociale sont liées à la reconnaissance du handicap ? Inversement, si l'on n'applique pas de règle de non cumul, la politique de soutien aux parents d'enfants handicapés doit-elle toujours faire partie du bloc des prestations d'action sociale ?

Cet exemple est donné, moins pour réclamer ou soutenir une interrogation sur le maintien dans le champ strict de l'action sociale de prestations sans conditions de ressources au profit des familles ayant des enfants handicapés, que pour souligner l'archaïsme de certains principes guidant l'action sociale de l'Etat qui mériterait d'être corrigé.

Dans un autre contexte, l'adaptation des prestations aux attentes des agents peut légitimement être questionnée.

En dehors des arguments financiers, dans le domaine de l'aide aux repas se fait jour une aspiration à l'instauration du titre restaurant à côté du recours à des solutions de restauration collective comme le montrent les situations où cohabitent différentes catégories de personnels (cas des agences régionales de santé avec les personnels de l'assurance maladie récemment) ; de la même manière les services d'action sociale se trouvent désormais confrontés à la problématique bien connue des centres de vacances collectifs parfois délaissés au profit d'aides financières pour accéder à une offre plus diversifiée, ou encore à la demande d'une politique de bons d'achat ou de chèques-cadeaux dans le cadre des avantages de type « arbre de Noël ».

⁴⁵ Circulaire DGAFP FP4 n° 1931 et DB 2B n° 256 du 15 juin 1998 relative aux prestations d'action sociale à réglementation commune et circulaire annuelle relative aux taux des PIM

Même si les départements ministériels les plus actifs dans le domaine de l'action sociale ont largement développé le type de prestations mentionnées plus haut, l'exemple de la réactivité d'un organisme comme le CGOS - Comité de gestion des œuvres sociales des établissements hospitaliers publics - mériterait d'être pris en compte.

C'est ainsi que le CGOS évalue à intervalle régulier sa politique d'action sociale sur la base d'une étude de typologie des bénéficiaires de ses prestations. Position qui l'a conduit, face à la demande des agents, à développer une importante prestation « études-éducation-formation » qui aide aujourd'hui plus de 285 000 agents et leurs 450 000 enfants à prendre en charge le coût des études et des activités périscolaires pour un budget de près de 90 M€. Dans ses propositions d'évolution pour la période 2011-2015, il est intéressant de relever que le CGOS a inscrit dans ses priorités la nécessité de faire régulièrement le point sur ses prestations afin de s'adapter constamment « *aux évolutions, notamment législatives et réglementaires postérieures à la mise en place d'une prestation ou action ainsi qu'à la politique d'action sociale menée par d'autres intervenants.* ».

2.4.2 L'assujettissement aux cotisations sociales nécessitera un ajustement.

La question de l'assujettissement aux cotisations sociales est un signe supplémentaire de l'immobilisme qui caractérise un versant de la politique d'action sociale.

La circulaire du 15 mai 1996 précitée pose le principe du non assujettissement des prestations versées aux prélèvements sociaux. Outre le fait qu'une telle position de principe est de faible portée par rapport à l'évolution des règles relatives à la CSG et au CRDS fixées par le législateur, son caractère hautement général laisse ouvert un large champ de contestation de la part des URSSAF. Au surplus, l'évolution souhaitable des prestations doit intégrer la nouvelle dimension que peuvent prendre des prestations qui se rapprocheraient de compléments de rémunération. Cette question n'a pas échappé à la DGAFP qui prépare une circulaire interministérielle avec la direction de la sécurité sociale.

D'ores et déjà il est possible d'indiquer que la logique de la normalisation des dispositions applicables à l'Etat employeur devrait conduire à l'adoption de règles analogues aux employeurs privés qui conduisent généralement à exclure de l'assujettissement les prestations qui :

- font l'objet de dispositions législatives explicites comme les chèques-vacances et les CESU ;
- sont assimilables à des aides qui se rapprochent des secours comme les aides aux personnes handicapées ;
- relèvent de prestations qui relèveraient en droit commun des prestations accordées par les comités d'entreprise selon une jurisprudence constante⁴⁶;
- sont assimilables aux dispositions relatives aux frais professionnels et avantages en nature comme les repas ou les aides à la mobilité ou encore à des prestations de sécurité sociale comme une allocation décès.

En revanche font partie de l'assiette taxable à la CSG les prestations qui se rapprochent de compléments de rémunération comme les aides aux familles hors CESU de type allocation pour frais de garde, allocations d'études ou de formation versées aux parents.

2.4.3 La collaboration des ministères est nécessaire pour optimiser l'offre de service.

La politique d'action sociale de l'Etat est caractérisée par la diversité des aides. A côté des aides interministérielles parfois figées autour des grandes thématiques d'aide aux familles, les politiques de

⁴⁶ La Cour de cassation a élaboré une jurisprudence constante qui vise à soumettre à cotisations sociales les avantages alloués par les comités d'entreprise à l'exception de ceux ayant le caractère de secours.

prestations des départements ministériels témoignent de politiques le plus souvent conçues pour s'adapter aux contraintes de service mais dont certains aspects reflètent aussi des choix liés à une offre de prestations préexistantes. Cette dernière dimension est particulièrement marquée dans le domaine des vacances où des grands ministères (défense, écologie, finances...) gèrent en propre ou via des associations *ad hoc* un parc de places plus ou moins réservées à leurs agents⁴⁷.

Compte tenu des taux d'utilisation de ces équipements, qui peuvent varier selon les attentes des agents concernés, rien ne devrait s'opposer à l'ouverture de ces centres de vacances ou de loisirs à un public élargi. De grandes associations gestionnaires se sont déjà engagées dans cette voie⁴⁸.

Mais à côté de cette forme de « pré mutualisation » proche de celle qui prévaut dans le domaine de la restauration collective au titre des restaurants inter administratifs, une approche plus ambitieuse ne devrait pas être exclue avec la mise en place d'une structure interministérielle (qui pourrait s'appuyer sur le réseau et le savoir-faire de France Domaine) en charge du recensement et, peut-être, de la gestion et de la rationalisation du parc existant. Une telle option permettrait sans doute de dégager des moyens financiers qui pourraient être redéployés, soit pour offrir des prestations correspondant mieux aux attentes des agents en matière de vacances, soit en faveur d'autres prestations d'action sociale.

Dans le domaine du logement les conditions de gestion du 5 % préfectoral méritent un examen attentif ; une mission confiée à l'IGA devrait prochainement rendre son rapport. Là encore, une plus grande collaboration entre les ministères pourrait contribuer à donner davantage de marges de manœuvre à cette politique coûteuse en rapprochant notamment les programmes de réservation afin de rechercher une véritable optimisation des réservations ministérielles. L'exemple du ministère de l'intérieur qui dispose de réservation de logements dans des zones où il ne veut plus loger les policiers, montre que l'absence de connaissance des politiques ministérielles peut être un frein au redéploiement des aides.

La question enfin de la convergence des prestations dans les DDI, qui alimente le chantier de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat, souligne s'il en était encore besoin la nécessité d'une collaboration active des ministères mais aussi des organisations syndicales, pour résoudre la question posée par l'hétérogénéité des prestations proposées.

⁴⁷ Cf. Tome 2, document thématique n° 2

⁴⁸ Le ministère de l'éducation nationale (association les Fauvettes), le ministère des finances (EPAF) et le ministère de la défense (IGESA) proposent déjà des offres de séjours pour enfants (colonies et séjours linguistiques) dans le cadre de conventions conclues avec d'autres départements ministériels dans les mêmes conditions financières que les agents des ministères concernés.

2.5 LA CONNAISSANCE DES MOYENS MOBILISES EST UNE CONDITION DE LA REUSSITE D'UNE POLITIQUE D'ACTION SOCIALE RENOVEE.

Lors de ses travaux, la mission a été frappée par l'extrême diversité des outils de gestion et de suivi de l'action sociale dans les ministères, tant au niveau ministériel que déconcentré. Alors que certains ont pu remettre à la mission en mai 2011 un bilan de l'action sociale 2010, exhaustif, maqueté, clair et précis, intégrant les données physiques à l'unité près et les données comptables à l'euro près, d'autres ne disposaient pas encore de toutes ces données où étaient dans l'impossibilité de connaître certaines dépenses d'action sociale globalisées dans des dépenses de fonctionnement plus larges. C'est la situation du ministère de l'écologie, notamment pour les dépenses de restauration ; la nouvelle application de gestion Document pluriannuel d'action sociale - DPASWEB mise en place à l'été 2011 devrait permettre de meilleures remontées d'informations à compter de la gestion 2011.

L'insuffisance de la connaissance par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux des moyens mobilisés (recensement des parcs immobiliers en propriété ou réservés, par exemple), des actions conduites, en particulier au niveau local, des publics bénéficiaires (volume et caractéristiques) et de l'impact des actions est un frein au renouveau de l'action sociale dans la fonction publique de l'Etat.

Pour remédier à cette situation préjudiciable, il conviendrait, dans le cadre d'un travail avec l'ensemble des acteurs de l'action sociale, mais aussi des services financiers et comptables, d'élaborer une nomenclature commune des prestations ainsi qu'un schéma de remontées budgétaires et comptables permettant la réalisation de bilans d'action sociale normés à chaque niveau de mise en œuvre et permettant leur agrégation au niveau territorial, ministérielle et interministériel (voir point 3.1.1).

2.6 LA MESURE DE L'IMPACT DE L'ACTION SOCIALE POUR LES BENEFICIAIRES DOIT ETRE UNE MISSION NOUVELLE POUR LE CIAS.

Le champ d'intervention très vaste que recouvre l'action sociale dans la fonction publique de l'Etat a conduit au fil du temps à mettre en œuvre un grand nombre de prestations dont les finalités se recoupent parfois.

Compte tenu des contraintes financières qui limitent désormais la marge de manœuvre des pouvoirs publics et de l'émergence de demandes d'interventions nouvelles de la part des agents et de leurs représentants (aides au financement d'études supérieures par exemple), il convient de s'interroger sur le bien fondé des aides actuelles en vérifiant si elles correspondent bien toujours aux attentes des agents et aux évolutions de l'environnement économique et social. De même toute décision relative à la mise en œuvre d'une nouvelle prestation devrait être précédée d'une « étude d'impact ».

La démarche suivie par le CGOS (voir point 2.4.1) consistant à faire régulièrement un point sur ses prestations mériterait donc d'être reprise par le CIAS, pour les prestations interministérielles et des prestations à réglementation commune. Le CIAS pourrait également inciter les ministères, dans le cadre de sa fonction d'observation des réalisations et des projets ministériels, à adopter la même démarche pour les prestations ministérielles.

3 - DES PRINCIPES POUR UNE REORGANISATION DE L'ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT

Compte tenu des interrogations présentées en partie 2, qui doivent faire l'objet de débats entre toutes les parties prenantes, la mission n'a pas souhaité proposer un seul schéma de réorganisation de l'action sociale, mais plusieurs scénarios permettant de tenir compte des réponses qui seront apportées à ces questions.

Deux variables doivent être prises en compte :

- le degré d'interministérialité des prestations et des organisations ;
- le degré d'implication des partenaires sociaux dans la définition et la gestion des prestations.

Sur ces bases, quatre scénarios ont été élaborés et sont développés ci-dessous.

Par ailleurs, indépendamment du choix d'un scénario et même en cas de maintien du *statu quo*, il apparaît indispensable d'améliorer la connaissance de l'existant pour donner une meilleure visibilité à l'action sociale dans la fonction publique de l'Etat.

3.1 LA NECESSITE DE DONNER UNE PLUS GRANDE VISIBILITE A L'ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT DOIT DESORMAIS GUIDER L'ACTION GOUVERNEMENTALE.

L'ensemble des acteurs (ministères, représentants syndicaux) a signalé à la mission les difficultés qu'ils éprouvaient à avoir une vision claire et exhaustive de l'action sociale dans la fonction publique de l'Etat. Ce constat, partagé par les membres de la mission, a conduit à élaborer une grille de recueil des informations auprès des ministères permettant de définir un champ homogène d'actions relevant réellement de l'action sociale. En effet, plusieurs ministères incluent dans le champ de l'action sociale les dépenses de médecine de prévention ou d'appui à l'accueil des agents handicapés.

Par ailleurs, les gestionnaires ministériels eux-mêmes n'ont pas toujours une connaissance fine des actions conduites dans leur propre ministère, en particulier au niveau local, en raison de la déconcentration des crédits et de l'absence de systèmes de remontée d'informations adaptés.

Enfin les agents n'ont vraisemblablement pas une connaissance suffisante des prestations existantes et des « guichets » auxquels ils peuvent s'adresser.

Cette absence de visibilité de l'action sociale résulte de deux facteurs.

D'une part, la seule structure interministérielle existant en matière d'action sociale, le CIAS, qui s'est vu confier par l'article 6 alinéa 4 du décret du 6 janvier 2006, la mission d'exercer une fonction d'observatoire des réalisations et des projets ministériels dans le domaine de l'action sociale et, à cette fin, obtient tous renseignements utiles concernant la réglementation et ses incidences financières de la part des ministères concernés, ne remplit pas ce rôle. Ainsi que la mission a pu le constater à la lecture des comptes rendus des réunions du comité de ces dernières années, l'action sociale ministérielle n'est qu'incidemment évoquée et le comité concentre son activité sur les seules actions interministérielles

financées sur le budget de la DGAFP, qui représentent moins de 20 % des crédits mobilisés par l'Etat en ce domaine.

D'autre part, les informations globales disponibles sur l'action sociale sont très limitées : le rapport annuel sur l'état de la fonction publique ne comporte que quelques tableaux sur l'action sociale présentant l'utilisation des crédits interministériels et la ventilation, par grands types de prestations des crédits ministériels inscrits en LFI. Tout se passe comme si, au motif que la majorité des crédits d'action sociale sont inscrits sur les budgets des différents ministères, y compris ceux finançant les prestations d'action sociale à réglementation commune, il ne devait pas y avoir d'information interministérielle.

Une meilleure connaissance de l'existant est un préalable à toute évolution ultérieure..

Aussi il apparaît à la mission que le préalable à toute évolution concernant l'articulation entre action sociale interministérielle et ministérielle, ainsi que la gouvernance, est la mise en place de procédures permettant une meilleure connaissance de l'existant. Il s'agit de recenser les diverses prestations, de mieux connaître les publics bénéficiaires ainsi que leurs attentes, de décompter les moyens humains et matériels mobilisés pour la mise en œuvre des politiques. Cet état des lieux, que la mission n'a pu réaliser compte tenu des délais impartis, doit permettre d'assurer une information transparente pour tous les acteurs et de mieux valoriser l'action de l'Etat en faveur de ses agents. Ce n'est que sur cette base que pourra s'engager un dialogue avec les partenaires sociaux pour adapter les politiques d'action sociale en fonction des nouveaux besoins des agents résultant, entre autres, de l'évolution des missions et de l'organisation des administrations.

Trois sujets doivent être en conséquence traités :

- la mise en place d'un système harmonisé de recueil des informations relatives aux politiques d'action sociale interministérielles et ministérielles,
- le recensement des parcs immobiliers utilisés pour la restauration des agents, leur logement, l'accueil des enfants et les vacances,
- l'engagement d'études sur l'adéquation des prestations aux besoins des agents.

Tous ces travaux ont vocation à assurer une meilleure information de l'ensemble des parties prenantes sur la politique d'action sociale de l'Etat en faveur de ses agents.

3.1.1 La mise en place d'un système d'information

La multiplicité des acteurs intervenant dans le champ de l'action sociale (opérateurs gérant les crédits de la DGAFP pour le chèque vacances ou le CESU – Garde d'enfants, services centraux et locaux des ministères, associations ou établissements publics intervenant pour le compte des ministères) conduit à une extrême atomisation des dispensateurs de prestations et donc à une grande difficulté de connaissance des actions réalisées.

Cette atomisation est d'ailleurs revendiquée par nombre de ministères qui ont souhaité, à juste titre, déconcentrer une partie significative de leurs crédits d'action sociale dans une logique de proximité des besoins des agents. De même, le souci de professionnalisation qui a pu présider au choix de structures externes à l'administration pour la gestion de certaines prestations, n'est pas en soi critiquable. Cependant, qu'il s'agisse de déconcentration ou de gestion par des opérateurs externes, ces modes de gestion supposent la mise en place d'un système d'information permettant de piloter les politiques ou, à tout le moins, de rendre compte des conditions d'utilisation des crédits et des résultats obtenus.

Or, il faut bien reconnaître que la plupart des ministères ne se sont pas dotés d'un tel système d'information. L'illustration en est fournie par la faiblesse des données concernant l'action sociale dans plusieurs bilans sociaux, documents qui ont pourtant vocation à rendre compte, entre autres, des politiques menées en matière d'action sociale. Aux dires des ministères, et sous réserve d'une expertise plus approfondie, les dispositifs de suivi budgétaires ne semblent pas aujourd'hui adaptés au suivi fin des crédits d'action sociale.

Il n'entrait pas dans le mandat de la mission de définir les contours d'un système d'information des prestations d'action sociale. Cependant les grandes orientations suivantes pourraient être retenues :

1/ Il faudrait préciser au niveau interministériel les contours et le contenu précis des politiques d'action sociale.

La mission s'y est essayée à l'occasion de l'élaboration du questionnaire budgétaire adressé aux différents ministères. Ce premier travail peut servir de base à des études plus approfondies, conduites à l'initiative de la DGAFP et débattues au sein du CIAS, afin d'établir une nomenclature qui s'imposera à tous, permettant de disposer d'informations harmonisées sur un champ homogène.

2/ Au-delà de la définition du champ et du contenu des prestations d'action sociale, il faudrait s'interroger sur les informations pertinentes à recueillir, tant quantitatives que qualitatives, pour assurer une mise en œuvre efficace des politiques d'action sociales et permettre une comparaison interministérielle.

En ce domaine, des informations élémentaires (nombre de bénéficiaires de certaines prestations par exemple) font aujourd'hui parfois défaut. Il conviendrait donc de définir, pour chacune des prestations, un « noyau dur » d'informations et d'indicateurs tant physiques (nombre de bénéficiaires, de nuitées, de berceaux, de jours de séjours, de repas, etc.) que qualitatifs (quotient familial des bénéficiaires, niveau des tarifs ou reste à charge, intensité du recours à un dispositif, etc.). Les informations relatives aux moyens immobiliers mobilisés pour certaines prestations (restauration, logement, petite enfance, vacances) devraient faire l'objet d'un traitement particulier (voir 3.1.2 infra).

3/ Il convient de distinguer plusieurs types de remontées d'informations :

- celles qui sont nécessaires au CIAS pour jouer le rôle d'observatoire qui lui a été dévolu par le décret de janvier 2006 et à la DGAFP pour présenter le bilan de « l'effort social » de l'Etat ;
- celles qui ont vocation à figurer dans le bilan social de chaque ministère pour l'information de ses personnels et alimenter le dialogue social ministériel ;
- celles qui sont indispensables aux gestionnaires nationaux et locaux pour assurer la programmation et le suivi des actions et vérifier la bonne adéquation des prestations aux attentes des agents.

En fonction des besoins des différents destinataires, les informations seront plus ou moins détaillées ou agrégées et il est donc indispensable que le dispositif soit d'emblée pensé globalement pour que les données élémentaires de gestion puissent être réutilisées sans ressaisie pour l'information des différents échelons.

Il sera donc nécessaire de définir en premier lieu le « noyau dur » d'informations à vocation interministérielle que devra fournir chaque ministère à la DGAFP, à charge ensuite pour chaque département ministériel de concevoir, ou d'adapter, son dispositif de recueil d'informations en conséquence. La « maille », le volume et la périodicité des informations nationales et locales nécessaires à la gestion des prestations d'action sociale par les différents ministères seront laissés à la libre appréciation de chacun, dans le respect cependant de l'exigence d'une meilleure connaissance de l'existant telle que définie au point précédent.

4/ Les ministères, et la DGAFP, qui ont confié la gestion de certaines prestations d'action sociale à des opérateurs, devront s'assurer que ces derniers prennent bien toutes les dispositions nécessaires pour fournir, dans leur compte rendu d'activité, les informations demandées.

Cette exigence permettra d'assurer un meilleur suivi de l'action de ces intervenants dont les retours d'information sont, à ce jour, très hétérogènes.

5/ Enfin, dans un souci de bon usage des deniers publics, il serait aussi nécessaire de disposer d'indicateurs de gestion, en particulier lorsque la gestion de prestations est confiée à une association, un établissement public ou un prestataire privé.

L'analyse et la comparaison interministérielle de ces coûts de gestion, qui s'imputent sur les crédits destinés aux agents, pourrait permettre de choisir, en fonction des prestations, le mode de gestion le mieux adapté car les choix effectués par les ministères en ce domaine sont essentiellement le fruit de l'histoire.

3.1.2 Une meilleure utilisation des parcs immobiliers mobilisés pour la restauration, le logement, la politique en faveur de la petite enfance et les vacances

Les prestations collectives offertes aux agents de la fonction publique de l'Etat font appel à un parc immobilier très diversifié (structures de restauration, crèches, logements, centres de loisirs et de vacances) La présentation par ministère de ces prestations, figurant dans le tome 2 du rapport, appelle un certain nombre de constats qui débouchent sur plusieurs pistes de réflexions.

Au titre des constats

La situation juridique des biens immobiliers est très diverse : propriété de l'Etat, propriété d'associations, dispositif de réservation, droit d'usage d'immeubles appartenant à des collectivités locales, etc.

Les parcs immobiliers sont très majoritairement ministériels. Dans le domaine de la restauration l'offre interministérielle se limite à 95 restaurants inter administratifs (RIA), dont le tiers relève d'une collectivité territoriale. En matière de logement, les 1 182 réservations conventionnelles de logements sociaux pèsent peu par rapport à l'importance du parc de certains ministères. Enfin, dans le champ de la petite enfance, malgré une réelle montée en puissance du dispositif interministériel de réservation de berceaux, dont la dépense était en 2009 trois fois supérieure à celle de 2008, les politiques ministérielles (réservations de berceaux ou crèches ministérielles) demeurent prépondérantes.

La situation des ministères est extrêmement variable pour chacune des prestations. Les écarts sont ainsi très marqués en matière de logement, des ministères comme le ministère de la défense ou de l'intérieur étant propriétaires de plusieurs milliers de logements, en particulier en région parisienne, alors que les ministères sociaux ne possèdent aucun immeuble d'habitation.

La même inégalité existe, en matière de centres de vacances, entre le ministère de l'écologie qui a confié à la fédération nationale des associations sportives, culturelles et d'entraide de l'équipement (FNASCE) la gestion de très nombreuses « unités d'accueil » propriétés de l'Etat (villas, appartements, chalets, logements de gardiens de phares, maisons éclusières...) et le ministère de la culture et de la communication qui ne dispose d'aucun centre de vacances ou de loisirs en propre.

Le choix de la propriété, de la réservation ou du versement de prestations permettant d'accéder à des structures extérieures aux ministères ne repose pas sur une analyse économique du coût respectif de chacune des formules, mais est le fruit de l'histoire de chaque ministère et des choix qui ont été faits à un moment donné ou des opportunités qui ont pu se présenter.

Le volume, la nature et la qualité des biens ne semblent pas avoir fait l'objet d'études précises et systématiques de la part des ministères, de même que leur adéquation aux besoins des agents (ou, si elles existent, elles n'ont pas été portées à la connaissance de la mission).

La lecture des comptes rendus d'activité des associations gestionnaires de structures d'accueil montre cependant que des réflexions sur l'opportunité de conserver telle ou telle structure dans leur patrimoine existent. Ainsi la Fondation d'Aguesseau au ministère de la Justice, a mandaté en 2009 un cabinet d'expertise comptable pour qu'il puisse réaliser un audit sur le coût réel d'une résidence dont elle était propriétaire à Beaulieu-sur-Mer, audit qui a mis en lumière les mauvais résultats de l'établissement et a souligné la faiblesse de la fréquentation par les agents du ministère de la justice. Sur la base de cet audit, le conseil d'administration de la Fondation a décidé de mettre en vente cette résidence.

Au titre des pistes de réflexion

A un moment où l'Etat poursuit une politique active de rationalisation de la localisation de ses services et de la gestion de son patrimoine immobilier afin de mieux maîtriser ses coûts de fonctionnement et d'harmoniser les conditions de travail des agents, on peut s'interroger sur les conditions d'une meilleure gestion des parcs immobiliers dédiés à l'action sociale.

Un effort en matière d'inventaire des biens immobiliers utilisés, qu'ils soient la propriété de l'Etat, d'associations, réservés auprès de bailleurs sociaux ou privés, est donc en premier lieu indispensable. Cet inventaire, conduit par la DGAFP avec l'appui technique de France Domaine, outre qu'il permettrait de mieux valoriser l'effort financier consenti par l'Etat en matière d'action sociale, devrait déboucher sur une réflexion sur les conditions d'une meilleure utilisation de ce patrimoine : rationalisation des localisations, cessions, rénovations, constructions nouvelles ou locations en fonction de l'état du patrimoine, des besoins des agents et des perspectives d'évolution des implantations administratives.

Des initiatives intéressantes existent déjà en matière de meilleure utilisation des patrimoines immobiliers. Ainsi, dans le domaine des loisirs, la plupart des associations gestionnaires de centres de vacances autorisent l'accueil dans leurs résidences d'agents issus d'autres ministères en fonction des places disponibles. Dans une perspective de rationalisation de ses investissements, la Fondation d'Aguesseau conduit des discussions avec l'association des ministères économiques et financiers Education Plein-Air Finances (EPAF) pour la construction en commun d'un nouveau centre de vacances sur la côte méditerranéenne.

Cependant, pour positives qu'elles soient, et en ce sens elles méritent d'être mieux connues et encouragées, ces initiatives relèvent de la bonne volonté des ministères et ne s'intègrent pas dans une réflexion globale interministérielle sur l'adéquation des prestations offertes aux attentes et aux besoins des agents.

La nécessité d'une réflexion d'ensemble au niveau interministériel

Il apparaît donc nécessaire que, parallèlement au travail d'inventaire évoqué ci-dessus et sur la base de ses résultats, s'engage, par grand type de prestation mobilisant des biens immobiliers, une réflexion d'ensemble sur la meilleure utilisation des moyens disponibles sur le modèle de ce que la DGAFP a déjà entrepris avec le lancement d'un schéma directeur restauration pour une adaptation des offres de restauration aux besoins des agents de l'administration.

A l'occasion de son déplacement en région Nord-Pas-de-Calais, région retenue pour expérimenter une démarche de formation action dans ce domaine, la mission a en effet pu constater combien cette démarche était positive.

Même si ponctuellement, le projet de création d'un restaurant interadministratif qui avait été envisagé n'a pu aboutir, les réflexions interministérielles locales ont en effet fait émerger une offre de restauration jusqu'alors peu exploitée (celle des CROUS), susceptible de répondre efficacement aux besoins des agents sans mobiliser d'investissements supplémentaires.

La même approche interministérielle devrait être retenue en matière de petite enfance, de logement et de vacances en s'interrogeant chaque fois sur la bonne utilisation des moyens ministériels immobiliers existants et les conditions de leur mutualisation plus systématique.

Ces travaux devraient bien évidemment prendre en compte les attentes et besoins des agents, ce qui pourrait conduire éventuellement à remettre en cause l'existence de certains équipements.

Ainsi, dans le domaine de la petite enfance, les crèches ministérielles répondent-elles toujours aux attentes des agents (problème du transport des enfants à proximité du lieu de travail des parents) ou ne faut-il pas plutôt privilégier un accueil à proximité du domicile parental ? En matière de vacances, l'offre de séjour en centre collectif ministériel, à laquelle certains partenaires sociaux sont attachés compte tenu de sa dimension sociale et culturelle (au ministère de l'agriculture par exemple) correspond t'elle bien aux attentes des agents ou ces derniers ne préféreraient-ils pas bénéficier d'une aide financière pour accéder à des séjours de prestataires privés, associatifs ou non ?

Toutes ces questions devraient être débattues eu sein du CIAS et les conséquences en matière immobilière devraient en être tirées.

3.1.3 La nécessité de mieux prendre en compte l'évolution des besoins des agents

Si les grandes catégories de prestations individuelles et collectives (restauration, logement, famille, vacances-culture-loisirs, secours et prêts) semblent bien recouvrir les attentes globales des agents en matière d'action sociale, la façon dont on peut précisément y répondre est en revanche peu documentée.

Par exemple, dans le débat déjà évoqué entre la fourniture directe par l'Etat d'une prestation (accueil dans un centre de vacance ministériel ou dans un restaurant administratif) ou mise en place d'une aide financière permettant l'accès à une offre plus diversifiée (chèques vacances ou titres restaurant), si les considérations « idéologiques » ou économiques sont bien intégrées, les préférences des agents ne sont pas nécessairement prises en compte.

Pourtant, des démarches allant dans le sens d'une analyse de l'attente du « consommateur » ont été mises en œuvre. Ainsi, pour le CESU-Garde d'enfants, l'organisme gestionnaire a procédé en 2009 à une enquête de satisfaction auprès de 19 000 bénéficiaires (7 665 réponses) qui fournit des informations tout à fait intéressantes sur les insuffisances de communication sur ce dispositif (2/3 des répondants estiment que la communication sur ce dispositif n'est pas satisfaisante) et sur l'adéquation de la prestation aux attentes (plus de 90 % de satisfaits).

Par ailleurs il existe également des enquêtes de satisfaction dans les structures de restauration pour vérifier la qualité du service rendu.

Cependant ces démarches sont loin d'être systématiques et ne concernent que les bénéficiaires de prestations, alors qu'il conviendrait aussi d'interroger les agents qui ne recourent pas à ces prestations pour connaître les raisons de leur attitude.

Par ailleurs, s'agissant en particulier de prestations ministérielles, souvent décidées au niveau local, on peut s'interroger sur les raisons qui ont présidé à leur mise en place et au choix de leurs conditions d'attribution. Ainsi pour les services du ministère de l'éducation nationale, les agents en poste en région Aquitaine bénéficient pour leurs enfants d'une participation aux frais d'études supérieures dès lors qu'elles ont lieu à plus de 40 km du domicile des parents alors qu'en région Pays-de-la-Loire l'aide est versée si l'établissement n'est pas desservi par les transports en commun de l'agglomération de résidence des parents.

A la direction départementale de la cohésion sociale du Nord, une aide pour financer la formation au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) a été mise en place et, outre l'arbre de Noël des enfants, il existe un « arbre de Noël » pour les agents.

Sans vouloir, bien entendu, remettre en cause l'existence de prestations ministérielles diversifiées, en particulier en fonction des contextes locaux, il est sans doute nécessaire, dès lors que les ressources financières allouées à l'action sociale sont limitées, de s'assurer que le choix de mettre en place telle prestation avec telles conditions d'attribution résulte bien d'une démarche partant d'une analyse de la hiérarchie des besoins des agents, à partir en particulier d'enquêtes auprès des intéressés.

Une réflexion sur les conditions de mise en œuvre systématique d'études d'impact préalables à la création d'une nouvelle prestation interministérielle ou ministérielle et d'enquêtes de satisfaction auprès des bénéficiaires pour s'assurer, dans la durée, de l'adéquation de la prestation à l'évolution des besoins des agents devrait être entreprise au sein du CIAS. Cette démarche serait de nature à éclairer les arbitrages à rendre dans les années à venir en matière d'allocation de ressources financières limitées face à des besoins importants et diversifiés.

La mise en place d'un système d'information sur les politiques d'action sociale, avec l'accent particulier mis sur l'amélioration de la connaissance du patrimoine immobilier, ainsi qu'une meilleure prise en compte des besoins des agents, sont de nature à donner une plus grande lisibilité à la politique des pouvoirs publics.

Le CIAS et la DGAFP auront à jouer un rôle central avec la participation active de l'ensemble des ministères. Tous ces efforts devraient trouver leur concrétisation dans la production d'un rapport annuel, qui pourrait être examiné par le CSFPE, rapport présentant non seulement les données illustrant le « bilan social » de l'Etat mais rendant compte également des débats et interrogations que soulève l'action sociale de l'Etat en faveur de ses agents. Ce document permettrait ainsi de replacer l'action sociale parmi l'ensemble des questions évoquées par le CSFPE et contribuerait à une meilleure articulation de cette politique avec les politiques de GRH et de rémunération.

3.2 QUATRE SCENARIOS D'EVOLUTION SONT SOUMIS AU DEBAT.

Partant du principe qu'en tout état de cause, il est nécessaire de mettre en place des procédures permettant une meilleure connaissance de l'existant, la mission a élaboré quatre scénarios sans en privilégier un particulièrement.

Ces scénarios peuvent être considérés dans une démarche alternative ou progressive : le premier vise à améliorer les conditions de fonctionnement du dispositif actuel, le second se place dans une perspective de renforcement de l'interministériel alors que le troisième privilégie à l'inverse le renforcement de l'action sociale ministérielle. Le quatrième, enfin, propose un mode de gestion qui distingue nettement les prestations découlant des obligations de l'employeur des activités sociales et culturelles.

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

Le système actuel s'il n'est pas sans inconvénients, n'est pas rejeté dans son principe par les interlocuteurs de la mission : l'action sociale est en effet un des rares champs de discussion sociale, avec celui de la formation professionnelle, qui ne soit pas seulement « conflictuel ».

Le système des CIAS-SRIAS n'est pas non plus jugé obsolète mais leurs missions doivent être définies en accord avec les moyens qui leur sont attribués d'une part, et celles qui sont remplies par les services administratifs d'autre part.

Il convient donc de clarifier les responsabilités des intervenants, en dégageant les moyens nécessaires de suivi et en déconcentrant une partie significative des crédits aux SRIAS. Dans ce scénario, c'est donc une harmonisation minimale entre les institutions qui est recherchée.

On l'a vu, le CIAS ne joue guère son rôle d'observatoire des politiques ministérielles d'action sociale et les SRIAS « mises sur la touche » par les réformes de l'Etat, le peu de crédits à répartir localement et la criante absence de moyens ne trouvent pas une place satisfaisante au sein du système. De plus, il a été observé que les liens entre le CIAS et les SRIAS tendent à distendre.

Avec l'amélioration de la connaissance de l'existant telle qu'elle est préconisée supra, le CIAS peut voir son rôle d'observatoire de l'action sociale interministérielle et ministérielle réellement mis en œuvre. De la sorte, il pourra devenir une force de propositions et être en mesure d'encourager les coopérations interministérielles.

Par ailleurs, le volume des crédits délégués aux SRIAS devrait être fortement augmenté pour faire du niveau local le principal lieu de concertation et de gestion des crédits d'action sociale interministérielle. En première analyse, ce sont notamment les crédits liés aux vacances dont la gestion pourrait être transférée, la question des CESU-Garde d'enfants pouvant être examinée dans un second temps.

Enfin, le positionnement des SRIAS - observateur des politiques locales - devrait permettre d'encourager les coopérations avec les services déconcentrés mais aussi les collectivités territoriales.

Les moyens des SRIAS devraient être renforcés en conséquence avec par exemple davantage de décharges de service pour le président et d'autorisations spéciales d'absence pour les membres du SRIAS de façon à leur permettre de remplir vraiment leur rôle.

L'absence de structure administrative identifiée, comme de délégation propre aux présidents de SRIAS pour cette activité, a rendu leur fonctionnement très difficile. Pour y remédier, il est suggéré que les services du SGAR soient un acteur majeur s'impliquant dans les débats de la SRIAS à l'image du rôle du bureau B 9 de la DGAFP à l'égard du CIAS. 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.

Le CIAS - observateur national des politiques d'action sociale - et les SRIAS au plus près de leur gestion auraient des raisons institutionnelles de renforcer leurs liens car ils sont acteurs complémentaires des politiques sociales ; le CIAS assurant par ailleurs un contrôle des actions des SRIAS.

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.

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

Ce scénario de l'unité, qui va plus loin que le précédent dans le sens de l'interministérialité, est destiné à offrir un cadre juridique solide et à énoncer des prescriptions valables pour tous les agents, quitte à ce que les ministères aillent au-delà de ce qui est prescrit.

Sa légitimité repose sur le souci de renforcer le socle commun de prestations d'action sociale qui doit pouvoir être assuré à tous agents de l'Etat.

Dans ce cadre, le ministère de la fonction publique devrait d'abord mettre en place avec les organisations syndicales du CIAS, une réflexion sur l'action sociale qui 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 précitées, aurait vocation à préciser le contour des prestations, tout particulièrement des prestations interministérielles à réglementation commune visées par la circulaire du 15 juin 1998.

En ce qui concerne les prestations individuelles, l'un des objectifs de ce document serait de resituer les prestations interministérielles, en faisant systématiquement référence à la fois aux prestations légales ou assimilées (dans le domaine de la famille et de l'action sociale vieillesse en particulier) et aux informations recueillies dans les ministères sur le développement de leurs propres prestations. L'objectif serait de régler la question du cumul entre prestations légales et prestations d'action sociale de manière à aller vers une démarche d'harmonisation de ces dernières. L'exemple du développement de prestations de garde d'enfant au-delà de 6 ans, comme celui de la mise en place d'aides à la scolarité dans le domaine de l'action sociale en faveur des familles, montrent tout l'intérêt d'un tel exercice destiné à terme à rebâtir une action sociale mieux adaptée à l'évolution des besoins des agents, en l'espèce les familles monoparentales.

Une démarche similaire prendrait tout son sens dans le domaine des crèches compte tenu des politiques ministérielles caractérisées par de grandes inégalités en particulier dans l'installation de crèches sur les lieux de travail.

Quel que soit le champ privilégié et dès lors que l'objectif consistant à construire et faire vivre un système d'information conforme aux orientations esquissées plus haut est clairement fixé, l'approfondissement de l'analyse des prestations individuelles concourt naturellement à donner les bases d'une harmonisation, aussi bien sur le niveau des prestations servies que sur les barèmes utilisés ou encore les publics visés. Avec cet exercice, il devrait pouvoir être possible de communiquer, au niveau de l'ensemble de la fonction publique, sur la politique d'action sociale, ses objectifs et les moyens qu'elle mobilise.

S'agissant des équipements existants (tout particulièrement dans le domaine des vacances et des loisirs) où la mission a relevé les très grandes inégalités entre les départements ministériels souvent issues de leur histoire même, la même logique conduirait à mettre en place l'inventaire envisagé plus haut. Une fois celui-ci réalisé, il est clair que les politiques de mutualisation, aujourd'hui déjà engagées entre les associations gestionnaires pour autoriser l'accueil dans leurs résidences d'agents issus d'autres ministères, en fonction des places disponibles, prendraient une dimension nouvelle.

Comme le soutient le rapport plus haut, rien n'interdirait alors à la DGAFP de favoriser la diffusion de l'information et d'orienter un redéploiement des crédits vers une prestation interministérielle vacances adaptée à cette offre nouvelle, sous la forme par exemple d'une prestation différentielle destinée aux agents dont les administrations n'ont pas de structures propres ou associatives.

Si la politique d'aide au logement décrite plus haut est une politique complexe où se mêlent les contraintes propres issues des emplois occupés (comme le montre l'exemple de la police nationale ou du ministère de la défense) et les stratégies de fidélisation, un exercice similaire ne devrait pas être insurmontable s'agissant de la gestion des droits à réservation de logements. Sa conduite aurait par ailleurs l'avantage, là encore, de mobiliser les administrations les plus actives, de donner des éléments de réflexion au CIAS et aux SRIAS confrontés à des problématiques de logement comme ceux d'Ile-de-France ou de Rhône-Alpes.

Dans ce scénario, les marges d'autonomie des ministères sont à terme restreintes et seules les prestations correspondant à des contraintes de service fortes et objectives restent du domaine des ministères.

Mais là encore, pour que le niveau interministériel soit réellement utile, il faut que lui soit donné les moyens d'exercer cette mission d'évaluation, d'expertise, d'expérimentation et d'orientation que seul un système d'information cohérent, du type de celui préconisé par le présent rapport lui permettra d'assurer. Ceci suppose naturellement le concours actif des services ministériels.

Ce scénario de l'unité, qui va plus loin que le précédent dans le sens de l'interministérialité, est destiné à offrir un cadre juridique solide et énoncer des prescriptions valables pour tous les agents, quitte à ce que les ministères aillent au-delà de ce qui est prescrit.

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

Un scénario de modification des périmètres actuels de l'action sociale serait de renoncer à la mise en œuvre d'actions interministérielles pour réorienter le dialogue social interministériel en la matière sur des principes directeurs, en s'appuyant sur une meilleure connaissance des actions conduites et sur la capacité de conduire des expérimentations innovantes.

Ce scénario de partage des responsabilités repose sur trois considérations :

- 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 délégataires ;
- il appartient au ministre chargé de la fonction publique et aux organisations syndicales de fonctionnaires de conduire un dialogue social pour des orientations communes, en application des articles 1^{er} et 7 de la loi du 5 juillet 2010.

Pratiquement, cela conduirait à ce que les prestations interministérielles à gestion interministérielle soient transférées au niveau ministériel. Les crédits inscrits à ce titre au programme 148 devraient être également transférés, suivant une clé de répartition à définir, soit en considération des effectifs, soit en considération de la répartition des bénéficiaires réels dans les dernières années de gestion. Concernant l'action sociale à destination des DDI, une partie des crédits pourrait être transférée au programme 333. Enfin, une petite partie des crédits serait conservée au niveau interministériel pour couvrir les frais de secrétariat et d'études des instances d'orientation.

Une exception s'imposerait toutefois concernant l'action sociale à destination des retraités qui ne peuvent pas être rattachés de façon indiscutable à un seul gestionnaire de ressources humaines. Cette question ne peut être évitée notamment du fait de l'annonce de la réouverture d'une prestation d'aide ménagère. En l'absence de caisse de retraites des fonctionnaires de l'Etat, la DGAFP devrait toujours avoir un rôle en la

matière, même si la gestion peut être assurée, dans le cadre d'une convention, par d'autres entités comme la CNAVTS.

Ce scénario n'annule pas une compétence interministérielle sur l'action sociale, mais la recentre et la rénove. Dans ce scénario, la DGAFP n'abandonne pas de compétences en la matière mais les réoriente vers le pilotage et la conduite des politiques sociales.

Pour cela le dialogue social est indispensable. Il pourrait être envisagé de renoncer à des instances dédiées et traiter ces questions dans le cadre du CSFPE, le cas échéant par une commission spécialisée. La mission considère toutefois que le CIAS et les SRIAS doivent non seulement être maintenus, mais renforcés par le rattachement d'un secrétariat permanent de taille modeste, mais distinct des services de la DGAFP.

En effet, la présidence d'un représentant du personnel s'inscrit dans l'esprit des dispositions de l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 et doit être maintenue. Son efficacité devrait être renforcée par la mise à disposition d'un secrétariat dédié, suivant le modèle, toutes choses égales par ailleurs, du comité d'orientation des retraites qui n'a pas de rôle opérationnel mais dont les avis font autorité. Les dénominations du CIAS et des SRIAS devraient être modifiées pour mieux affirmer cette mission d'étude, d'évaluation et d'orientation.

Le niveau interministériel serait ainsi un lieu d'évaluation, d'expertise, d'expérimentation et d'orientation :

- *Evaluation des politiques conduites par les différents ministères.* Le dialogue social interministériel se concentre actuellement sur les prestations interministérielles ; le CIAS méconnaît les objectifs, le contenu et les données chiffrées des politiques d'action sociale ministérielles et leurs représentants se cantonnent à des interventions minimales ; sous un nouveau mandat, il pourrait être entrepris une évaluation quantitative et qualitative, comparative et régulière de l'action sociale dans l'ensemble de la fonction publique de l'Etat ; les nouvelles SRIAS pourraient aussi 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 ;
- *Expertise des actions entreprises et de leurs résultats.* Les commissions permanentes du CIAS conduisent déjà des débats nourris ; ils gagneraient à être davantage étayés par les faits et des retours d'expériences argumentés par les responsables des actions sociales ministérielles ; cette expertise pourrait se développer au niveau national et régional ; elle pourrait aussi s'appuyer sur des moyens d'expertise extérieure en disposant de crédits d'études d'un montant mesuré ;
- *Expérimentation d'actions innovantes.* Le niveau interministériel devrait aussi pouvoir impulser, au niveau national ou régional, des actions dans de nouveaux domaines et pour de nouveaux publics ; ces expérimentations devraient être limitées en volume et dans le temps ; les évaluations, qui devraient être systématiques, pourraient permettre de relayer les expérimentations par des actions ministérielles de plus grande ampleur ;
- *Orientations de l'action sociale.* Les prestations interministérielles à gestion ministérielle devraient être relancées en instituant un dialogue social préalable à leur définition, lui-même éclairé par les évaluations de leurs résultats ; les évaluations et expertises pourraient aussi conduire à des documents d'orientation, qui seraient soumis à débat au niveau ministériel.

3.2.4 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.

Ce scénario opère une distinction complète entre les prestations relevant de l'employeur, au titre de ses obligations, et celles des activités sociales et culturelles confiées à une entité « type comité d'entreprise » dont la gestion serait confiée aux organisations syndicales⁴⁹.

Les responsabilités de l'employeur s'exercent, au principal, dans le cadre ministériel.

Dans ce scénario la gestion de la restauration, du logement et de la petite enfance (réservation de berceaux en crèche) serait confiée aux ministères, à charge pour eux d'en faire un véritable outil d'accompagnement professionnel de leurs agents. De même la gestion des secours et prêts, dont les processus d'attribution font intervenir les assistantes de service social, serait de la responsabilité ministérielle.

Comme aujourd'hui, une part d'action sociale interministérielle serait conservée pour les services déconcentrés, notamment les directions départementales et régionales interministérielles. Le niveau de la part interministérielle, facilitant notamment la mutualisation des offres et l'harmonisation des prestations, relève des scénarios précédents.

Une entité nationale Activités sociales et culturelles de la fonction publique de l'Etat, gérée par les organisations syndicales

La gestion des activités sociales et culturelles relèverait d'une entité nationale gérée par les organisations syndicales représentées au CSFPE, sur le modèle du CGOS (Comité de gestion des œuvres 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'Etat⁵⁰.

Organisée au niveau national, cette entité pourrait avoir des délégations régionales et des correspondants dans les différentes directions départementales ou régionales. Ces délégations seraient un échelon de proximité avec les agents et les services tant pour la gestion des prestations que pour l'analyse des besoins.

Le contenu des activités sociales et culturelles de sa compétence pourrait être le suivant : vacances enfants et adultes (dont les chèques-vacances), prestations individuelles d'action sociale (aide à la garde d'enfants – CESU-Garde d'enfants, aides aux enfants handicapés, aides à la scolarité et aux études...), action sociale pour les retraités - en lien notamment avec les dispositifs des conseils généraux et des

⁴⁹ Il faut souligner qu'il n'y pas de répartition a priori des prestations d'action sociale entre l'employeur et un comité d'entreprise. Si l'article R. 2323-20 du code du travail donne une liste détaillée des activités sociales et culturelles établies dans l'entreprise, il est possible pour le comité d'entreprise de déléguer la gestion de certaines activités, y compris à l'employeur ; c'est de plus en plus souvent le cas pour la restauration ainsi que les aides pécuniaires.

Dans le secteur privé, l'employeur est obligé de cotiser au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction « ex-1 % logement », auprès d'Action Logement sur la base d'une cotisation de 0,45 % de la masse salariale, complétée par une cotisation de 0,50 % de la masse salariale au FNAL-Fonds national d'aide au logement.

⁵⁰ Pour le CGOS-FPH, la participation des employeurs est fixée à 1,5 % de la masse salariale brute. A France Télécom (environ 100 000 agents en France), l'ensemble des activités sociales et culturelles sont financées à hauteur de 2,25 % de la masse salariale brute soit 92,3 M€ en 2010 versés aux vingt comités d'entreprise sur la base de leur effectif (qui refinancent le CCUES-Comité central de l'unité économique et sociale) ; France Télécom finançant par ailleurs le logement - 18,2 M€ versés au 1 % logement, la restauration - 73 M€, les aides pécuniaires - 2 M€ et les associations du lien social et de la recherche historique - 4,7 M€. En 2010, le budget global « action sociale » de France Télécom a été de 190,2 M€ soit environ 1 900 € par agent.

prestations de la CNAV, chèques cadeaux et arbres de Noël, billetterie nationale et cartes loisirs-culture, etc.

Concernant les prestations vacances, qui ont vocation à représenter le cœur de l'activité de cette nouvelle structure, après une phase transitoire de cogestion avec les services de l'Etat au cours de laquelle il serait procédé à un inventaire et une rationalisation du parc immobilier utilisé pour les vacances, l'entité nationale. Activités sociales et culturelles de la fonction publique de l'Etat gèreraient en pleine responsabilité les moyens affectés aux loisirs des agents (centres de vacances si le choix est fait d'en conserver et/ou aides financières aux familles). Il va de soi que cette entité aurait à développer des partenariats avec des prestataires de séjour, y compris les actuelles associations ou établissements relevant des ministères. Lors de la phase transitoire, un audit détaillé de ce secteur, associant ministères, associations de gestion et organisations syndicales, apparaît nécessaire à la mission afin d'en garantir l'exhaustivité ainsi que la fiabilisation des données physiques et financières.

Une gouvernance adaptée à ce scénario

Dans ce scénario, le CIAS et les SRIAS n'ont plus de raison d'être, et les instances de gouvernance doivent évoluer en tenant compte de la répartition des compétences.

Afin de disposer d'un lieu de dialogue social sur l'action sociale dans la fonction publique de l'Etat, 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 œuvre des actions sociales ministérielles liées aux obligations de l'employeur. Au niveau ministériel ou territorial, il appartiendra à chaque ministère de déterminer le mode de concertation pour l'expression des besoins, le rendu compte et l'évaluation des politiques d'action sociale liées aux obligations de l'employeur ; la négociation avec les organisations syndicales se déroulant selon les récentes dispositions organisant le dialogue social dans la fonction publique de l'Etat⁵¹.

Quel que soit son statut juridique, *l'entité nationale Activités sociales et culturelles de la fonction publique de l'Etat* serait administrée par un conseil d'administration composé des représentants des organisations syndicales siégeant au CSPFE. La présence de l'administration pourrait être assurée soit par un président (solution comité d'entreprise du code du travail), soit par un commissaire du gouvernement. Selon son statut juridique, elle pourrait être soumise au contrôle financier ou au contrôle économique et financier de l'Etat ; ses comptes seraient certifiés par un commissaire aux comptes.

Elle rendrait compte annuellement de son action devant son conseil d'administration, ainsi que devant la commission de l'action sociale du CSFPE.

Annuellement, la DGAFP publierait un rapport complet sur l'action sociale dans la fonction publique de l'Etat regroupant l'ensemble des prestations et dépenses d'action sociale dans la fonction publique de l'Etat, quel qu'en soit le gestionnaire.

⁵¹ Notamment la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Fait à Paris, le 14 octobre 2011

**CONTROLE GENERAL
ECONOMIQUE ET FINANCIER**

Alain Casanova
Chef de mission de contrôle général
économique et financier



François Fayol
Contrôleur général
économique et financier



Christiane Wicker
Administratrice civile hors classe



Nicole Prud'homme
Ancienne présidente du CIAS - Ancienne présidente de la CNAF



**INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES**

Michel Duraffourg
Inspecteur général
des affaires sociales



Philippe Barbezieux
Conseiller général
des établissements de santé



LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettres de mission des 1^{er} et 17 mars 2011

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées ou consultées

Annexe 1 : Lettres de mission des 1^{er} et 17 mars 2011



LE MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA
FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

LE MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET
DE LA SANTÉ

LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

Paris, le 01 MARS 2011

A

Monsieur le chef de l'inspection générale des affaires sociales,

Monsieur le chef du service du contrôle général économique et financier,

Les employeurs publics ont la possibilité de développer des dispositifs visant à améliorer les conditions de vie de leurs agents et de leurs familles ou d'accompagner leur vie professionnelle. Ces dispositifs forment l'action sociale. Un dispositif similaire existe dans le secteur privé à destination des salariés.

Les principes généraux et le champ d'intervention de l'action sociale sont fixés dans le titre I du statut général des fonctionnaires. L'article 9 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que « l'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles ».

Pour l'État, le champ d'application et l'organisation de l'action sociale sont fixés par le décret n°2006-21 du 6 janvier 2006, qui précise notamment en son article 3 que « l'action sociale est organisée aux niveaux tant interministériel que ministériel ». Le champ des bénéficiaires est fixé par l'article 2 « sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, (...) à l'ensemble des agents, actifs et retraités, rémunérés sur le budget de l'État ».

L'action sociale est un instrument de pilotage de gestion des ressources humaines et elle doit être un facteur participant à l'attractivité de la Fonction publique. Pour cela, l'action sociale de l'État se doit d'être lisible. Actuellement, elle se décompose en deux volets, l'un interministériel, l'autre ministériel. Présentée comme le socle minimal de l'action sociale offerte à l'ensemble des agents et comme un élément d'harmonisation de la situation de ceux-ci, l'action sociale interministérielle vise à répondre aux préoccupations et aux attentes générales et exprimées par l'ensemble des agents de l'État dans le cadre des orientations fixées par le ministre chargé de la Fonction publique. L'action sociale ministérielle, quant à elle, doit être appréhendée comme une action de proximité au plus près des besoins des agents, chargée de prendre en compte des situations spécifiques à un département ministériel et d'y apporter une réponse appropriée.

Les deux volets de l'action sociale, interministériel et ministériel, ne doivent pas se concevoir comme une simple juxtaposition d'aides à l'attention des agents de l'État mais bien comme un système cohérent de dispositifs traduisant en la matière à la fois les priorités transversales du ministre chargé de la Fonction publique et les priorités spécifiques de chacun des départements ministériels. Un système dont les effets conjugués doivent permettre de répondre au mieux aux besoins réels des agents. Or, aujourd'hui, la ligne de partage entre les deux niveaux d'intervention n'est pas clairement établie.

Par ailleurs, des personnels de l'État ne bénéficient aujourd'hui encore d'aucune offre de prestations d'action sociale. En effet, l'action sociale interministérielle ne concerne que les agents rémunérés sur le budget de l'État. En conséquence, de nombreux agents de l'État affectés au sein d'opérateurs de l'État peuvent se trouver privés de toute aide, faute d'action sociale spécifique mise en place par ces opérateurs. Il convient donc d'avoir un état des lieux de l'action sociale proposée dans les établissements publics de l'État afin de remédier à cette situation. En outre, selon le ministère d'affectation, en sus des différences en matière de gammes de prestations offertes et de volumes financiers consacrés, les dispositifs sociaux peuvent bénéficier ou non aux familles des personnels, aux agents contractuels ou encore aux retraités. Une mise en cohérence des dispositifs est là aussi nécessaire.

Compte tenu de cette situation et de la demande de clarification du cadre d'intervention de l'action sociale émanant tant des administrations, des représentants du personnel que des agents eux-mêmes, nous avons décidé de confier une mission à l'inspection générale des affaires sociales et au contrôle général économique et financier.

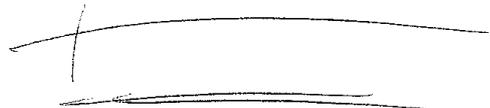
Après avoir dressé un état des lieux des politiques conduites en matière d'action sociale par les ministères mais également par les employeurs des deux autres versants de la Fonction publique, cette mission s'attachera à identifier les grands champs d'intervention, communs à l'ensemble des agents de l'État, sur lesquels devrait reposer l'action sociale.

Sur la base de ce constat, elle formulera des propositions de clarification des niveaux d'intervention entre les niveaux interministériel et ministériel et de ciblage de bénéficiaires.

Nous souhaitons que le rapport puisse nous être remis au plus tard le 15 juin prochain.



François BAROIN



Xavier BERTRAND



Georges TRON



LE MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA
FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

LE MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET
DE LA SANTÉ

LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

Paris, le

17 MARS 2011

A

Monsieur le chef de l'inspection générale des affaires sociales,

Monsieur le chef du service du contrôle général économique et financier,

Les employeurs publics ont la possibilité de développer des dispositifs visant à améliorer les conditions de vie de leurs agents et de leurs familles ou d'accompagner leur vie professionnelle. Un dispositif similaire existe dans le secteur privé à destination des salariés.

Les principes généraux et le champ d'intervention de l'action sociale sont fixés dans le titre I du statut général des fonctionnaires. L'article 9 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que « *l'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles* ».

Pour l'Etat, le champ d'application et l'organisation de l'action sociale sont fixés par le décret n°2006-21 du 6 janvier 2006, qui précise notamment en son article 3 que « *l'action sociale est organisée aux niveaux tant interministériel que ministériel* ». Présentée comme le socle minimal de l'action sociale offerte à l'ensemble des agents et comme un élément d'harmonisation de la situation de ceux-ci, l'action sociale interministérielle vise à répondre aux préoccupations exprimées par l'ensemble des agents de l'Etat dans le cadre des orientations fixées par le ministre chargé de la fonction publique. L'action sociale ministérielle, quant à elle, doit être appréhendée comme une action de proximité au plus près des besoins des agents chargée de prendre en compte des situations spécifiques à un département ministériel et d'y apporter une réponse appropriée.

Conformément aux dispositions de l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983, les agents de l'Etat participent à la définition et à la gestion de l'action sociale par l'intermédiaire de représentants siégeant dans des organes consultatifs compétents en cette matière. Au titre de l'action sociale interministérielle, cette participation des agents est organisée au sein d'une instance dédiée, le Comité Interministériel consultatif d'Action Sociale des administrations de l'Etat (CIAS).

Ce comité, institué par le décret du 6 janvier 2006 et dont les modalités de fonctionnement et de composition ont été fixées par un arrêté du 29 juin 2006, est une instance consultative non paritaire chargée notamment d'une part, de formuler des orientations en matière d'action sociale interministérielle tant au niveau national qu'à l'échelon déconcentré et, d'autre part, de proposer la répartition des crédits d'action sociale interministérielle.

Au niveau déconcentré, déclinaisons locales de ce comité, s'ajoutent des Sections Régionales Interministérielles d'Action Sociale (SRIAS) qui sont rattachées aux préfets de région. Ces sections, instances consultatives également non paritaires, sont compétentes notamment pour, d'une part, se prononcer sur le programme d'action sociale interministérielle déconcentrée et, d'autre part, proposer, dans le respect des orientations arrêtées par le CIAS et dans la limite du budget ouvert, certaines actions à mettre en œuvre dans leur ressort géographique.

Au regard de l'organisation de l'action sociale dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, ainsi que dans le secteur privé, et en particulier des responsabilités dévolues aux instances et aux acteurs dans la définition et dans la gestion de l'action sociale, le fonctionnement du CIAS nous semble être susceptible de bénéficier d'améliorations. Il convient de souligner que le CIAS n'intervient que sur le volet de l'action sociale interministérielle, ne pouvant exercer qu'une mission d'observatoire des politiques ministérielles, sans d'ailleurs disposer de moyens à ce titre.

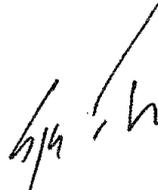
Le Gouvernement a annoncé aux organisations syndicales qu'il souhaitait que le CIAS voie ses missions renforcées vers la fixation des priorités de l'action sociale interministérielle et l'élaboration des dispositifs en étendant ses fonctions à l'évaluation des besoins des agents, l'articulation entre les différents niveaux d'action sociale (ministériel, interministériel) et l'évaluation de la performance des prestataires en charge de la gestion des prestations.

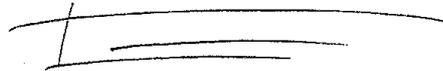
Nous avons décidé de vous confier une mission afin de présenter des propositions concrètes permettant de faire évoluer les missions et le fonctionnement du CIAS ainsi que de ses déclinaisons locales. Ces propositions seront adaptées aux spécificités de la fonction publique de l'Etat et compatibles avec les organisations mises en place au niveau ministériel. Nous avons décidé de nommer en appui à cette mission Madame Nicole Prud'homme, compte tenu de son expérience reconnue en matière de gestion des ressources humaines.

Vous voudrez bien procéder à un bilan du fonctionnement du CIAS, et à un état comparatif de l'organisation de l'action sociale dans les deux autres versants de la fonction publique et dans le secteur privé. Il conviendra en outre que vous preniez en compte les travaux conduits par la mission récemment diligentée sur la définition du périmètre de l'action sociale.

Nous souhaitons que le rapport puisse nous être remis au plus tard le 30 septembre prochain.


François BAROIN


Georges TRON



Xavier BERTRAND

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées ou consultées

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées ou consultées

Services du Premier ministre et ministères (services centraux et déconcentrés)

Services du Premier ministre.	<u>Direction des services administratifs et financiers</u> Mme Maryse-Dominique LEPLAT, sous-directrice des ressources humaines Mme Marie-Christine BARBIER, chef du bureau de la formation et de l'action sociale Mme Jacqueline ISBER, adjointe au chef de bureau de la formation et de l'action sociale
Affaires étrangères et européennes	<u>Direction des ressources humaines - Mission pour l'action sociale</u> M. Richard BOS, chef de la mission pour l'action sociale Mme Hélène FRISCH, conseillère sociale Mme Françoise MADRANGES, chargée de mission
Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire.	<u>Secrétariat général - Service des ressources humaines</u> M. Michel LEVEQUE, sous-directeur du développement professionnel et des relations sociales Mme Françoise RENAUD, chef du bureau de l'action sociale Mme Prisca TOLENTINO, adjointe au chef du bureau de l'action sociale
Culture et Communication	<u>Secrétariat général - Service des ressources humaines</u> M. Christian NEGRE, sous-directeur des relations sociales M. Roland BRETON, chef du bureau de l'action sociale et de la prévention
Défense et anciens combattants	<u>Secrétariat général pour l'administration - Direction des ressources humaines</u> Mme Chantal de NUCHEZE, chef du service de l'accompagnement professionnel et des pensions, adjointe au directeur des ressources humaines Mme Emmanuelle Lenoir, adjointe au chef du bureau des affaires financières, sous-direction de l'action sociale <u>Secrétariat général pour l'administration - Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives</u> Mme Kristine GLUCKSMANN, sous-directrice du logement Lieutenant-colonel Gilles FALTOT, chargé de mission
Ecologie, développement durable, transports et logement	<u>Secrétariat général - Direction des ressources humaines</u> Mme Dominique VARAGNE, sous-directrice des politiques sociales et des pensions Mme Evelyne FERET, chef du bureau des prestations d'action sociale Mme Mathilde CAMARA, bureau des prestations d'action sociale Mme Sylvie HOROWITZ, bureau des prestations d'action sociale
Education nationale, jeunesse et vie associative - Enseignement supérieur et recherche	<u>Direction générale des ressources humaines</u> M. Eric BERNET, chef de service, adjoint à la directrice générale des ressources humaines Mme Marie-Aimée DEANA-COTE, sous-directrice des études de gestion prévisionnelle, statutaires et de l'action sanitaire et sociale Mme Annick DEBORDEAUX, chef du bureau de l'action sanitaire et sociale Mme Marie-Laure MARTINEAU-GISOTTI, adjointe au chef du bureau de l'action sanitaire et sociale

Fonction publique

Cabinet du ministre

M. Vincent SOETEMONT, directeur du cabinet
M. Adrien BARON, conseiller

Direction générale de l'administration et de la fonction publique - DGAFP

M. Jean-François VERDIER, directeur général
M. Laurent GRAVELAINE, sous-directeur des politiques interministérielles
M. Sébastien CLAUSENER, chef du bureau de la protection sociale - B 9
Mme Agnès AGRAFEIL-MARRY, adjointe au chef du bureau de la protection sociale - B 9
Mme Lucie LEBEAU, bureau de la protection sociale - B 9
M. Nicolas SEIGNEUR, bureau de la protection sociale - B 9
M. Luc THULLER, bureau de la protection sociale - B 9

Ministères économique et financier

Secrétariat général - Direction des ressources humaines

M. Marc GAZAVE, sous-directeur des politiques sociales et des conditions de travail
Mme Yanne HENRI, chef du bureau des politiques sociales
M. Patrick BAQUEY, adjoint au chef du bureau des politiques sociales

Direction du budget

Mme Nadine GUIN, bureau 2B - PSS
M. David MOMBEL, bureau 2B - PSS

Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration

Secrétariat général - Direction des ressources humaines

M. Dominique DUFOUR, sous-directeur de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel
M. Jérôme NORMAND, adjoint au sous-directeur de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel, chef du bureau des politiques sociales et du handicap

Direction générale de la police nationale

M. Pierre DERROUCH, sous-directeur de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel
M. Christophe LANTERI, chef du bureau des politiques sociales

Justice et libertés

Secrétariat général - Sous-direction de la synthèse des ressources humaines

M. Eric GIRARD-REYDET, sous-directeur de la synthèse des ressources humaines
M. Marc SAMPIERI, chef du bureau de l'action sociale et des conditions de travail
M. Jean-François AUROUX, adjoint au chef du bureau de l'action sociale et des conditions de travail

Santé - Cohésion sociale - Jeunesse et sports

Direction des ressources humaines

Mme Michèle KIRRY, directrice des ressources humaines
M. Eric WAIBORD, sous-directeur du droit des personnels et des relations sociales
Mme Sarah FRANÇOIS-GERMAIN, adjointe au chef de bureau de l'action sociale

Secrétariat général

M. Nicolas GRIVEL, chef de la mission Agences régionales de santé - ARS

Ministère du travail, de l'emploi et de la santé	<u>Direction de l'administration générale et de la modernisation des services - DAGEMO</u> Mme Isabelle HERRERO, chef de bureau chargée de la santé au travail, des conditions de travail et de l'action sociale Mme Edith HODE, chargée du budget et des prestations sociales des agents de l'administration centrale
Région Nord-Pas-de-Calais	M. Pierre STUSSI, secrétaire général aux affaires régionales M. Eric FRITSCH, directeur de la PFRH Mme Sophie BYL, conseillère action sociale et environnement professionnel M. Richard LE BESNERAIS, secrétaire général de la direction départementale de la cohésion sociale du Nord. M. Romuald DELIENCOURT, président de la SRIAS
Région Aquitaine	Mme Anne-Gaëlle BAUDOUIN-CLERC, secrétaire générale aux affaires régionales Mme Aline DUPEYRON-UTARI, directrice de la PFRH M. Frédéric ROSSIAUD, conseiller action sociale et environnement professionnel M. Yves CHARLES, directeur départemental de la protection des populations de la Gironde M. Pierre PARRIAUD, directeur-adjoint de la direction départementale de la protection des populations de la Gironde M. Michel CARAYOL, président de la SRIAS

Organisations syndicales

CGT - Union générale des fédérations de fonctionnaires	Mme Martine SIMON, membre du CIAS M. Yvan BACQUER, membre suppléant du CIAS M. James VARNES, président de la SRIAS Pays-de-la-Loire, membre suppléant du CIAS
FO - Fédération générale des fonctionnaires	M. Claude SIMONEAU, membre du CIAS M. Patrick BRILLET, membre suppléant du CIAS M. Romuald DELIENCOURT, président de la SRIAS Nord-Pas-de-Calais M. Jacques AUBERT, membre du bureau de l'ASMA (agriculture)
CFDT - Union des fédérations des fonctions publiques et assimilées	Mme Brigitte JUMEL, secrétaire générale Mme Maïté DRUELLE, secrétaire générale adjointe, membre du CIAS
UNSA - Union des fédérations de fonctionnaires	Mme Élisabeth DAVID, secrétaire générale Mme Nelly PAULET, conseillère nationale, membre du CIAS
FSU	Mme Bernadette GROISON, secrétaire générale M. Christophe BARBILLAT, ancien président du CIAS Mme Anne FERAY, secrétaire nationale du SNES M. Alain VIBERT-GUIGUE, président de la SRIAS Languedoc-Roussillon, membre du CIAS
CFE-CGC - Union fédérale des cadres des fonctions publiques	M. Vincent HAQUIN, président M. Philippe SEBAG, membre du CIAS Mme Danièle CRENET, membre suppléant du CIAS
Solidaires - Union syndicale Solidaires Fonction publique	Mme Christelle GUYADER, membre du CIAS Mme Christine ROUSSEL, membre suppléant du CIAS

CFTC - Fédération générale des fonctionnaires et agents de l'Etat M. Denis LEFEBVRE, secrétaire général
M. Jean-Marie DAME, membre du CIAS
Mme Chantal THOMAS, membre suppléant du CIAS

Le président du CIAS - Comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'Etat

CIAS M. Jean-Pierre COSTES

Les présidents des SRIAS (réunion collective du 15 septembre 2011)

SRIAS Alsace	Mme Anne DELAROQUE
SRIAS Aquitaine	M. Michel CARAYOL
SRIAS Auvergne	M. Christian FAGAULT
SRIAS Bourgogne	Mme Aline SIMON
SRIAS Bretagne	M. Gérard FERRE
SRIAS Centre	Mme Chantal DUMONT
SRIAS Champagne-Ardenne	M. Bruno MALTHET
SRIAS Corse	M. Charles BAUVERT
SRIAS Franche-Comté	M. Yves TARDIEU
SRIAS Guadeloupe	M. Georges GUILLOU
SRIAS Guyane	M. Jean-Marc DUNO
SRIAS Ile-de-France	M. Bernard DAVID
SRIAS Languedoc-Roussillon	M. Alain VIBERT-GUIGUE
SRIAS Limousin	M. Thierry GRANET
SRIAS Lorraine	Mme Sabine CIOLEK
SRIAS Martinique	Mme Nadia ADAINE
SRIAS Midi-Pyrénées	M. Xavier MONS
SRIAS Basse-Normandie	Mme Fabienne DELIGNIERES
SRIAS Haute-Normandie	M. Christian LETERC
SRIAS Nord-Pas-de-Calais	M. Romuald DELIENCOURT
SRIAS Provence-Alpes-Côte d'Azur	M. Jean-Pierre LASSABLIERE
SRIAS Pays-de-la-Loire	M. James VARENES
SRIAS Picardie	Mme Sylviane JOURDIN
SRIAS Poitou-Charentes	Mme Danielle GESSON
SRIAS Réunion	M. Jean-Pierre SALIMINA
SRIAS Rhône-Alpes	M. Olivier ANDREANI

Autres personnes rencontrées ou consultées

ARS Ile-de-France - Agence régionale de santé M. Pascal BERNARD, directeur des ressources humaines et des affaires générales
Mme Rachida BELAYACHI, département du dialogue social et des relations de travail

ASMA - Association d'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs du ministère de l'Agriculture Mme Thérèse ROUCH, présidente
M. BLETTERY
M. Jacques AUBERT
Mme Patricia EBERSVEILLER
Mme Marie-Françoise GIRARD
Mme Christine VERHAEGHE

BnF - Bibliothèque nationale de France	M. Bertrand WALLON, directeur des ressources humaines
CNAM - Conservatoire national des arts et métiers	Mme Astrid KRETCHNER, directrice générale des services Mme Gabrielle FATIGA, directrice des ressources humaines Mme Anne-Véronique BOUCHEZ, assistante sociale
CNRS - Centre national de la recherche scientifique	Mme Isabelle KAUFFMANN, responsable du service développement social
IGN - Institut géographique national	M. Thierry PRIN, directeur des ressources humaines M. Jacques GIRALT, chef du service d'action sociale et de prévention Mme Brigitte STARZYNSKI, service d'action sociale et de prévention
UdS - Université de Strasbourg	M. Frédéric DEHAN, directeur général des services Mme Michèle KIRCH, directrice du service pour la promotion de l'action sociale
CGOS - Comité de gestion des œuvres sociales des établissements hospitaliers publics	Mme Liliane LENHARDT, présidente Mme Christine VIDAL, directrice générale M. Yves ZOZOR, chef du service des prestations
CNAS - Comité national d'action sociale pour le personnel des collectivités territoriales	M. Jean TANCEREL, directeur du développement Mme Virginie DELOUS, directrice du service juridique
CNAVTS - Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés	M. Jean-Jacques NIRO, secrétaire du comité d'entreprise Mme PREVÈL, directrice du comité d'entreprise
Groupe La Poste	M. Jean-Paul CAMO, directeur national des activités sociales M. Jean-Pierre HELAINE, responsable du pôle ressources
Groupe FT - France Télécom	Mme Carole FROUCHT, directrice des relations sociales Mme Nathalie DELACOTTE, responsable des activités sociales et culturelles déléguées
SNCF	M. Serge GAYRAUD, directeur des services ressources humaines M. Jean-Pierre LOYER, chef du département de l'action sociale
Société Générale	M. Eric BOYERE, délégué syndical national CFTC, membre du comité central d'entreprise