

DOSSIER ACTION SOCIALE SNETAP-FSU – 2 MARS 2014

En une période où les attaques contre la protection sociale, dont l'action sociale (AS) est une composante significative, vont grandissantes et nous mobilisent fortement, le dossier vise trois objectifs :

- présenter l'action sociale ;
- dessiner ses enjeux et ses perspectives ;
- sensibiliser les adhérents du Snetap-Fsu aux possibilités d'accès aux prestations de l'AS que la Fonction Publique de l'État (FPE) met à la disposition des agents du MAAF.

S'agissant des deux premiers objectifs, - a) définition, périmètre, principes, principaux chiffres, b) enjeux et perspectives -, on a choisi d'utiliser comme fil conducteur des extraits de la synthèse du rapport *L'action sociale dans la fonction publique de l'État* remis en octobre 2011 au ministre de la FP par l'IGAS (Inspection générale des affaires sociales) et le CGEfi (Contrôle général économique et financier). Cet important rapport (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000217/0000.pdf>) sert depuis aux discussions qui ont lieu entre organisations syndicales et représentants du Gouvernement, des employeurs publics territoriaux et des employeurs publics hospitaliers dans le cadre du dialogue social dans la FP instauré par la loi de 2010 relative à ce dialogue.

I- L'ACTION SOCIALE - PRÉSENTATION

« [...] l'action sociale a été reconnue par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (dite loi Le Pors) [...]. 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.

Commentaires

On trouve au contraire une définition de l'AS qui n'est pas floue à l'article 9 de la loi de 1983, modifié en 2001 puis en 2007 :

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.

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.

[...]

Les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, sont distinctes de la rémunération [...] et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir.

L'État, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion [...] des prestations [...] à des organismes à but non lucratif ou à des associations [...]

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

L'article 8 bis distingue d'ailleurs clairement les négociations relatives : aux rémunérations ; aux conditions et à l'organisation du travail, et au télétravail ; au déroulement des carrières et à la promotion professionnelle ; à la formation professionnelle et continue ; à l'action sociale et à la

protection sociale complémentaire ; à l'hygiène, à la sécurité et à la santé au travail ; à l'insertion professionnelle des personnes handicapées ; à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

En réalité, le flou supposé est une tentation permanente de tous les gouvernements jusqu'alors pour faire de l'AS un instrument de gestion des ressources humaines, un complément de rémunération, un instrument d'amélioration des conditions de travail. Le rapport reprend en plusieurs endroits cette ligne de conduite.

Ce flou est présent au MAAF qui chaque année met systématiquement l'accent sur « les conditions de travail » et la « vie professionnelle » quand la loi parle de « conditions de vie des agents et de leur familles » (Bilan social 2012 réalisé par le Bureau de l'action sanitaire et sociale, BASS, p. 95, http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/VD_BilanSocial-2012_071113_cle4c311a.pdf).

Ce point est de la plus haute importance. Il conduit à distinguer/opposer deux champs, celui du professionnel et celui de l'extra-professionnel. Et tout le monde voit bien qu'il n'y aurait guère de raisons pour un employeur de financer ce qui n'est pas lié au professionnel. À terme !

« 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 [ASI] est conduite par la DGAFP et débattue dans le cadre du comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'État (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'État pour l'AS à destination de ses agents s'élèvent pour 2010 à 566M€, dont 114 M€ gérés en interministériel directement par la DGAFP dans le cadre du programme 148 fonction publique.

Commentaires

Les chiffres sont probablement un peu plus élevés : seuls 80 à 85 % des crédits d'AS ont été saisis par l'enquête IGAS/CGEfi, hors masse salariale des personnels dédiés à l'AS (p. 26 du tome 2 du rapport).

Ces crédits représentent 0,69% de la masse salariale de la FPE (82,6 Mds € en 2010 pour 1 900 000 agents). On est loin des 1,5% consacrés par la FPH à ses agents, ou des 2,25% constatés chez France Télécom, et bien plus loin encore des 3% revendiqués par la FSU et la totalité des OS.

Ces chiffres sont largement surestimés : c'est à 0,42% qu'on arrive en rapportant les 566 M€ de l'AS aux 133,7 Mds € obtenus quand on ajoute à la masse salariale celle des pensions (51,1 Mds € en 2010). Ne pas prendre en compte les pensions n'est pas anodin. Les dérives libérales invitent en effet en permanence à ne s'intéresser qu'à la seule force de travail au travail, pour faire à terme du travail une activité complètement séparée des autres activités de la vie des personnes, et pourquoi pas pour le faire relever d'autres règles (le code du travail pouvant même devenir désuet en entravant la libre concurrence etc.)

On notera que le MAAF, - 34 000 personnels en 2010 (31 000 en 2014, suite au passage des ARL exTOS aux régions et à l'actuelle austérité imposée à l'essentiel des ministères) -, avec 0,66% et 292 € par agent se situe à la moyenne des ministères.

« Les grandes catégories de prestations d'AS par champ d'intervention sont la restauration, le logement, l'aide aux familles, les vacances-culture-loisirs et la prévention secours. [...] 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 [...].

« *Les moyens dévolus à l'action sociale interministérielle [ASI]* 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 [...].

Commentaires – Des moyens pour l'ASI effectivement limités : 114 M€ (20% de l'ensemble des crédits), à peine le budget de fonctionnement d'un club de football dira l'un des rapporteurs du budget à l'Assemblée nationale !

- « accompagnement professionnel », « politique de rémunération » on retrouve bien les dérives dénoncées plus haut. Pour qui en douterait, lire le rapport IGF/IGA/IGAS de septembre 2013 « Affectation et mobilité des fonctionnaires sur le territoire » (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000710/0000.pdf>) : « [La mission] propose également de réorienter, en lien avec les partenaires sociaux, l'action sociale au bénéfice de l'accompagnement à la mobilité » (proposition n°6 p. 20), une ASI qu'elle trouve par ailleurs extrêmement « chronophage » pour les PFRH (plates-formes régionales interministérielles d'appui à la gestion des ressources humaines) et dont les « actions [lui paraissent] marginales » (p. 35) !

« *L'action sociale gérée par les ministères au titre des prestations d'AS 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.

Commentaire - les autres domaines sont ceux du logement et des crèches.

« *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.

Commentaires

En 2010, les crédits de l'AS ministérielle sont de 452 M€ (tableau 4/18 du tome 2 du rapport) : aux 59 M€ de prestations d'AS à réglementation commune s'ajoutent 398 M€ budgétés directement dans les ministères.

S'agissant du MAAF, qui se situe dans la dernière catégorie mentionnée :

- pour 2010 - 8,310 M€ pour les crédits ministériels (prestations à réglementation commune et AS ministérielle directe) à côté des 1,329 M€ gérés directement par la DGAFP (en concertation avec le CIAS et les SRIAS) ;

- pour 2012 – 7,276 M€ pour l'action sociale (donc hors protection sociale complémentaire des mutuelles et hors action sanitaire, médecine de prévention, CHSCT, contribution FIPHFP). Cf. p. 96 du bilan social 2012 du BASS : restauration 3,398 646 M€ (restauration parisienne 1,197 735 M€ ; restauration collective des services déconcentrés 2,200 911 M€) ; subvention ASMA 2,687 635 M€ ; subvention colonies (ASMA) 0,765 655 M€ ; logement 0,124 000 M€.

- pour 2014 - le même ensemble correspond à 6,148 697 M€, en diminution sensible. Cf. chiffres du PLF 2014 (http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2014/pap/pdf/PAP_2014_BG_agriculture.pdf) : diminution de la restauration avec 2 803 647 € au total (restaurations parisienne et des services déconcentrés non distinguées), stabilité à 696 050 € (gérés par l'ASMA) pour les centres de vacances, stabilité quasi identique à 2 644 000 € pour l'ASMA (sur les 3 066 189 € réservés à l'ASMA et, pour 12%, aux mutuelles, la SMAR et la MGET qui va fusionner avec la MGEN en 2015), diminution à 5000 € des crédits logement.

La forte diminution des crédits interpelle : elle apparaît supérieure à la diminution pourtant importante de 10% du nombre d'agents du ministère entre 2010 et 2013.

Une remarque : Structure originale dans la FPE (cf. encadré), l'ASMA gère directement plus de la moitié des crédits de l'action sociale définie par la loi (6,149 M€ prévus au PLF 2014), 60% de ces crédits (hors centres de vacances) étant délégués aux Asma départementales.

II- L'ACTION SOCIALE – ENJEUX ET PERSPECTIVES

« Sans préjuger de son ampleur et de ses modalités, la réforme du cadre actuel de l'AS de la FPE s'impose pour six raisons :

« - les finalités multiples de l'AS 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) ;

Commentaire – L'enjeu, c'est : la personne au service du travail, position dominante chez les employeurs, ou bien le travail comme l'un des moyens d'expression de la vie des personnes et de renforcement de la vie en société, position de la FSU, largement présente chez les OS.

« - l'organisation administrative de l'AS doit être rénovée dans le cadre de la réforme de l'État ; 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 ;

Commentaire – à lire le rapport sur la mobilité des fonctionnaires de sept.-13 (cf. supra), c'est de double langage dont il s'agirait ici. Cela étant, les rapports des inspections générales traduisent une pensée d'IG, mais pas forcément les pensées et les comportements des politiques qui, in fine, décident.

« - 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) ;

Commentaire – Si l'État est obligé de faire une place aux retraités dans ses prestations, c'est parce que qu'ils n'ont pas le bénéfice des prestations sociales assurées par la branche retraite de la SS dès lors que leur carrière publique est plus longue que leur éventuelle carrière privée (rapport p. 42/85). La remise à l'ordre du jour en 2012 de l'aide au maintien à domicile de façon « dégradée » par rapport à ce qu'elle était avant sa suppression en 2009 témoigne de cette obligation à composer pas d'une vision, la notre, qui fait de la communauté de travail, dans son entièreté, un élément constitutif d'expression et de dynamisation de la vie des personnes et de la vie sociale.

« - les prestations doivent être revues afin de les adapter à des besoins nouveaux [...] ; 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 ;

Commentaires – Lire : a) l'air du temps est à l'individualisme. Foin des projets collectifs. S'ils périlclitent, s'ils font problème, n'essayons pas d'analyser, d'améliorer, d'innover, sautons au contraire sur l'occasion de faire de tous les citoyens des consommateurs, soumis à leurs seuls désirs (leurs « attentes ») en tout état de cause sans aucun lien avec les mouvements d'éducation et de culture populaire, par exemple ; b) l'idée d'assujettir les prestations de l'AS aux cotisations sociales est tout à fait « novatrice » : l'AS, une marchandise comme une autre ! qui en ramenant de l'argent dans les caisses de l'État reprendra une partie de ce qu'indûment les conquêtes sociales ont gagné au 20^{ème} siècle ! c) faire collaborer les ministères : s'agirait-il d'amoindrir la qualité des prestations que certains ministères ont su accorder à leurs agents au fil du temps ?

« - [...]

« - la mesure de l'impact de l'AS 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.

Commentaire – Quelle idée bizarre ! Que ne donne-t-on au CIAS les moyens qu'il réclame d'impulsion, de développement et même selon les cas, de gestion des projets plutôt que de lui suggérer de s'orienter vers le contrôle de l'efficacité de projets décidés et mis en œuvre par d'autres, les ministères, à qui il n'appartiendrait pas, le comble finalement de l'irresponsabilité, de s'intéresser à l'efficacité de ce qu'ils mettent en place. Quand on songe au nombre de personnes, de syndicats rencontrés par la mission qu'il ne soit qu'aussi peu question de ce qu'elles ont fait valoir, et dans les SRIAS et au CIAS, est consternant.

« 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.

Commentaire – À bien relire le rapport, on devine aisément qu'une connaissance par France Domaine, souvent cité, et même (p. 50/85) pour gérer des prestations d'action sociale ! serait la bienvenue. Si l'on avait, par exemple, la volonté de vendre au privé qui n'attend que cela toute une partie du patrimoine. Cette notion de patrimoine, pour un État, n'est-elle pas profondément désuète ? Ce n'est pas en tout cas le mouvement de vente auquel on vient d'assister et qui se continue, qui peut incliner à faire douter de la possibilité de ce dessein.

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

[...] »

Commentaires – [scénarios consultables pp. 4, 5 et 60 à 65 du rapport]. Une suite à ce dossier permettra d'indiquer où en sont les discussions. Elles paraissent structurer deux scénarios, l'un correspondant au scénario 1 (améliorer les conditions de fonctionnement du système dans un cadre décentralisé), l'autre à un mixte des scénarios 4 (mise en place d'un opérateur cantonné aux seules activités sociales et culturelles et 2 (renforcer l'action interministérielle sur la base d'une information fortement mutualisée), les OS s'accordant en tout cas unanimement sur les grands principes suivants :

- fort attachement à la définition actuelle de l'AS et de ce qui fait sa spécificité dans la FP ;
- AS distincte des autres politiques sociales (handicap, conditions de travail, PSC) ;
- AS distincte de la rémunération (versement indépendant du grade et de l'emploi, référence au QF) ;
- fort attachement aux dispositifs collectifs, mais besoin d'agir également par des prestations individuelles ;
- nécessité d'étendre le bénéfice à tous les agents de l'État : actifs ou pensionnés ; titulaires ou non ; affectés en métropole ou ultramarins ; rémunérés ou non sur le budget de l'État ;
- mieux piloter les politiques d'AS : évaluer le besoin et la satisfaction de l'agent ; développer des enquêtes, de besoin, de satisfaction ; mieux connaître les actions mises en œuvre.

III- ACTION SOCIALE – CONNAÎTRE LES PRESTATIONS

1- Portails et guides

2- l'Asma

3- Les responsables syndicaux au Snetap