

**L'ACTION SOCIALE DE  
L'ETAT EN FAVEUR DE SES AGENTS**

*Rapport présenté par  
Madame Marie-Caroline Bonnet-Galzy  
inspectrice générale des affaires sociales*

*Avec la collaboration de :*

*Marie-Claude Blanc,  
membre de l'Inspection générale  
des affaires sociales*

*Joël Sallé,  
membre de l'inspection générale  
de l'administration de l'éducation  
nationale et de la recherche*

*Septembre 2002*

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>I LE DIAGNOSTIC DE LA MISSION .....</b>	<b>3</b>
<b>I.1. Le poids de l'histoire .....</b>	<b>3</b>
<b>I.2. Les comparaisons rarement évoquées mais bien présentes.....</b>	<b>5</b>
<b>I.2.1.Les comités d'entreprise et organismes de gestion « assimilés » .....</b>	<b>5</b>
<b>I.2.2.La Caisse nationale des allocations familiales, la Caisse nationale d'assurance maladie.....</b>	<b>6</b>
<b>I.2.3.Les Caisses de retraite et mutuelles .....</b>	<b>7</b>
<b>I.2.4.Les autres fonctions publiques .....</b>	<b>8</b>
<b>I.3. Le manque de visibilité .....</b>	<b>8</b>
<b>I.3.1.Un périmètre mal défini.....</b>	<b>9</b>
<b>I.3.2.Une chaîne d'intervenants complexe .....</b>	<b>9</b>
<b>I.3.3.Le rôle mal défini de la DGAFF .....</b>	<b>10</b>
<b>I.3.4.Le double rôle du CIAS.....</b>	<b>10</b>
<b>I.3.5.De fortes disparités entre les politiques ministérielles.....</b>	<b>11</b>
<b>I.3.6.L'impossibilité pratique de mesurer l'effort financier global.....</b>	<b>12</b>
<b>I.4. La nécessité d'agir .....</b>	<b>12</b>
<b>I.4.1.Adapter les prestations aux besoins des usagers et aux évolutions .....</b>	<b>12</b>
<b>de la société .....</b>	
<b>I.4.2.Renforcer l'attractivité de la fonction publique d'Etat dans un contexte démographique peu favorable .....</b>	<b>13</b>
<b>I.4.3.Renforcer le dialogue social .....</b>	<b>14</b>
<b>I.4.4.Répondre à l'insécurité juridique .....</b>	<b>15</b>
<b>I.4.5.Clarifier les responsabilités et simplifier les procédures.....</b>	<b>16</b>
<b>II LA POSITION DES DIFFERENTS ACTEURS DU CHANGEMENT .....</b>	<b>17</b>
<b>II.1. Les gestionnaires interministériels de l'action sociale et leurs prestataires associés .....</b>	<b>17</b>
<b>II.1.1.La DGAFP .....</b>	<b>17</b>
<b>II.1.2. La direction du budget .....</b>	
<b>II.1.3. Les prestataires associés : CNAF, MFP, ministère de l'équipement .....</b>	<b>18</b>
<b>II.2. Les gestionnaires ministériels de l'action sociale .....</b>	<b>18</b>

<b>II.3. Les partenaires sociaux .....</b>	<b>20</b>
<b>III LES ORIENTATIONS PRECONISEES .....</b>	<b>24</b>
<b>III.1. Clarifier le périmètre de l'action sociale, volet de la politique des ressources humaines .....</b>	<b>24</b>
<b>III.2. S'engager sous condition sur le développement d'une action sociale au profit des retraités .....</b>	<b>24</b>
<b>III.3. Intégrer l'action sociale dans la démarche d'observatoire .....</b>	<b>25</b>
<b>III.4. Mettre les politiques d'action sociale ministérielles au cœur de la politique d'action sociale de l'Etat .....</b>	<b>25</b>
<b>III.5. Repenser l'interministériel .....</b>	<b>26</b>
<b>III.6. Responsabiliser les partenaires sociaux .....</b>	<b>27</b>
<b>III.7. Définir une référence pour le financement de l'action sociale .....</b>	<b>28</b>
<b>III.8. Construire et piloter les conditions de la sécurité juridique .....</b>	<b>28</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>30</b>
<b>Sommaire des annexes .....</b>	<b>31</b>

## INTRODUCTION

Par lettre du 13 juin 2002 (annexe 1), Monsieur Jean-Paul DELEVOYE, Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, a confirmé la mission de réflexion sur la modernisation de l'action sociale de l'Etat au profit de ses agents confiée par son prédécesseur à Madame Marie-Caroline BONNET-GALZY, chef du service de l'Inspection générale des affaires sociales, par lettre du 5 mars 2002 (annexe 2).

Pour mener cette réflexion, Madame BONNET-GALZY s'est appuyée sur la contribution de Marie-Claude BLANC et de Joël SALLÉ respectivement membres des services de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche.

Il était demandé de formuler des propositions répondant à trois exigences majeures : une meilleure adaptation du dispositif d'action sociale aux nouvelles attentes des agents et de l'Etat-employeur, une amélioration des règles de gestion de l'action sociale, une définition d'un cadre général de réflexion sur le volume des crédits à consacrer à l'action sociale par les différents ministères. Parallèlement à cette réflexion de nature stratégique, il était attendu de cette mission qu'elle se prononce sur la pertinence et la mise en œuvre d'un certain nombre de prestations actuelles ou à créer.

Il est rapidement apparu que ces deux niveaux de réflexion ne pouvaient être menés de pair. Si la mission pouvait utilement contribuer à la réflexion stratégique, il n'était, en revanche, ni dans son rôle ni dans ses moyens de formuler des propositions concrètes sur des prestations pour lesquelles la difficulté d'arbitrage procède plus du mode de régulation globale que de l'adéquation spécifique. Il a donc été fait le choix de consacrer la réflexion de la mission à la recherche et à la construction d'éléments de cohérence d'une politique de l'action sociale de l'Etat-employeur, compte tenu de l'histoire de cette action sociale, des enjeux à venir et des positions des partenaires gestionnaires ou sociaux.

En termes de méthodologie, préalablement au démarrage effectif de la mission, il a été procédé à l'analyse des nombreux rapports (annexe 3), généraux ou portant sur des points plus spécifiques, sur le thème de l'action sociale depuis plus de vingt ans, et, en particulier, du rapport BLANCHARD de 1995. Les membres de la mission ont relevé, à cette occasion, la convergence et la permanence des constats faits par les différents rapporteurs : périmètre de l'action sociale non défini, ligne de partage peu claire entre le ministériel et l'interministériel, modes de gestion peu satisfaisants, manque de volonté politique pour mettre en œuvre les préconisations des rapporteurs...

Plus d'une vingtaine d'entretiens (annexe 4) ont ensuite été conduits par la mission avec un triple objectif :

- mieux appréhender les constats et les attentes des différents ministères en matière d'action sociale interministérielle et ministériel ; ont donc été rencontrés les responsables de l'action sociale des ministères les plus importants, mais également des ministères qui avaient fait état de problèmes spécifiques.

- pouvoir établir des points de comparaison entre la fonction publique d'Etat et les deux autres fonctions publiques en matière d'action sociale. A cet effet, les membres de la mission ont eu un entretien avec des responsables des fonctions publiques territoriale et hospitalière, ainsi qu'avec le centre de gestion des œuvres sociales des établissements hospitaliers publics.
- rechercher dans la pratique d'organismes extérieurs à l'administration, publics ou privés, des voies d'amélioration éventuellement transposables à la fonction publique. A cette fin, les membres de la mission ont rencontré des responsables de l'ANPE, EDF, France Télécom, Renault et Axa.

Parallèlement, les fédérations de fonctionnaires, membres du Comité interministériel de l'action sociale, ont été auditionnées individuellement par la mission dans la deuxième quinzaine du mois de juin, afin de recueillir leur analyse et leurs propositions.

Le présent rapport concrétise l'ensemble des réflexions menées par la mission en lien avec ses différents interlocuteurs. Il comprend trois parties :

- I Le diagnostic de la mission
- II La position des différents acteurs du changement
- III Les orientations préconisées

## I. LE DIAGNOSTIC DE LA MISSION

Ces éléments de diagnostic, dont la convergence avec ceux effectués à l'occasion des précédents rapports a déjà été soulignée, ne sont pas le fait des seuls membres de la mission ; fréquemment évoqués lors des échanges de ces derniers avec leurs interlocuteurs gestionnaires ou partenaires sociaux, ces éléments, qui concourent à dresser un bilan mitigé de l'action sociale de l'Etat au profit de ses agents, recueillent en effet un large consensus.

### I.1 Le poids de l'histoire

L'action sociale se caractérise par son manque de définition claire, ce point a été souligné à maintes reprises ; en effet, aucun texte réglementaire n'en a, jusqu'ici, défini les finalités, le périmètre et la cohérence d'ensemble.

En dépit de sa réalité et de sa nécessité soulignées encore lors de la réunion du Comité interministériel à la réforme de l'Etat du 15 novembre dernier, l'action sociale, depuis sa reconnaissance en tant que champ d'intervention de l'Etat au profit de ses agents, n'a trouvé d'éléments de définition que dans ceux qui contribuent à la rendre effective : son contenu en termes d'actions et d'activités, l'existence de ses instances de concertation, et, plus récemment, la « légalisation » de l'un de ses modes de gestion.

Cette lacune était manifeste dès la sortie des deux circulaires du Ministère des Finances, prises le 16 janvier 1946 et le 13 août 1948 et considérées, même en l'absence de valeur réglementaire, comme le fondement juridique de l'action sociale. Nées de la volonté de ce ministère de coordonner les initiatives prises en matière « d'œuvres sociales » par différents départements ministériels et d'en harmoniser les règles, ces deux circulaires ne « définissent » l'action sociale qu'au travers de domaines d'intervention autorisés (cinq en 1946<sup>1</sup>, un sixième-les crèches et garderies- en 1948) et de moyens susceptibles de leur être consacrés.

Par la suite, le régime juridique de l'action sociale s'est progressivement construit de manière empirique, par un empilement de mesures successives et pragmatiques sans recherche de cohérence d'ensemble, mais essentiellement en réponse à des besoins ou à des contraintes externes. La mission souligne toutefois que ce régime, que certains ont pu qualifier de sorte de « droit coutumier », par son absence de définition préalable de l'action sociale, a favorisé, en réponse aux attentes des fonctionnaires, l'émergence d'initiatives ministérielles et interministérielles, qu'elles soient transversales (restauration administrative<sup>2</sup>, logement...) ou plus individuelles (aide à la mobilité, aides à l'éducation des enfants, par exemple). Le caractère facultatif et non créateur de droits de ces prestations a conduit l'Etat à les instituer par voie de circulaires.

Néanmoins, dans ce contexte juridique peu structuré, plusieurs étapes majeures, pour la plupart créatrices de droits, doivent être mentionnées.

Ainsi, un arrêté du 19 juin 1970 (annexe 5), en instituant un comité interministériel consultatif des services sociaux des administrations de l'Etat (CISS), reconnaît le rôle de la

<sup>1</sup> Cantines et restaurants, services médico-sociaux, sociétés de secours mutuels, colonies de vacances, arbres de Noël

<sup>2</sup> circulaire du 17 avril 1986 relative aux restaurants inter-administratifs

concertation interministérielle. Son champ de compétences, vaste<sup>3</sup> et sa composition (représentation des organisations syndicales plus importante en nombre que celle de l'administration, présidence assurée par une organisation syndicale) témoignent d'une forte volonté de vivifier le dialogue social.

Quelques années plus tard, la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (annexe 6), dans son article 9, pose le principe de 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 ».

Par une circulaire du 29 mars 1984<sup>4</sup>, le Secrétaire d'Etat en charge de la fonction publique procède à une refonte des prestations ministérielles d'action sociale, qu'il définit comme « des avantages financiers accordés aux agents pour les aider à faire face à diverses situations », en complément « des prestations légales du fonds des prestations familiales » et dont il souligne le caractère facultatif ; ce texte, qui ne concerne que les prestations ministérielles mais communes aux divers départements ministériels, en harmonise les conditions d'application.

La volonté de l'administration de déconcentrer les instances consultatives dans le domaine de l'action sociale, dans le cadre de la politique de renouveau du service public, va se concrétiser en deux temps. Des groupes départementaux interministériels d'action sociale (GIDAS) seront expérimentés dans plusieurs départements entre 1992 et 1994. Cette expérience de déconcentration au niveau départemental, dont la pertinence a été soulignée par plusieurs interlocuteurs syndicaux de la mission, ne sera pas généralisée.

Mais en 1994, l'arrêté du 7 septembre (annexe 7) remplace le CISS par le CIAS, sans modifier toutefois son champ de compétences, et, en son article 7, institue auprès de chaque préfet de région, et sous la présidence de ce dernier, une section régionale du CIAS (SRIAS), en définit la composition paritaire administration déconcentrée/organisations syndicales et le triple rôle : « proposer au préfet de région la répartition des crédits d'action sociale interministériel dont la gestion est déconcentrée, proposer les actions à entreprendre sur le plan interministériel, notamment en matière d'équipements et d'installations dans les domaines du logement, de la restauration et de l'enfance, faire toute proposition qui vise à favoriser l'utilisation commune des équipements sociaux implantés dans la région ».

Enfin, dernière étape majeure dans la construction du régime juridique de cette action sociale : le complément apporté à l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 par l'article 25 de la loi n°2001-02 du 3 janvier 2001 (annexe 8) relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique.

Cet ajout avait, certes, le mérite de clarifier la distinction entre rémunération et action sociale (« 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

<sup>3</sup> rassembler tous renseignements sur les réalisations des différents départements ministériels et sur leurs projets, étudier les mesures de coordination et d'harmonisation des services sociaux, recueillir auprès des départements ministériels les éléments d'information nécessaires à une évaluation des crédits inscrits au budget des charges communes soit pour l'action propre des départements ministériels soit pour des actions à caractère interministériel, définir les actions à entreprendre sur le plan interministériel, notamment en matière d'équipements et d'installations, ainsi que les modalités de mise en œuvre de ces actions

<sup>4</sup> cette circulaire abroge 34 circulaires prises entre 1945 et 1983...ce qui témoigne de la vitalité d'une action sociale même non définie...

grade, de l'emploi ou de la manière de servir ») ; il était, toutefois, essentiellement dicté par une contrainte externe, la mise en œuvre des règles de concurrence édictées par la directive 92-50 du 18 juin 1992 relative aux marchés publics de services, et la nécessité qui en découlait de sécuriser par la loi les relations entre les administrations et leurs gestionnaires de prestations. Ainsi, la nouvelle rédaction de l'article 9 prévoit 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 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association. ».

En conclusion, un ensemble de dispositions précisant un contenu et des modalités d'action, construit progressivement en réponse à des besoins des agents ou de l'administration, ou en réaction à des contraintes externes, mais sans volonté affirmée de construire une cohérence d'ensemble au service d'une action sociale définie dans ses finalités et ses objectifs.

## I.2 Les comparaisons rarement évoquées mais bien présentes

Les nombreux échanges conduits par la mission avec ses interlocuteurs gestionnaires ou partenaires sociaux n'ont évoqué que très rarement l'action sociale mise en œuvre par d'autres types d'acteurs, dont certains, par nature, proches de la fonction publique d'Etat : les comités d'entreprise, la Caisse nationale des allocations familiales et la Caisse nationale d'assurance maladie, les caisses de retraite et mutuelles ou les autres fonctions publiques. En tout état de cause, l'action sociale conduite par ces différents acteurs n'est, au cours des débats, jamais apparue comme un enjeu de revendications, les interlocuteurs de la mission poursuivant parfois même l'idée d'une action sociale spécifique liée au fondement statutaire de la fonction publique d'Etat.

### I.2.1 les comités d'entreprise et organismes de gestion « assimilés »

Par souci de simplification, la mission assimilera aux comités d'entreprise stricto sensu des organismes de gestion tels que la CCAS<sup>5</sup> d'EDF-GDF (et ses 110 caisses locales) ou l'ADASA<sup>6</sup> de l'Agence nationale pour l'emploi. Bien que possédant un statut distinct de celui des comités d'entreprise, et un champ de compétences plus restreint (pas de vocation économique), ces organismes s'en rapprochent, en effet, tant par leur financement, leur autonomie de décision et de gestion que par le champ social qu'ils couvrent.

Le périmètre de l'action sociale des comités d'entreprise est clairement et strictement défini par le code du travail. Ceci conduit les entreprises à opérer une distinction nette entre l'action sociale, domaine de la seule compétence du comité, et les actions d'accompagnement de la vie professionnelle qu'elles mènent au profit de leurs salariés (aides au recrutement, à la mobilité, logement, prévoyance...) et qui relèvent de la seule responsabilité de l'employeur. Il y a là une différence fondamentale avec la conception de l'action sociale dans la fonction publique qui englobe, sous le même vocable et sans aucune ligne de partage (la mission aura l'occasion de revenir sur ce point), des actions ayant trait à la vie professionnelle, la vie personnelle et la solidarité.

<sup>5</sup> Caisse centrale d'action sociale

<sup>6</sup> Association pour le développement des activités sociales de l'Agence

L'action culturelle et de loisirs d'une part, les actions de solidarité d'autre part, sont le domaine privilégié d'intervention des comités d'entreprise. Tel est le cas dans les entreprises ou organismes avec lesquels la mission a eu des échanges<sup>7</sup>.

Au-delà de ces constantes, le périmètre de l'action sociale des comités d'entreprise apparaît évolutif dans le temps, si ce n'est en droit, tout au moins dans les faits : ainsi, dans le domaine de la restauration, secteur confié à leur gestion par le code du travail, on observe une volonté forte et progressive de désengagement de la part des comités. Tel était le cas chez Renault et chez Axa où cette responsabilité est maintenant assumée par l'entreprise. Un désengagement similaire est souhaité par le CCAS d'EDF mais il se heurte à une opposition de l'employeur. Au sein des organismes rencontrés par la mission, seule l'ADASA (ANPE) conserve une action en la matière, pour la gestion des tickets-restaurants.

Dans le domaine de l'action sociale, les comités d'entreprise disposent de plusieurs atouts :

-une structure juridique ad hoc définie par le Code du Travail : le comité d'entreprise est doté de la personnalité civile et gère son patrimoine (art L 431-6) ; il comprend le chef d'entreprise ou son représentant et une délégation du personnel (art L 433-1). Sa présidence est assurée par le chef d'entreprise ou son représentant (art L 434-2) qui ne participe pas au vote lorsqu'il consulte les membres élus du comité en tant que délégation du personnel (art L 434-3).

-une large autonomie par rapport à l'entreprise : cette dernière s'étant totalement désengagée de leur secteur d'intervention, ils décident en toute indépendance des orientations à retenir et de leurs modalités d'organisation. Leur proximité du terrain leur permet de mieux cibler les attentes des agents et de leur apporter les réponses les plus adéquates.

-un financement assis sur des bases précises et transparentes : 2,05% de la masse salariale chez Renault (30 millions d'€ en 2001), de 1,2 à 1,5% de la masse salariale chez Axa. ; il en est de même dans les structures assimilées aux comités d'entreprise par la mission : un montant par agent (385 € pour les prestations et loisirs) pour l'ANPE, 1% des recettes d'exploitation d'EDF/GDF (pourcentage fixé par l'article 25 du statut des personnels des industries électriques et gazières, soit environ 365 millions d'€ en 1998/1999).

-ils contribuent au dialogue social dans l'entreprise tout en responsabilisant les organisations syndicales dans la gestion de l'action sociale.

### **I.2.2 La Caisse nationale des allocations familiales, la Caisse nationale d'assurance maladie**

La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) est un acteur majeur de l'action sociale, tant en termes financiers qu'en termes de population ciblée.

Ainsi le Fonds national d'action sociale géré par la CNAF sur le fondement de l'article L.263-1 du code de la sécurité sociale, atteint, au titre de l'année 2000, 14,4 milliards de francs<sup>8</sup>, à rapprocher des 3,2 milliards de francs des crédits budgétaires de la fonction publique d'Etat consacrés à son action sociale<sup>9</sup>. Quant au nombre d'allocataires de la CNAF, fin 2000, il approchait les 10 200 000, soit cinq fois plus que le nombre d'agents (civils et militaires) de la fonction publique d'Etat.

<sup>7</sup> Renault, Axa, EDF, ANPE

<sup>8</sup> source : rapport d'activité 2000 de la CNAF

<sup>9</sup> source DGAFP, bureau des affaires sociales

Cette action sociale, mise en œuvre par les Caisses d'allocations familiales (CAF), et systématiquement complémentaire de la politique des prestations légales, concerne toutes les familles relevant du régime général, et des régimes assimilés (les fonctionnaires de l'Etat n'en bénéficient toutefois pas). Elle se caractérise, par ailleurs, par sa forte décentralisation et sa proximité du terrain.

Cette action sociale, ciblée sur la famille et l'enfant, répond essentiellement à deux axes majeurs :

-accompagner la fonction parentale et favoriser l'épanouissement de l'enfant au sein de sa famille : il s'agira pour les CAF de développer l'accueil des jeunes enfants, individuel ou collectif, et de favoriser les loisirs et vacances des enfants et des familles, mais également de soutenir les parents dans leur rôle vis à vis de leurs enfants ou du milieu scolaire, de leur apporter éventuellement une aide temporaire et d'accompagner des familles fragilisées.

-contribuer au développement social local et à la cohésion sociale en prévenant les exclusions (aides, prêts, accès à des équipements collectifs ou individuels) et en conduisant des actions de développement social local.

Il s'agit, par ailleurs, d'une action sociale territorialisée et très largement partenariale. En effet, en fonction de diagnostics locaux, les conseils d'administration des CAF déterminent, à partir des axes d'intervention nationaux, les priorités de chacune des CAF. Cette action sociale et familiale des caisses fait ensuite l'objet d'une définition et d'une fixation de priorités dans le schéma directeur d'action sociale de chaque caisse. Tant dans le diagnostic que dans la mise en œuvre, les CAF agissent en lien étroit avec leurs partenaires locaux, collectivités territoriales ou partenaires associatifs, au service de l'action sociale globale la plus pertinente pour chacun des territoires.

La Caisse nationale d'assurance maladie a également développé une action sociale en direction des personnes qui se trouvent en situation difficile à la suite d'une maladie sous forme de prestations supplémentaires et de secours.

### **I.2.3 Les caisses de retraite et mutuelles**

Les caisses de retraite de base, les caisses de retraite complémentaire et mutuelles mènent une action sociale propre vis à vis de leurs ressortissants. Toutefois, la multiplicité de ces structures ne permet d'en appréhender ni le volume, ni le nombre de bénéficiaires.

Certaines des actions menées se rapprochent des quelques prestations interministérielles offertes à ses retraités par la fonction publique : prêts destinés à l'amélioration de l'habitat par exemple, aides ménagères à domicile (à relier avec la nouvelle allocation personnalisée à l'autonomie désormais). D'autres prestations, à l'instar de celles que développe en particulier la CNAV, entrent dans le cadre d'une prise en compte globale, non seulement de la donnée « retraite », mais également de la donnée « vieillissement de la population des retraités ». Ainsi, à côté de prestations telles que les bourses d'études pour les enfants de retraités, les actions de prévention, les aides et prêts, les activités culturelles et les loisirs-vacances... se développe une action sociale en réponse au vieillissement de cette population : téléassistance, aides aux réseaux gérontologiques, soutien aux aidants familiaux (en particulier par la création de possibilités d'hébergement temporaire des personnes aidées), accueil de jour...

### I.2.4 Les autres fonctions publiques

S'agissant des deux autres fonctions publiques, on ne peut parler de politique nationale d'action sociale. En effet, tant la direction générale des collectivités locales, que la direction de l'hospitalisation et de l'offre de soins soulignent leur désengagement quasiment total en la matière.

Ainsi, la politique d'action sociale de la fonction publique hospitalière est déterminée par les établissements hospitaliers et mise en œuvre par les organismes agréés auxquels ils sont tenus d'adhérer. La quasi totalité des établissements (2517 soit environ 943 000 agents actifs et retraités<sup>10</sup>) ont recours, pour cette mise en œuvre, à une association de la loi 1901, le Comité de gestion des œuvres sociales des établissements hospitaliers publics (CGOS).

Les collectivités territoriales déterminent librement leur politique d'action sociale et les modalités de sa mise en œuvre : services des ressources humaines, centres de gestion, associations locales, mutuelles ainsi que deux associations nationales : le Comité national d'action sociale- CNAS - (7500 collectivités adhérentes, 200 000 agents<sup>11</sup>) et le Fonds national d'action sanitaire et sociale- FNASS- (26 000 agents concernés<sup>12</sup>).

Le périmètre de l'action sociale conduite par le CNAS et le FNASS est essentiellement centré sur la solidarité, l'aide à la famille et le champ loisirs-culture-vacances. Le champ d'intervention du CGOS, axé sur les enfants, les loisirs, la vie quotidienne, la protection, la retraite est, en revanche, beaucoup plus vaste ; à noter par exemple : une complémentaire retraite mise en œuvre au profit des personnels hospitaliers, une prestation départ à la retraite, une compensation partielle de la perte de salaire au terme du droit statutaire à plein traitement en cas de maladie. L'action sociale mise en œuvre par ces trois structures s'adresse à la fois aux actifs et aux retraités, ces derniers bénéficiant, par ailleurs, de l'action sociale menée par leur caisse de retraite commune, la CNRACL<sup>13</sup>.

Leur financement est assis sur un pourcentage de la masse salariale : 1,5% de la masse salariale des personnels hospitaliers (hors corps médical) pour le CGOS, soit environ 252 millions d'€ en 2001<sup>14</sup>), 0,67% pour le CNAS et 1% pour le FNASS. Une cotisation forfaitaire par retraité est également versée au CNAS ou au FNASS par les collectivités adhérentes.

Enfin, ces deux fonctions publiques assurent directement ou indirectement le dialogue social voulu par le législateur. Ainsi, dans la fonction publique territoriale, la concertation trouve sa place au sein des comités techniques paritaires (de la collectivité ou du centre de gestion, pour les communes ayant moins de 50 agents). Toutes les instances du CGOS, quant à elles, sont composées paritairemment de représentants des organisations syndicales représentatives des personnels de la fonction publique hospitalière et de représentants de la Fédération hospitalière de France (au titre des directeurs d'hôpitaux).

### I.3 Le manque de lisibilité

L'action sociale de l'Etat ne constitue pas un ensemble bien défini duquel on peut avoir aisément une vision globale. En effet, la répartition des compétences entre les différents

<sup>10</sup> source : CGOS

<sup>11</sup> source : rapport de Madame ESCOFFIER sur l'action sociale dans les collectivités territoriales

<sup>12</sup> source : idem

<sup>13</sup> caisse nationale de retraite des collectivités locales

<sup>14</sup> rapport financier et statistique 2001 du CGOS

niveaux de responsabilité de l'Etat résulte de la combinaison de différentes logiques complexes à analyser, les politiques ministérielles sont difficiles à comparer, enfin, il n'existe pas d'outils permettant de mesurer précisément la part que l'Etat consacre à cette politique.

### **I.3.1 Un périmètre mal défini**

L'ensemble des acteurs reconnaît que, dans les faits, la politique d'action sociale est devenue pleinement un élément ou un volet de la politique de ressources humaines sans pour autant faire l'objet de textes en donnant une définition précise et commune à l'ensemble de la fonction publique de l'Etat. De ce fait, c'est la pratique qui a déterminé des contours qui diffèrent d'une administration à l'autre en fonction des nécessités et des objectifs.

Il est généralement admis que trois domaines d'actions forment le cœur de la politique d'action sociale :

- L'accompagnement social de la vie professionnelle
- Le soutien social et l'aide à la famille
- Les vacances, les loisirs, la culture et le sport

Le premier domaine est celui qui est le plus fortement corrélé à la politique de gestion des ressources humaines, il a pour finalité de permettre à l'agent de disposer des conditions les plus favorables à l'exercice de sa mission par exemple en matière de restauration ou d'aide à la mobilité. Cette proximité rend souvent peu perceptible la frontière entre la politique de gestion des ressources humaines qui relève pleinement de la responsabilité décisionnelle de l'employeur et celle d'action sociale à la définition et à la mise en œuvre de laquelle pourront participer les représentants des personnels.

Ainsi, les services gestionnaires de ressources humaines ont tendance à assimiler à la politique d'accompagnement social de la vie professionnelle, des politiques voisines telles que l'accueil des nouveaux recrutés, la médecine de prévention ou l'insertion professionnelle des handicapés qui sont conduites à partir de moyens humains et financiers trop souvent difficiles à distinguer de ceux de l'action sociale.

### **I.3.2 Une chaîne d'intervenants complexe**

Le dispositif qui s'est mis en place progressivement, répartit entre six niveaux de responsabilité la définition et l'application des actions sans que cette répartition obéisse à une logique fonctionnelle (annexe 9). Ainsi, un agent de l'Etat peut bénéficier :

- De prestations interministérielles mises en œuvre par des organismes prestataires (MFP, CAF) ;
- De la politique interministérielle de restauration mise en œuvre dans le cadre d'un système complexe de mutualisation des moyens entre la DGAFP et les ministères ;
- De prestations ministérielles faisant l'objet d'un encadrement réglementaire strict et d'un financement interministériel au circuit complexe ;
- D'actions ministérielles, gérées directement au niveau central ou déconcentrées ;
- D'actions ministérielles gérées par un organisme disposant de plus ou moins d'autonomie ;
- D'actions interministérielles initiées et mises en œuvre au niveau local ;

- Enfin, un agent demandeur d'un logement social verra sa demande traitée par un dispositif qui combine l'interministériel et le ministériel, le central et le local.

Cette diversité des modes d'intervention permet sans doute de mieux adapter les actions à la diversité des besoins et des situations mais elle ne favorise ni la cohérence des politiques ni leur évaluation. Enfin, elle ne permet pas à l'agent de percevoir clairement l'ensemble des actions dont il peut bénéficier et, pire, la diversité des acteurs engendrant celle des procédures, les modalités d'accès aux différentes prestations seront étanches entre elles et éventuellement incohérentes.<sup>15</sup>

### **I.3.3 Le rôle mal défini de la DGAFP**

Le rôle de la DGAFP dans la conduite des politiques sociales est défini, dans l'arrêté du 15 juillet 1998 (annexe 10) de façon curieusement restrictive. En effet, alors que, par exemple, le bureau FP4 est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la politique en faveur du recrutement et de l'insertion des handicapés dans la fonction publique, son rôle en matière de politique sociale est limité aux prestations interministérielles et ministérielles à réglementation commune ainsi qu'aux équipements sociaux et c'est à ce seul titre qu'il assure le secrétariat du CIAS.

A cette ambiguïté réglementaire correspond, chez les acteurs de l'action sociale, gestionnaires et partenaires sociaux, une perception assez floue du rôle de la DGAFP. En outre, ces mêmes acteurs font remarquer que la prééminence des contraintes budgétaires dans l'appréciation des politiques d'action sociales existantes ou en projet, a tendance à transférer à la direction du budget les rôles de pilote et d'arbitre que la DGAFP n'est pas en mesure d'exercer.

### **I.3.4 Le double rôle du CIAS**

Quelques-uns des acteurs rencontrés par la mission ont déploré une certaine frustration des membres du CIAS et de ses commissions permanentes devant les limites du dialogue social, face aux contraintes économiques notamment, mais dans l'ensemble l'utilité de cette instance a été soulignée. Les organisations syndicales y sont très attachées et souhaitent que son rôle soit conforté.

Pourtant, l'arrêté du 19 juin 1970 modifié (annexe 5) a confié au CIAS un ensemble de missions qui peuvent être regroupées en deux catégories :

- Une mission d'observation : rassembler les renseignements sur les politiques ministérielles, étudier les mesures de coordination et d'harmonisation nécessaires, évaluer les crédits nécessaires pour l'application des politiques financées sur le budget des charges communes ;
- Une mission de proposition et d'avis concernant les prestations et les opérations d'investissements ainsi que la répartition des crédits interministériels.

---

<sup>15</sup> Un agent pourra voir ses droits apprécier en fonction de son indice, de son revenu brut, de son quotient familial... en fonction de la prestation demandée et de l'administration à laquelle il appartient. Généralement, chaque prestation donne lieu à la constitution d'un dossier sans qu'il soit tenu compte des informations déjà communiquées.

La mise en œuvre de la seconde mission est bien évidemment dépendante de la réalisation de la première. Or, le CIAS ne dispose pas des outils et des moyens d'investigation qui lui permettraient de remplir utilement ce rôle d'observatoire. Il est par ailleurs permis de s'interroger sur la possibilité pour un tel organisme de remplir ce type de mission en raison de ses effectifs et de son mode de fonctionnement.

En revanche, le CIAS est de fait le lieu où se discutent les grands axes des politiques d'actions sociales, sans que cette compétence générale soit expressément reconnue dans la définition juridique de ses compétences.

### **I.3.5 De fortes disparités entre les politiques ministérielles**

Soit en raison de conditions particulières d'exercice des fonctions (par exemple, la forte mobilité imposée aux personnels militaires et l'obligation de maintenir un niveau élevé d'opérationnalité des armées), soit par choix de politique de ressources humaines, certaines administrations ont développé des dispositifs d'action sociale très nettement supérieurs à ceux d'autres départements ministériels qui ont choisi d'autres priorités. De ce fait, les moyens mis en œuvre tant en crédits qu'en personnels sont de niveaux très différents (annexe 11).

Cette situation peut générer chez les agents un sentiment d'iniquité qui est renforcé par la difficulté à comparer objectivement les dispositifs et les politiques d'ensemble.

L'existence des prestations interministérielles, des actions ministérielles à réglementation commune et des équipements sociaux interministériels peut être considérée comme étant de nature à modérer l'impact de ces disparités interministérielles en constituant un socle commun de prestations accessibles à tous les fonctionnaires.

Il convient toutefois de relativiser cet effet modérateur en constatant que l'efficacité de la mise en œuvre des prestations, qu'elles soient ministérielles ou interministérielles, est directement liée à l'efficacité des réseaux ministériels d'action sociale. Or, plus encore que dans les dotations en crédits (écart de 1 à 10 du ratio crédits sur effectifs), c'est dans l'importance des moyens en personnels mis en œuvre que les politiques ministérielles diffèrent le plus (1 acteur de l'action sociale pour environ 200 personnels civils ou militaires au ministère de la défense, 1 pour 235 au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, mais 1 pour 4000 pour le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche)<sup>16</sup>.

Ainsi, les prestations interministérielles servies par la MFP sont, relativement, plus utilisées par les agents des administrations qui disposent d'un important réseau d'action sociale.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Données indicatives sur la base d'estimations recueillies par la mission auprès des administrations concernées.

<sup>17</sup> Le ministère de la Défense qui représente 18 % des effectifs "consomme" 27 % des bonifications de chèques vacances et 39,3 % des subventions pour l'amélioration de l'habitat (source : statistiques MFP 2001)

### **I.3.6 L'impossibilité pratique de mesurer l'effort financier global**

Alors que les entreprises connaissent précisément le pourcentage de leur masse salariale qui est affectée au financement du comité d'entreprise, l'Etat n'est pas en mesure d'avoir une vision exacte de l'effort financier qu'il consacre à l'action sociale.

On estime à environ 390 millions d'€, la somme des dépenses, en crédits, des ministères auxquels s'ajoutent environ 130 millions d'€ de crédits interministériels, soit un total de 520 millions d'€ (annexes 11 et 12). Rapporté à une masse salariale de 61 359 millions d'€ en 2001, le pourcentage de dépenses serait de 0,84 %.

Ce chiffre n'est toutefois qu'apparent puisque, si les dépenses interministérielles sont assez bien délimitées, celles des ministères sont plus complexes à apprécier. En effet, les enveloppes de crédit prises en compte dans l'évaluation précitée, comprennent des dépenses affectées à des actions ne relevant pas de l'action sociale (insertion des handicapés, médecine de prévention et actions sanitaires) alors, qu'à l'inverse, elles ne prennent pas en compte l'ensemble des dépenses d'investissements ou de subventions d'équipement (titres V et VI des budgets ministériels, équipements sociaux et réservations de logements).

En outre, et c'est assurément le point faible de cette évaluation, elle ne prend pas en compte le coût des dépenses de personnels. Or, d'une part, l'efficacité de l'action sociale est largement conditionnée par l'importance et la qualité des réseaux chargés de la mettre en œuvre, d'autre part, les dépenses de personnels sont très coûteuses<sup>18</sup>.

Les réseaux d'action sociale ne sont pas seulement composés de travailleurs sociaux dont les effectifs budgétaires sont aisément identifiables, ils comprennent beaucoup de personnels administratifs souvent intégrés dans les services de ressources humaines et parfois des personnels de droit privé salariés des structures associatives gestionnaires déléguées de l'action sociale. Il est donc extrêmement difficile de mesurer les moyens mis en œuvre par les administrations.

## **I.4 La nécessité d'agir**

Les échanges conduits par la mission avec ses interlocuteurs gestionnaires ou syndicaux ont contribué à identifier les points critiques de l'action sociale menée actuellement par l'Etat au profit de ses agents et ont confirmé qu'ils sont demandeurs de changement. Le constat du dynamisme et de la pertinence de l'action sociale menée par certains des organismes extérieurs<sup>19</sup> rencontrés par les rapporteurs les ont confortés dans ce sens. Des voies d'amélioration doivent, en conséquence, être recherchées dans plusieurs directions.

### **I.4.1 Adapter les prestations aux besoins des usagers et aux évolutions de la société**

Le constat d'une inadéquation des prestations offertes par rapport aux besoins et attentes des usagers est largement partagé. Néanmoins, il convient de le nuancer.

<sup>18</sup> La valorisation des emplois d'assistants sociaux et de conseillers techniques de service social augmenterait de 6,4 % les dépenses d'action sociale du ministère de la Défense et de 5,25 % celles du ministère de l'Intérieur.

<sup>19</sup> ANPE, France Télécom, EDF, Renault, Axa

En effet, ces prestations, dans leur ensemble, sont perçues comme répondant à un besoin des usagers ; la mission souligne, d'ailleurs, que le niveau de leur consommation lui est apparu résulter plus de la définition de leurs critères d'attribution ou de la faiblesse des réseaux sociaux ministériels chargés d'en assurer la promotion que de leur caractère obsolète. Cependant (cf. annexe 12-2), elles ne concernent qu'un nombre restreint d'agents (chèque-vacances : 134 000 bénéficiaires, aide à l'amélioration de l'habitat des retraités : 1 112 bénéficiaires, aide ménagère à domicile des personnes âgées : 30 000 bénéficiaires et AIP-PIP : 3 700 dossiers).

Les ministères, quant à eux, ont fréquemment développé des prestations spécifiques, en réponse à la fois aux besoins des agents et de l'employeur. En effet, c'est essentiellement dans le domaine de l'accompagnement de la vie professionnelle des agents que se sont développées les initiatives les plus nombreuses ; quelques exemples : diversification des parcs de logements des ministères<sup>20</sup>, aides et prêts à l'installation<sup>21</sup> ou à l'acquisition d'un logement<sup>22</sup>, aides à la mobilité<sup>23</sup>.

Il n'en demeure pas moins que les attentes des agents de la fonction publique évoluent comme la société dans son ensemble ; ainsi, ces agents (et, en particulier les jeunes générations), sont à la recherche de réponses individuelles plus que collectives. C'est le cas dans trois secteurs particuliers : la restauration, avec la forte demande de tickets-restaurants, l'aide à la famille avec le souhait de mise en œuvre du titre emploi-service, les loisirs et voyages, avec le recours souhaité à des prestataires extérieurs et non plus à des établissements de vacances « ministériels ». Si la pertinence de ces nouvelles prestations est incontestable, la mission souligne toutefois que le rythme de leur mise en œuvre sera tributaire des contraintes de régulation budgétaire globale.

Enfin, une adaptation des prestations interministérielles ou ministérielles aux attentes et besoins suppose, au préalable, une bonne analyse de ces derniers. La mission déplore que ni la DGAFP, ni les ministères, à l'exception du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité<sup>24</sup>, ne semblent s'être dotés d'outils à cette fin, malgré les préconisations faites en 1995 dans le rapport BLANCHARD.

#### **I.4.2 Renforcer l'attractivité de la fonction publique d'Etat dans un contexte démographique peu favorable**

La DGAFP, dans son numéro d'avril 2002 de Point Stat, précise qu'au cours des sept prochaines années, « 30% des fonctionnaires des ministères civils en fonction à la fin de l'année 2000 auront cessé leur activité ». Par ailleurs, « le renouvellement des effectifs se produira au moment où le nombre de jeunes diplômés sortant du système éducatif subira un tassement ».

Dans un tel contexte, les recrutements des ministères subiront de plein fouet la concurrence des recrutements du secteur privé. Les futurs candidats à une carrière de

<sup>20</sup> ex : ministère de la Justice avec la construction de résidences para-hôtelières

<sup>21</sup> en particulier par la prise en charge de la caution (cf. en projet au ministère de la Défense)

<sup>22</sup> prêts immobiliers (Finances, Défense)

<sup>24</sup> telles que les prêts destinés à la prise en compte des frais de double résidence en cas de mutation liée à une promotion au ministère des Finances ou aides à l'éducation pour frais supplémentaires liés à la mobilité des parents, aides à la reconnaissance d'une nouvelle affectation au ministère de la Défense

<sup>24</sup> enquête réalisée durant le 1<sup>er</sup> trimestre 2002 par la SOFRES pour la Direction de l'administration générale et de la modernisation des services du Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

fonctionnaire ou de salarié ne manqueront pas d'intégrer dans leur choix les avantages « indirects » associés à l'emploi proposé.

Or les avantages d'une appartenance à la fonction publique (action sociale, accompagnement de la vie professionnelle, protection complémentaire suffisante...), par rapport à un emploi dans le secteur privé, se sont progressivement estompés. Sans attendre les résultats de l'étude comparative entre le secteur public et le secteur privé demandée à Bernard BRUNHES par la Mutualité de la Fonction Publique, et à la lumière des échanges de la mission avec deux sociétés (Renault et Axa), force est de constater que ces dernières ont développé des actions spécifiques, en faveur de leurs salariés, sans commune mesure avec les actions menées par l'Etat au profit de ses fonctionnaires. Ainsi :

- Renault a développé une large gamme d'indemnités et prestations en matière d'aide à la mobilité : aide à la revente, compensation des écarts de loyer, prise en charge des déplacements familiaux. Des prêts spécifiques à la mobilité ont été créés dans le cadre d'une Charte « mobilité » chez Axa.
- Des régimes de prévoyance particulièrement avantageux (capitaux et rente éducation) ont été mis en place par ces deux sociétés pour couvrir les risques d'invalidité et décès de leurs salariés, auxquels s'ajoute, chez Axa, une couverture complémentaire des frais de santé. Dans cette dernière société, l'affiliation obligatoire à ce régime Prévoyance-Frais de santé permet au salarié, qui ne finance que 50% de sa cotisation, de déduire cette dernière de ses revenus imposables.

Il appartiendra donc à la DGAFP, dans le cadre de son rôle de définition de priorités et de cadrage général (cf infra § III.5), d'engager sans tarder, en lien avec l'ensemble des ministères et les partenaires sociaux, une réflexion sur les moyens de renforcer l'attractivité de la fonction publique par rapport au secteur privé. Il s'agit là de l'un des enjeux majeurs des prochaines années.

#### **I.4.3 Renforcer le dialogue social**

Si les modalités de la concertation ministérielle n'ont été que peu évoquées par les interlocuteurs syndicaux, la concertation interministérielle a, quant, à elle, fait l'objet de vives critiques, essentiellement au niveau central<sup>25</sup>. Au delà du constat unanime de l'absence d'une véritable négociation en matière d'action sociale, sur laquelle la mission aura l'occasion de revenir, les échanges ont mis en relief les difficultés d'instaurer un véritable dialogue social au sein du CIAS.

Ainsi, cette instance a pu être qualifiée par un syndicat de lieu de « simili-concertation » (bien que sa présidence soit assurée par les organisations syndicales), n'apportant pas, de surcroît, la plus-value espérée. Ont été soulignées, en effet, son absence d'influence sur la détermination du budget d'action sociale et son incapacité matérielle à assumer un rôle de recueil d'information, d'évaluation et de contrôle indispensables, cependant, pour conforter sa capacité de propositions. Enfin le rôle de la direction du Budget, jugé trop prépondérant, tant au sein des commissions permanentes que du CIAS lui-même, est perçu comme un frein au dialogue social (un dialogue « muselé » selon certains), la contrainte budgétaire étant systématiquement opposée à toute initiative des partenaires sociaux (ex : opposition de la

<sup>25</sup> Les difficultés du dialogue social au sein des SRIAS n'ont été que peu soulignées, en tant que telles, par les interlocuteurs de la mission qui se sont prioritairement axés sur l'absence de moyens de ces structures de concertation, sur la faible implication des préfets dans ce domaine, et sur les lignes de partage floues entre le ministériel et l'interministériel, le local et le central.

direction du Budget à l'expérimentation du titre emploi-service). A cet ensemble de critiques, la mission ajoutera l'engorgement quasiment chronique du CIAS par le traitement de dossiers (RIA, logement), dont la déconcentration au niveau régional pourrait être pertinente et permettrait à cette instance de se recentrer sur un rôle de proposition, de priorisation des actions à conduire, de mutualisation des expériences, et, enfin, d'évaluation et de contrôle.

Il semble donc nécessaire de repositionner le CIAS sur ce rôle stratégique, suffisamment en amont des décisions, comme le préconise le rapport FOURNIER, afin que le dialogue social conforte sa légitimité et sa réalité.

#### I.4.4 Répondre à l'insécurité juridique

Le champ de l'action sociale, par sa spécificité et sa diversité, s'accommode mal des modalités de gestion de l'action administrative. Les contraintes budgétaires et comptables imposées aux administrations ont conduit ces dernières à rechercher ou favoriser des formules de gestion plus souples, de nature à mieux répondre aux besoins des usagers, et parfois à l'urgence de leur situation. Se sont ainsi progressivement développées, à côté et à l'initiative des administrations, des structures répondant à des statuts très divers : associations, fondations, établissements publics, à vocation générale, en matière d'action sociale, ou à vocation plus spécifique.

Si le recours à des établissements publics ou l'existence d'associations créées par le personnel pour gérer le champ culture-sports-loisirs, ne semblent pas soulever de difficultés particulières, tel n'est pas le cas des structures, associations et fondations, créées à l'initiative de l'administration. Les critiques formulées à plusieurs reprises par la Cour des Comptes sur le recours à ce type d'organismes de gestion ont engendré une situation d'insécurité juridique qui se situe à un double niveau :

- la participation, fréquente, d'autorités administratives ayant pouvoir de décision au Conseil d'administration de ces structures a conduit la Cour à contester la réalité de l'autonomie de décision et de gestion de ces dernières et à déclarer certaines de ces autorités « comptables de fait des deniers de l'Etat »<sup>26</sup> (définition de la gestion de fait en annexe 13). D'autres contrôles, toujours en cours, en particulier sur le recours du Ministère de l'Intérieur à l'association Jean MOULIN pour la gestion de ses prestations d'action sociale, sont susceptibles d'aboutir à des conclusions similaires.
- L'absence, soulignée par la haute juridiction, de mise en concurrence dans la dévolution de la gestion de l'action sociale à ces organismes, en contradiction avec les dispositions du droit européen (directive 92/50) et de la législation nationale (lois 9163 du 3 janvier 1991 et 93-122 du 29 janvier 1993). L'introduction, dans la loi du 3 janvier 2001, de la possibilité pour l'Etat de « 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 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association » pourrait ne pas suffire à lever les incertitudes des ministères. Ce point est d'autant plus important qu'il concerne également les relations entre la DGAFP et son prestataire, la MFP, chargée, par décret n° 2001-371 du 27 avril 2001 (annexe 14), d'assurer la gestion de la plupart des prestations interministérielles. En effet, ce décret a fait l'objet d'un recours auprès du Conseil

<sup>26</sup> Arrêt provisoire de la Cour des Comptes, en date du 28 juin 2001, prononcé à l'encontre de directeurs et sous-directeurs du ministère de la Justice.

d'Etat de la part de la Mutuelle Générale des Services Publics, au motif, notamment, qu'il violait « les règles les plus élémentaires du droit de la concurrence » fixées par le code des marchés et les directives communautaires. La position du Conseil d'Etat sur ce point, non connue à ce jour, sera de nature à éclairer le débat.

La mission a constaté une forte attente, chez l'ensemble de ses interlocuteurs, pour que la DGAFP joue un rôle pilote dans la recherche de solutions juridiques adaptées, en lien avec la Cour des Comptes, le Conseil d'Etat et l'ensemble des ministères.

#### **I.4.5 Clarifier les responsabilités et simplifier les procédures**

Les interlocuteurs de la mission ont fréquemment fait état de leur difficulté à identifier les responsabilités dans une action sociale par nature composite : responsabilités interministérielles ou ministérielles<sup>27</sup>, centrales ou locales. Le point I.3 du présent rapport a montré la complexité des chaînes d'intervenants et la diversité des modes d'intervention. Il en naît un sentiment d'opacité que la faiblesse des outils de contrôle de gestion et de reporting dans ce domaine n'est pas en mesure de lever.

La mission ne citera que l'un des secteurs où ce constat d'opacité lui apparaît le plus patent : le logement, secteur dans lequel, selon que la réservation est interministériel ou ministériel, entre ou non dans le cadre de l'ex-FARIF ou du contingent des 5% préfectoraux, la ligne de partage des responsabilités entre la DGAFP, les ministères, le ministère de l'Equipement, et le préfet de région ou de département est difficile à identifier et justifierait un travail de simplification et de mise en cohérence. La mission relève, toutefois, que le ministère de l'Equipement s'est engagé dans cette voie, en cherchant à supprimer les superpositions juridiques et à assurer les cohérences en matière de logement ministériel. Les ministères qui ont des lignes budgétaires pour passer des conventions de réservation devraient voir leur responsabilité accrue : de simples négociateurs, ils devraient devenir signataires de leurs propres conventions de réservation, responsabilité jusqu'ici assumée par le ministère de l'Equipement. Le Budget a donné son accord à cette clarification, sous réserve d'une base commune unique (convention-type en cours d'élaboration par le ministère de l'Equipement).

Les interlocuteurs syndicaux n'ont, par ailleurs, pas manqué de rappeler à la mission que la complexité des procédures était source de lenteurs excessives dans la sortie des textes ; tel est le cas de la circulaire annuelle conjointe Fonction publique / Economie, Finances, Industrie fixant les taux des prestations ministérielles dites à réglementation commune et sortie le 19 juin 2002, alors que ces taux étaient applicables au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

---

<sup>27</sup> Cette perception floue des responsabilités ne leur semble, au demeurant, pas partagée par les usagers qui ont tendance à considérer que la responsabilité se situe dans le ministère qui traite leur dossier, c'est à dire le leur, même lorsque la prestation demandée est interministérielle.

## II. LA POSITION DES DIFFERENTS ACTEURS DU CHANGEMENT

Les gestionnaires interministériels et ministériels et les partenaires sociaux rencontrés partagent globalement les constats mitigés portés par la mission sur l'action sociale de l'Etat en faveur de ses agents et sont, en conséquence, conscients de la nécessité d'un changement. Leur mobilisation en faveur de ce changement est apparue forte, même si elle répond à des motivations différentes. Les prestataires actuels apparaissent, quant à eux, désireux de s'associer à ce changement.

### II.1 Les gestionnaires interministériels de l'action sociale et leurs prestataires associés

#### II.1.1 La DGAFP

Les entretiens menés par la mission avec la DGAFP conduisent au constat de difficultés, pour cette direction, à positionner son rôle et à valoriser une autre politique d'action sociale qu'interministérielle.

Ce constat rejoint celui des autres interlocuteurs de la mission : si leur perception du rôle de la DGAFP est floue, c'est avant tout (et pas seulement en raison des réels sous-effectifs du bureau FP4) parce que cette direction a, elle-même, une conception imprécise de son rôle ; en effet, dans le champ qui lui est confié par l'arrêté du 15 juillet 1998 (élaboration et mise en œuvre de la politique sociale au niveau des prestations interministérielles, ministérielles à réglementation commune et équipements), elle a essentiellement positionné son rôle sur des activités de gestion au détriment d'une fonction plus stratégique. La mission souligne, toutefois, que cette situation est ancienne et bien antérieure à 1998.

Par ailleurs, consciente de la faiblesse de la part de l'interministériel dans les politiques d'action sociale par rapport à la part du ministériel, la DGAFP a adopté une position, conforme à ses attributions, certes, mais très en retrait, sur les politiques développées par les différents ministères : une connaissance très lacunaire des actions ministérielles conduites, alors que la complémentarité entre l'interministériel et le ministériel est affirmée par tous et que cette direction générale peut être le seul lieu de mutualisation, une absence de détermination de priorités ou d'orientations nationales en matière d'action sociale (qui ne s'opposeraient pas aux innovations et spécificités ministérielles)...

#### II.1.2 La direction du Budget

Un souci affiché : la maîtrise des effets des mesures au plan financier dans un contexte budgétaire difficile, et une nécessité : dégager des marges de manœuvre. Défavorable à un financement de l'action sociale assis sur un pourcentage de la masse salariale, cette direction privilégierait plutôt l'existence d'un socle de solidarité par agent avec, en plus, la possibilité de bénéficier des choix ou arbitrages faits par des gestionnaires locaux responsables entre primes, action sociale, effectifs. C'est, en effet, au niveau de la responsabilisation des acteurs locaux, et non centraux, que se trouvent les voies d'amélioration.

#### II.1.3 Les prestataires associés : CNAF, MFP, Ministère de l'Equipement

Ces acteurs ont, pour certains d'entre eux (CNAF et MFP) développé en direction de leurs bénéficiaires ou de leurs adhérents, une action sociale propre caractérisée par la proximité, la souplesse et la flexibilité. Si l'action de la CNAF est essentiellement orientée

vers les familles, celle des mutuelles publiques répond plus à la notion de solidarité intergénérationnelle, en adéquation avec les principes qui guident l'action sociale de l'Etat en faveur de ses agents. Certains d'entre eux, actuellement prestataires de la DGAFP pour les prestations interministérielles, seraient prêts à développer des relations de véritable partenariat avec l'administration dans le domaine de l'action sociale. A noter, également, l'évolution du ministère de l'Equipment (cf. § I.4.5) en direction d'un partenariat plus équilibré avec les différents ministères en matière de réservation de logements.

## II.2 Les gestionnaires ministériels de l'action sociale

Il ne s'agit pas ici, pour la mission, de reprendre l'ensemble des points évoqués lors des entretiens et qui ont donné lieu, parfois, à des prises de positions spécifiques à tel ou tel ministère, mais seulement les points essentiels de convergence :

- **Un sentiment d'inquiétude largement partagé**

Plusieurs des gestionnaires rencontrés, confrontés aux situations d'insécurité juridique évoquées au § I.4.4, ont fait état de leur inquiétude, mais également de leur lassitude face à un problème manifestement récurrent, mais sur lequel l'implication interministérielle est restée insuffisante (ce que n'a pas manqué de relever le Conseil d'Etat saisi par le seul ministère de l'Intérieur sur la Fondation Jean Moulin<sup>28</sup>).

La demande d'une intervention de la DGAFP pour rechercher les modalités de gestion de l'action sociale les plus adéquates est forte. Le risque de démobilisation est réel chez des gestionnaires conduits à des irrégularités du seul fait de l'inadaptation des règles actuelles de la comptabilité publique à la gestion d'un secteur d'activité administrative aussi spécifique.

- **Une forte conscience de la disparité de leurs moyens associée à une volonté de transparence**

La disparité des moyens budgétaires ministériels, globaux ou par agent, est une réalité. Les tableaux joints en annexe 11 en portent témoignage. Elle est vécue de manière très négative par les différents ministères qui, pour la plupart, ont tendance à se comparer à un seul ministère de référence, celui de l'Economie, des Finances, de l'Industrie, sans véritablement introduire, dans les éléments de la comparaison, ce qui relève de leur seule responsabilité.

En effet, force est de constater que si les crédits d'action sociale de ce département ministériel sont sensiblement supérieurs à ceux des autres ministères, ils résultent, au moins en partie, de la volonté de ce dernier de faire de son action sociale un élément fort de sa politique de ressources humaines<sup>29</sup>. D'autres ministères ont procédé à des choix similaires, souvent liés à la nécessité d'accompagner l'exercice de métiers à spécificités affirmées (Défense, Intérieur par exemple). En revanche, certains départements, tels l'Education nationale, ont préféré donner la priorité à des recrutements ou à des revalorisations de carrière au détriment de leur politique d'action sociale. La faiblesse de leurs crédits est, en partie, la traduction de ce choix délibéré.

<sup>28</sup> Note du directeur des personnels, de la formation et de l'action sociale au directeur-adjoint du cabinet du ministre de l'intérieur, en date du 10 décembre 2001, rendant compte de la séance de travail tenue au Conseil d'Etat le 19 novembre 2001, suite à la saisine du ministère de l'intérieur.

<sup>29</sup> La grève des services fiscaux de 1989 a contribué de manière significative à cette prise de conscience.

Disparité de moyens budgétaires, mais également disparité des moyens humains consacrés à l'action sociale : 691 agents<sup>30</sup> au ministère de la Défense, 158 au ministère de l'Intérieur...mais 140 pour le ministère de l'Education nationale. Ces disparités trouvent leur origine dans les mêmes choix. Si les ministères possédant un faible réseau social sont apparus favorables à une éventuelle mutualisation des moyens humains, les réticences sont nettement plus marquées dans les ministères à maillage territorial fort.

Enfin, les rapporteurs ont noté, chez plusieurs de leurs interlocuteurs, le constat d'une opacité entre leur ministère et la DGAEP portant tant sur le niveau de consommation des prestations interministérielles par chaque ministère que sur les modalités de répartition des crédits distribués par la DGAEP. Une volonté de meilleure transparence est affirmée, quels que soient les ministères concernés et leur situation relative en matière de crédits d'action sociale.

#### **- La prééminence souhaitée du ministériel par rapport à l'interministériel**

Si l'existence de l'action sociale interministérielle n'a pas fait l'objet d'une véritable remise en question de la part des interlocuteurs de la mission (certains souhaitant toutefois une plus grande déconcentration de ses modalités de gestion), l'action sociale ministérielle a été réaffirmée comme l'action de proximité de nature à mieux répondre à la fois aux besoins des agents et à la spécificité de leur métier, mais également à permettre de développer les politiques sociales innovantes dont la fonction publique a besoin.

#### **- Des attentes à l'égard de la DGAEP**

Comme l'a déjà souligné le présent rapport, le rôle de la DGAEP, défini, au demeurant, de manière restrictive par les textes, est perçu de manière floue par les gestionnaires ministériels.

Or ces derniers affirment attendre de cette direction un véritable rôle d'impulsion de politiques sociales, de cadrage général, d'expertise et de mutualisation des expériences : plus de stratégie et moins de gestion (ou de contribution à la gestion).

En conclusion, des gestionnaires identifiant clairement les points critiques de l'action sociale, une volonté manifeste d'amélioration et d'optimisation, mais pas de véritables propositions sortant du cadre actuel<sup>31</sup>.

### **II.3 Les partenaires sociaux**

L'impression d'ensemble que dégage la mission des entretiens est celle de partenaires sociaux ponctuellement critiques, mais nuancés et plutôt pragmatiques (sans, toutefois, que les contraintes de régulation budgétaire soient véritablement intégrées), demandeurs d'une inflexion forte de la politique d'action sociale et d'une action sociale qui ne soit pas « la cerise sur le gâteau » des négociations salariales. Les positions tranchées ont été rares, sauf de la part de trois fédérations et sur certains points seulement : la CGC, la CFTC et FO.

<sup>30</sup> Conseillers techniques et assistants sociaux

<sup>31</sup> certains interlocuteurs (ministère de l'Intérieur) rejetant même l'idée d'une éventuelle transposition à la fonction publique de la « formule comité d'entreprise »

- Des éléments de constats et de propositions globalement partagés par l'ensemble des interlocuteurs syndicaux de la mission (et qui rejoignent, en partie, ceux formulés par les gestionnaires) :

- *Sur l'action sociale en général :*

- L'absence d'une définition et d'une reconnaissance en droit de l'action sociale, qui n'a toutefois pas empêché celle-ci d'être une réalité ; la mission a constaté la forte exigence en la matière exprimée par ses interlocuteurs.
- Un périmètre de l'action sociale :
  - ◆ à élargir, en termes de bénéficiaires, à l'ensemble des agents actifs et aux retraités, dans une logique de continuité par rapport à leur ancien régime de fonctionnaires actifs, et par souci d'équité vis à vis des retraités du secteur privé. La mission relève que ses interlocuteurs, pour la plupart, admettent que la prise en charge des retraités ne se situe pas nécessairement au niveau ministériel
  - ◆ mais, également, à mieux préciser par rapport à d'autres secteurs de la politique sociale tels que la médecine de prévention ou l'insertion professionnelle des handicapés ; la reconnaissance de synergies possibles entre action sociale et médecine de prévention a, toutefois et à plusieurs reprises, été soulignée par les interlocuteurs.
- Une double complémentarité à conserver :
  - ◆ entre l'action sociale interministérielle (« le socle commun ») et l'action sociale ministérielle (plus réactive, innovante et mieux adaptée aux attentes).
  - ◆ entre les actions collectives et les actions individuelles : si l'ensemble des partenaires syndicaux, conscient des nouvelles attentes des agents, se montre favorable à l'évolution parallèle de ces deux types d'actions, on relève, toutefois, chez certains, une préférence affichée pour le collectif (FSU, FO, CGT) et, chez d'autres, tels la CGC et l'UNSA, la prééminence de l'individuel (ou de l'individualisé) sur le collectif.
- L'affirmation, par l'ensemble des interlocuteurs, du lien entre l'action sociale et la gestion des ressources humaines, ou, pour certains (CGT, UNSA), la politique des ressources humaines ; la mission relève, toutefois, le rejet manifeste d'une instrumentalisation de l'action sociale à des fins de gestion des ressources humaines.

- *Sur la lisibilité de l'action sociale*

Deux éléments d'opacité sont relevés par la plupart des interlocuteurs :

- le manque de visibilité sur les actions menées au titre de l'action sociale ministérielle et l'urgence d'un véritable « état des lieux » sur les deux volets, ministériel et interministériel ; la création d'un observatoire est suggérée par certains (CFDT, FO).
- le manque de transparence entre les prestataires de la DGAEP et cette dernière faute d'outils de reporting suffisants : préfecture de région, en matière de

logement, CNAF, pour les réservations de places dans les crèches, MFP pour les prestations interministérielles dont la gestion lui est déléguée.

- *Sur l'insuffisance du dialogue social*

Les échanges menés par la mission ont mis en relief les difficultés d'instaurer un véritable dialogue social au sein du CIAS (cf § I.4.3). L'ensemble des interlocuteurs de la mission a souhaité voir le rôle de cette instance conforté.

- *Sur le rôle de la DGAFP*

L'insuffisance des moyens humains du bureau FP4 de la DGAFP, unanimement relevée par les interlocuteurs syndicaux, est considérée comme responsable de la faiblesse des prestations fournies par cette direction et de la perte de son influence. Au delà de ce premier constat, il apparaît que l'attente vis à vis de cette direction est forte dans les domaines du pilotage des politiques interministérielles (impulsion, orientation, cadrage), mais également de l'expertise et de l'évaluation.

- *Sur les attentes en matière de prestations*

Deux attentes fortes : la mise en place d'un titre-emploi-service et d'un système de ticket-restaurant, et des prestations, à créer ou améliorer, en matière d'accès à la propriété ou à la location.

- **Des positions plus tranchées sur certains points :**

- *Sur les modalités de gestion de l'action sociale*

Deux points ont donné lieu à des prises de position tranchées de la part de certaines fédérations syndicales :

- la gestion directe de l'action sociale par l'administration ou la gestion déléguée à un prestataire ; FO, la CFTC et la CGC privilégient la gestion de l'action sociale par la DGAFP et les différents ministères. La « sous-traitance » par la MFP et la CNAF des prestations interministérielles est jugée peu satisfaisante<sup>32</sup> : coût global excessif, opacité (pas de contrôle de gestion), inégalité d'accès entre les mutualistes et les non-mutualistes, pas de mise en concurrence...

Ces trois syndicats souhaitent que l'Etat se donne les moyens d'assurer lui-même la gestion de ses prestations. Toutefois, FO n'a pas d'opposition de principe au recours aux associations dont elle reconnaît la souplesse de fonctionnement, sous la réserve d'un véritable contrôle par les administrations et les partenaires sociaux.

Les positions des autres fédérations sur ce point sont plus ouvertes non seulement sur le caractère direct ou délégué de la gestion des prestations, mais également sur le type de structure gestionnaire de ces prestations : mutuelles<sup>33</sup>,

<sup>32</sup> préférable, toutefois, pour FO, à une sous-traitance des prestations à des entreprises privées, dans la mesure où la DGAFP n'est pas à même de gérer ces prestations

<sup>33</sup> seule, la CFDT exprime quelques réserves sur ce type d'organisme gestionnaire, liées essentiellement à sa faible implication dans les mutuelles jusqu'ici

établissements publics<sup>34</sup>, associations ; établir un véritable partenariat avec ces organismes ne suscite aucune opposition de principe. La conscience de l'insécurité juridique des gestionnaires est forte et le souci d'une adaptation des modalités de gestion aux nouvelles règles européennes présent.

- la déconcentration : à l'exception de FO opposée par principe au nom des risques de disparités, tous les interlocuteurs sont favorables à la déconcentration de l'action sociale interministérielle<sup>35</sup>, au niveau régional, pour certains, au niveau départemental, pour d'autres. Le constat porté sur les modalités actuelles de déconcentration est mitigé : absence d'implication des préfets, lignes de partage peu claires, au niveau local, entre le ministériel et l'interministériel, faible pratique du dialogue social, mais également, pour ne pas dire principalement, faiblesse des moyens humains et matériels accordés aux SRIAS. Toute poursuite de la déconcentration implique une amélioration du dispositif existant.

- *Sur la mutualisation des réseaux*

L'éventualité d'une mutualisation des réseaux de travailleurs sociaux suscite l'adhésion de la plupart des fédérations, mais des réticences de la part de la CGT (liées aux différences de doctrine d'emploi de ces personnels) et de la FSU (plus favorable à des actions concertées) et l'hostilité de FO, au nom de la spécificité des cadres professionnels et de la cohérence des réseaux ministériels.

- **Une revendication partagée et fortement exprimée : que l'action sociale ne soit plus « la cerise sur le gâteau » des négociations salariales**

Les interlocuteurs de la mission ont, unanimement, souligné leur rejet du caractère aléatoire du financement actuel de l'action sociale et leur volonté de voir s'instaurer une véritable négociation dans ce domaine.

- *L'assise financière de l'action sociale*

Pour la plupart (et bien que le débat sur ce point ne soit pas achevé dans certaines fédérations), les syndicats privilégient un financement assis sur un pourcentage de la masse salariale ; seule, la CFTC, bien que favorable à une référence, estime que la référence à la masse salariale n'est pas la plus pertinente. A l'exception de l'UNSA, les syndicats ne proposent pas de chiffrage de ce pourcentage. L'attachement à la pérennité de ces moyens dans la durée est affirmé (éventuellement par l'établissement d'un cadre financier pluriannuel).

- *L'instauration d'une négociation spécifique à l'action sociale*

Tous les interlocuteurs ont déploré que jusqu'ici, l'action sociale n'ait été qu'un appendice des négociations salariales et un petit « plus » lors de ces négociations. Cette pratique a conduit à donner un caractère aléatoire aux variations des crédits sociaux (et, par conséquent, à la pérennité des politiques menées) et à considérer

---

<sup>34</sup> type de structure gestionnaire préconisée par la CGT et la FSU, avec pour référence, l'IgéSA (Défense) et le CNOUS (Education nationale)

<sup>35</sup> la CGC est favorable mais avec un cadrage national renforcé des SRIAS, garant d'une meilleure cohérence

l'action sociale comme un élément de la rémunération de l'agent, ce que refusent les syndicats. L'action sociale est un dossier à part entière, avec des enjeux forts (actuels et futurs), qui justifie une négociation spécifique.

En conclusion, des voies d'amélioration ont été dégagées lors des entretiens menés par la mission. Celle-ci regrette, toutefois, la capacité limitée de projection dans l'avenir des différents interlocuteurs, leur difficulté à sortir du cadre actuel et à faire preuve d'audace.

### III. LES ORIENTATIONS PRECONISEES

#### III.1 Clarifier le périmètre de l'action sociale, volet de la politique des ressources humaines :

Pour toutes les organisations syndicales, la politique d'action sociale s'intègre dans la politique des ressources humaines comme un volet autonome cohérent. La mission n'a pas souhaité prendre position sur la nécessité d'un vecteur normatif plus adapté pour préciser la nature du droit à l'action sociale du fonctionnaire. Le groupe de travail du CIAS développe une réflexion dans ce domaine. Elle considère cependant nécessaire que le politique précise le périmètre du champ de l'action sociale au sein de la gamme des interventions qui concourent à la politique de ressources humaines de l'Etat. Même si ce périmètre admet des domaines frontaliers et une certaine souplesse, la clarification est utile :

- pour comparer des actions homogènes d'un ministère à l'autre et les évaluer ;
- pour partager dans la concertation et l'action des objectifs de progrès ;
- pour ouvrir les conditions d'un droit à financement sur des bases cohérentes.

Cette clarification est acquise dans l'entreprise privée. A noter toutefois que gestionnaires et organisations syndicales publics ne souscrivent aucunement à des concepts d'étanchéité et de limitation stricte du champ de l'action sociale par rapport aux autres volets de la politique de ressources humaines : en ce sens, ils rejettent l'idée d'un rapprochement avec les comités d'entreprise du secteur privé, où ils voient le régime d'un cantonnement des responsabilités et d'un dessaisissement de l'employeur.

Mais des clarifications s'imposent dans la fonction publique :

- la politique d'accompagnement des personnels handicapés appelle un financement spécifique et le même degré d'exigence systématique auprès de chaque ministère ;
- la politique de prévention des risques professionnels, lente à s'affirmer dans la fonction publique, relève elle aussi d'une priorité continue, homogène et systématique.

Les obstacles comptables opposés par la direction du budget depuis des années à l'autonomie relative de ces politiques dans des lignes budgétaires adaptées sont incompréhensibles et vont à l'encontre de la qualité du dialogue social. Il faut laisser aux ministères la souplesse et la décision en terme de nomenclature budgétaire, sachant que la loi organique va bouleverser la problématique des chapitres et articles.

#### III.2 S'engager sous condition sur le développement d'une action sociale au profit des retraités

L'ensemble des partenaires sociaux a alerté la mission sur l'iniquité de traitement des retraités de la fonction publique, de plus en plus nombreux, par rapport aux retraités salariés privés en terme d'action sociale. La mise en œuvre de l'APA est aussi l'occasion pour les caisses d'assurance maladie, ou les caisses de retraite ou les mutuelles ou organismes de prévoyance d'envisager des aides spécifiques d'accompagnement. Le titre emploi-service peut aussi être un mode de réponse pertinent.

Toutefois, les gestionnaires ont mis en garde sur la difficulté de gestion par le dernier ministère employeur qui ne dispose pas d'un fichier actif de ses retraités. S'ajoute aussi le

coût immédiat d'une ouverture d'accès et d'un développement d'actions, en termes de sollicitation des réseaux existants ou de volume financier.

L'Etat employeur est appelé à s'engager au profit de la population des retraités ; il ne peut cependant le faire que dans le cadre d'une négociation globale sur les sujets des retraites. Les modalités de son intervention ont de bonnes raisons de s'appuyer sur les mutuelles de fonctionnaires (en charge aussi des agents publics) gestionnaires du régime de base, et seules à même de suivre le fichier des agents concernés.

A signaler aussi la possibilité en toute régularité de subventionner les mutuelles pour les aider à développer de nouvelles actions spécifiques attractives.

Les fédérations des mutuelles sont très ouvertes à ces évolutions. La DGAEP pourrait initier, avec la participation de la direction de la sécurité sociale, des réunions de travail avec les fédérations.

### **III.3 Intégrer l'action sociale dans la démarche d'observatoire**

Les critiques partagées de lisibilité et de transparence à l'encontre de la politique sociale menée par l'Etat au profit de ses agents appellent des mesures opérationnelles, structurées et pérennes pour collecter l'information, la comparer, la partager et l'évaluer. L'initiative de création d'un observatoire de l'emploi public est appréciée et bienvenue : des moyens complémentaires, notamment sous forme de crédits d'études, pourraient lui être utilement alloués, pour développer ce corpus de données.

L'arrêté de création du CIAS a conféré à ce dernier cette compétence de collecte et d'évaluation. Il ne peut cependant en assurer la maîtrise d'œuvre, qui doit plutôt être portée par une structure autonome, en charge de réunir et de mettre en relation toutes les données utiles aux décideurs de l'emploi public. L'action sociale pourrait y être analysée au même titre que la politique à l'égard des handicapés, en terme de prévention et de sécurité, ou encore de politique salariale, de recrutement, de formation, la politique indemnitaire...

De même, l'Observatoire peut intégrer des éléments de comparaison avec les deux fonctions publiques hospitalières et territoriales.

La question délicate porte sur l'intérêt des gestionnaires à ce partage d'information. Les partenaires sociaux doivent pouvoir jouer un rôle de commanditaire ou de suggestion, la DGAEP doit lier transparence et retour d'information aux conditions de soutien sur l'appel à projets...

### **III.4 Mettre les politiques d'action sociale ministérielles au cœur de la politique d'action sociale de l'Etat**

Tous les interlocuteurs, syndicaux ou gestionnaires, ont développé leur intérêt pour une politique de proximité conduite en tout premier lieu par chaque ministère. Tous les partenaires sociaux ont évoqué le nécessaire équilibre entre le ministériel et l'interministériel, sans arrêter le curseur, avec le souci du pragmatisme et de la souplesse. Pour tous, l'innovation provient du ministériel et plutôt du local. Pour tous, la politique d'action sociale est un volet à part entière de la politique des ressources humaines, et doit

tenir compte des contraintes et des besoins liés à l'exercice professionnel ou s'inscrire dans les démarches d'attractivité renforcée de la Fonction publique, à l'heure où celle-ci leur paraît particulièrement menacée.

La mission estime que l'équité de droit, l'accessibilité de droit n'impliquent pas une démarche homogène et uniforme : la diversité des situations appelle une adaptation dynamique aux métiers de chaque administration. Le prisme des prestations interministérielles d'action sociale est aujourd'hui déformant de la réalité des résultats de la politique d'action sociale de l'Etat qui reposent d'abord sur l'action ministérielle ; la mission considère que la valorisation de la politique d'action sociale de l'Etat passe par le germe innovant et direct de l'initiative ministérielle.

C'est à ce niveau que les responsabilités de mise en œuvre, de communication et d'adaptation s'exercent le mieux. La politique d'action sociale est une politique de proximité, et les administrations gestionnaires doivent être garantes de son caractère évolutif et flexible. La loi organique en développant la culture de résultat et d'efficience renforce l'intérêt d'une politique de ressources humaines au plus près des agents et des programmes auxquels ils concourent.

### **III.5 Repenser l'interministériel**

Valoriser la mise en œuvre ministérielle ne doit pas pour autant occulter l'intérêt d'un cadrage du champ d'intervention et des priorités, au contraire. Mais ce rôle de cadrage doit se situer en articulation et sans interférer dans la gestion des administrations. Il en est de la politique d'action sociale comme des autres politiques de ressources humaines. Le rôle attendu du ministre et de la DGAFP porte sur l'impulsion des priorités, la coordination de la négociation, la mutualisation des expériences, la comparaison et l'évaluation.

Ces interventions se déclinent aussi au niveau local : les SRIAS auprès des préfets sont acteurs de comparaisons, de suggestions et d'impulsions. Leur qualité de fonctionnement est fonction de l'implication de leurs présidents. L'implication des partenaires sociaux est en revanche un acquis et un atout.

Pour assurer une plus forte crédibilité de leurs interventions, une nouvelle sensibilisation des préfets à l'intérêt de ce regard constructif et transversal aux différentes actions ministérielles peut être envisagée par circulaire. Les enjeux de la loi organique, s'ils conduisent à plus de cohérence par programme d'action, peuvent aussi pénaliser par trop de verticalité : les structures interministérielles locales sont nécessaires pour veiller à la cohérence et l'harmonisation locale.

La sensibilisation des préfets peut s'accompagner d'une déconcentration systématique des actions d'instruction de projets du CIAS, et du développement de soutien financier partiel par appels à projets innovants inscrits dans les priorités décidées par le CIAS. Elle peut encore être associée à la reconnaissance de droits syndicaux complémentaires pour assurer la mise à disposition systématique d'un agent auprès de chaque SRIAS.

Mais repenser l'interministériel, c'est aussi rompre avec la gestion des dispositifs par la DGAFP, depuis leur conception jusqu'à leur mise en œuvre. Il paraît très souhaitable que la DGAFP (dont les fonctions réglementaires mériteraient sur ce point d'être revues) se

désengage de toute gestion de prestation interministérielle ou ministérielle à réglementation commune.

Les crédits aujourd’hui consommés par ministère peuvent être transférés à chacun d’eux sur la base de leur consommation antérieure. Avec les prestataires principaux de ces prestations (MFP et CNAF), des conventions doivent être renégociées, afin que ces derniers évaluent les charges de trésorerie des dispositifs et les charges de gestion. Ces négociations doivent être menées avec l’appui direct du CIAS, qui se perçoit écarté de ces échanges et devient anormalement suspect à l’égard des prestataires. Le climat de confusion des rôles et l’insuffisance des procédures sont à l’origine de cette situation. L’absence de convention ou leur insuffisance expliquent pour l’essentiel l’absence de compte rendu qui satisfasse les membres du CIAS ou de la DGAFP. Mais cet exercice relève de l’évaluation des résultats d’une politique qui jusqu’à présent est plus l’addition de mesures que le suivi d’objectifs.

En conséquence, si le maintien du socle commun des prestations existantes est un compromis temporaire inévitable, le pilotage de la politique d’action sociale doit favoriser une logique mobile et dynamique de droit de tirage. Renforcer l’information sur les droits aujourd’hui reconnus, rechercher simplification et communication plus opérationnelles pour l’usager paraissent plus urgents et efficaces pour valoriser les prestations existantes que la recherche de nouveaux droits généralisés. Cette démarche est un préalable nécessaire pour répondre aux critiques avérées de sous consommation des crédits interministériels en utilisant davantage les réseaux locaux.

### **III.6 Responsabiliser les partenaires sociaux**

Le champ de l’action sociale est particulièrement pertinent pour progresser dans un dialogue social responsable où les partenaires sociaux sont disposés à être décideurs et acteurs. Le rapport Fournier l’a mentionné.

Le CIAS, structure non paritaire, peut participer à la fixation des priorités annuelles et pluriannuelles sur la base des propositions du ministre et des suggestions des SRIAS.

Les partenaires sociaux sont pour plusieurs d’entre eux disposés à s’engager davantage dans la gestion locale, au sein des structures mises en œuvre, associations ou établissements publics. Ils y participent déjà et sont acteurs de choix.

Enfin, l’expérience des SRIAS, est soutenue par tous les représentants syndicaux : de nouveaux moyens d’appui (par décharges syndicales) ou des crédits d’études déconcentrés seraient autant de signes tangibles de la revivification du dialogue et de la concertation. La déconcentration de l’instruction des dossiers et de l’appel à projets sur la base des priorités fixées selon les modalités ci-dessus au sein des SRIAS serait aussi cohérente avec ces orientations.

La mise en place de sections au niveau départemental dans les plus grandes régions pourrait être expérimentée. La question du maintien d’une structure paritaire au niveau régional, à la différence du niveau national, se pose. Toutefois, il faut s’assurer d’une représentation des diverses administrations locales pour garantir la qualité des échanges interministériels.

Enfin, dans l'esprit du rapport Fournier, le champ de la négociation peut s'ouvrir à la politique d'action sociale : le progrès social peut se négocier dans un cadre de régulation dynamique. C'est l'enjeu de la négociation d'un droit de tirage.

### **III.7 Définir une référence pour le financement de l'action sociale**

La mission a eu plusieurs fois l'occasion d'alerter sur le diagnostic bloqué, heurté et disparate des acquis en terme de politique sociale et sur la difficulté des interlocuteurs à se projeter dans un cadre de régulation dynamique, en préférant raisonner en termes de mesures phares et générales.

Pour construire une politique cohérente et progressive dans le contexte financier contraint, pour ouvrir les conditions d'une vision prospective et responsable, pour garantir un minimum d'équité entre les agents de l'Etat en privilégiant pragmatisme, initiatives et spécificités, pour accompagner les évolutions futures, la mission préconise d'ouvrir la négociation autour du principe d'un droit de tirage minimal, avec des objectifs pluriannuels, dans l'esprit de la démarche mise en œuvre pour la formation continue.

Ce droit de référence serait a priori basé sur la masse salariale ministérielle, qui demeure la donnée la plus robuste et la plus cohérente entre les ministères. Le chiffre de 3% mentionné dans les rapports Saint-Jours et Blanchard ne peut qu'être une cible de référence éloignée, compte tenu de la situation évaluée de façon moyenne et approximative à 0,8% pour 2001.

La négociation s'inscrirait dans une démarche pluriannuelle (sur 3 à 5 ans).

Elle serait assortie d'une obligation annuelle de rendre compte en CTP ministériel de l'état de la politique menée à l'égard des agents selon des priorités définies en CIAS et un cadrage établi par l'Observatoire.

Des possibilités d'accord plus favorables seraient ouvertes au sein de chaque ministère.

### **III.8 Construire et piloter les conditions de la sécurité juridique**

La complexité des dispositifs et des procédures ajoute au climat d'insécurité juridique et des mesures de simplification sont nécessaires, notamment dans la gestion des prestations interministérielles ou à réglementation commune :

- par une meilleure anticipation des données quantitatives via l'Observatoire ;
- par la signature de conventions, aménageant les circuits de trésorerie et organisant les retours d'information ;
- par des conditions de revalorisation des prestations effectives au 1/1de chaque année dès mise en place des crédits ;
- par l'impulsion de conventions types et la mutualisation des bonnes expériences, à travers la réunion de clubs de gestionnaires autour de la DGAEP, la direction du budget et la direction de la comptabilité publique ;
- par la redéfinition des rôles entre les gestionnaires, les fonctions de cadrage et les fonctions d'experts, notamment dans le cas des conventions de réservation de

logements, entre le ministère gestionnaire, les préfets et le ministère de l'équipement.

Mais l'insécurité juridique prévaut surtout dans le choix de gestion de chaque ministère. Rares et partiels sont les cas de gestion directe. En revanche, tous les ministères ont recours à des structures de gestion maîtres d'œuvre et parfois maîtres d'ouvrage des politiques d'action sociale. Les risques encourus portent sur la non observation de la libre concurrence dès lors que les activités relèvent de la simple prestation de service, ou la gestion de fait dès lors que les responsabilités de cadrage de la politique relèvent de représentants de l'administration présents dans les structures délibérantes. S'ajoute encore le risque de défaut de liberté associative de l'adhésion, dès lors que tout agent devient automatiquement membre de l'association du ministère concerné, sans adhésion volontaire ni cotisation.

Une création juridique particulière, du type du comité d'entreprise du secteur privé, n'est pas apparue, à la réflexion, comme une solution pertinente.

En effet, s'il s'agit de reconnaître une structure juridique spécifique, le recours à un établissement public comme le pratique l'IGeSA, est une solution reconnue qui préserve de toute gestion de fait. (Elle peut cependant par son caractère de recours exclusif être contestée au regard des directives européennes sur la concurrence).

Quant à la création d'une structure privée par les administrations de l'Etat, des structures associatives avec adhésion libre et conseil d'administration ouvert, ne sont pas remises en cause dans les domaines sportifs ou culturels. Dans d'autres domaines, la désignation des organes délibérants par l'administration, va en revanche de pair avec le risque de gestion de fait.

A signaler enfin, la spécificité des mutuelles, structures sui generis qui méritent selon la mission d'être mieux identifiées et associées comme acteurs de politique sociale.

Les difficultés croissantes rencontrées par des ministères actifs ou innovants (notamment le ministère de la justice et celui de l'intérieur) nécessitent que la DGAFP, après travail interministériel avec la direction de la comptabilité publique et la direction du budget, toutes deux pareillement concernées, prenne l'initiative d'une saisine organisée du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes, pour aboutir à des solutions ou à des options non contingentes, sur la nature et la composition des structures juridiques créées pour participer à la mise en œuvre de la politique d'action sociale.

La spécificité du système administratif français, en termes de fonction publique statutaire et de comptabilité publique, justifie, à notre sens, qu'un travail d'exploration et de concertation auprès de la Commission Européenne soit mené sur l'interprétation de l'article 9 modifié de la loi du 13 juillet 1983.

Reste enfin l'intérêt de développer la réflexion d'une nouvelle collaboration avec les mutuelles : la similitude de leurs activités, la qualité de leurs adhérents, l'implantation de leurs réseaux et les progrès en cours en termes de mutualisation de leur infrastructure et de maîtrise de leurs coûts, sont l'occasion pour les administrations gestionnaires, pour les partenaires sociaux et pour les dirigeants des mutuelles de reconstruire leur rôle et de développer de nouvelles initiatives.

## CONCLUSION

Le diagnostic de la mission l'a conduit à proposer de renverser la démarche actuelle, qui fait de la politique d'action sociale de l'Etat une démarche additionnelle et additive de mesures, dont les résultats concrets sont appréciés mais ne sont pas à la hauteur des attentes.

Pour ce faire, la mission propose :

- une démarche intégrée, au sein de la politique de ressources humaines dont l'action sociale est un des volets et dont elle profite du dynamisme et des priorités ;
- une démarche responsable, où le cadre du droit est défini, évolue dans le temps, progresse ;
- une démarche qui conjugue priorités et proximité, où l'interministériel et le ministériel ont des fonctions différentes et complémentaires ;
- une démarche de confiance auprès de partenaires sociaux, disposés pour la plupart d'entre eux à être acteurs à part entière dans la négociation, la fixation de priorités et la gestion ;
- une démarche pilotée, où le ministre en charge de la fonction publique avec l'appui de la DGAFP, initie la réflexion, coordonne la négociation et garantit l'évaluation des modalités et des résultats des actions mises en œuvre par les acteurs ministériels.

## LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de Monsieur Jean-Paul DELEVOYE, Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire en date du 13 juin 2002

Annexe 2 : Lettre de Monsieur Michel SAPIN, Ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, en date du 5 mars 2002

Annexe 3 : Synthèse, par la mission, des différents rapports précédents portant sur l'action sociale

Annexe 3-1 Rapport de M SAINT-JOURS sur la comparaison des droits sociaux dans la fonction publique et dans les entreprises publiques et privées (1982)

Annexe 3-2 Rapport de M BLANCHARD sur l'action sociale de l'Etat en faveur de ses agents (1995)

Annexe 3-3 Rapport de M BLONDEL sur la restauration collective des agents de l'Etat (1995)

Annexe 3-4 Rapport de Mmes ESCOFFIER et FONTANA sur l'action sociale des collectivités territoriales (1998)

Annexe 3-5 Rapport de M BAFFRAY sur les budgets et les dépenses 1997 et 1998 des ministères en matière d'action sociale (1999)

Annexe 3-6 Rapport de M VERNEIL : Etude synthétique et comparative de l'action sociale dans la fonction publique

Annexe 4 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 5 : Arrêté du 19 juin 1970 instituant le comité interministériel consultatif des services sociaux des administrations de l'Etat

Annexe 6 : Article 9 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

Annexe 7 : Arrêté du 7 septembre 1994 modifiant l'arrêté du 19 juin 1970 instituant un comité interministériel consultatif des services sociaux des administrations de l'Etat

Annexe 8 : Article 25 de la loi n°2001-02 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale

Annexe 9 : Typologie des prestations d'action sociale

Annexe 10 : Arrêté du 15 juillet 1998 relatif à l'organisation et aux attributions de la mission et des sous-directions de la direction générale de l'administration et de la fonction publique

Annexe 11 : Crédits ministériels consacrés à l'action sociale

Annexe 11-1 Evolution par ministère de 1995 à 2001

Annexe 11-2 Pourcentage de la masse salariale par ministère

Annexe 12 : Crédits sociaux interministériels

Annexe 12 -1 Répartition des crédits sociaux interministériels

Annexe 12 -2 Evolution du coût des prestations interministérielles

Annexe 13 : Définition légale de la gestion de fait (extrait du Juris-Classeur 2001)

Annexe 14 : Décret n°2001-371 du 27 avril 2001 relatif aux modalités de la gestion des prestations d'action sociale interministérielles

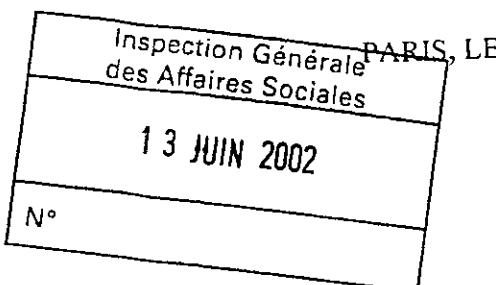
**Annexe N° 1 :**

**Lettre de Monsieur Jean-Paul DELEVOYE, Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire en date du 13 juin 2002**



MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT  
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*Le Ministre*



13 JUIN 2002

Madame l'Inspectrice générale,

Mon prédécesseur vous a confié, par une lettre de mission qu'il vous a adressée le 5 mars dernier, le soin de préparer un rapport sur la modernisation de l'action sociale dans les administrations de l'Etat.

Je vous confirme le principe de cette mission et les termes du courrier qui vous a été adressé. Après m'en être entretenu avec vous, je souhaite vous faire connaître les orientations qui me paraissent indispensables pour permettre un bon démarrage de la mission en question.

De façon à pouvoir préparer utilement les suites à donner à votre travail avec les organisations syndicales à l'automne, je vous demande de bien vouloir m'adresser au plus tard dans la dernière semaine de juillet un premier rapport d'étape retraçant vos entretiens avec les organisations syndicales représentatives de la Fonction publique, établissant votre diagnostic sur le constat de la situation que ces entretiens auront pu faire apparaître, et me proposant les pistes de mesures qu'il vous paraîtrait utile de pouvoir évoquer, le cas échéant, avec les partenaires sociaux.

Je vous remercie de conduire ce premier travail en liaison avec mon cabinet et les services de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

En vous remerciant de votre disponibilité, je vous prie d'agréer, Madame l'Inspectrice générale, l'expression de ma considération distinguée.

*Je vous remercie de votre disponibilité.*

Jean-Paul DELEVOYE

Madame Marie-Caroline BONNET-GALZY  
Inspection Générale des Affaires Sociales  
25-27, rue d'Astorg  
75008 PARIS

72, RUE DE VARENNE – 75700 PARIS  
TÉLÉPHONE : 01.42.75.80.00 – TÉLÉCOPIE : 01.42.75.89.70

**Annexe N ° 2 :**

**Lettre de Monsieur Michel SAPIN, Ministre de la fonction publique  
et de la réforme de l'Etat, en date du 5 mars 2002**

## RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

*Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat**Le Ministre*

Madame l'inspectrice générale

Inspection Générale Paris, le - 5 MAR. 2002
des Affaires Sociales
07 MARS 2002
N°

Le comité interministériel à la réforme de l'Etat du 15 novembre 2001 a décidé d'engager une réflexion approfondie sur la modernisation de l'action sociale conduite par l'Etat en faveur de ses agents.

Plusieurs éléments ont conduit le Gouvernement à s'engager dans cette voie.

D'une part, les modalités de gestion de l'action sociale, héritées d'une longue pratique de coopération avec des organismes associatifs, font aujourd'hui l'objet de multiples critiques dans un contexte marqué par l'évolution du droit de la concurrence, notamment européen, et par une exigence de transparence des relations financières entre l'Etat et ces partenaires.

D'autre part, l'effort financier consacré à l'action sociale a connu, ces dernières années, des variations aléatoires liées aux résultats des négociations salariales. La pratique s'est en effet développée de faire des crédits sociaux interministériels un élément de finalisation des accords salariaux. Or, cette incertitude sur le volume des crédits consacrés à l'action sociale rend délicate la définition d'une politique interministérielle ambitieuse.

Enfin, l'action sociale souffre d'une définition peu claire de ses objectifs, que le contexte démographique de la fonction publique va accentuer dans les prochaines années. L'accélération des départs en retraite dans la prochaine décennie et l'augmentation des recrutements, qui est son corollaire, imposent, me semble-t-il, de repenser les objectifs et les moyens de l'action sociale. Les besoins de ces jeunes fonctionnaires seront sans doute différents, leurs modes de vie et de consommation également.

Compte tenu de vos compétences et de votre expérience professionnelles, j'ai souhaité vous confier une mission de réflexion sur la modernisation de l'action sociale qui vous conduira à formuler des propositions afin :

- *d'adapter le dispositif actuel d'action sociale en fonction des nouvelles attentes des agents et des besoins de l'Etat employeur.*

Madame Marie-Caroline BONNET-GALZY  
 Chef du service de l'inspection générale des affaires sociales  
 25-27, rue d'Astorg  
 75008 PARIS

Plusieurs éléments me semblent devoir être pris en compte dans cette réflexion.

Le contexte démographique propre à la fonction publique de l'Etat va se traduire par une accélération des départs en retraite, entraînant une augmentation sensible du nombre de retraités. Les prestations d'action sociale qui leur sont destinées sont donc susceptibles, en l'absence de redéfinition, de connaître une forte croissance, comme en témoigne l'évolution de l'aide ménagère à domicile depuis quelques années. Dans le même temps, les conditions de vie des retraités, et par conséquent leurs besoins, ont évolué. La pertinence de certaines prestations, telle l'aide à l'amélioration de l'habitat, mérite d'être réexaminée.

Dans le même temps, les recrutements de jeunes fonctionnaires vont s'accélérer. Leurs besoins sont sans doute différents. Les prestations facilitant l'accès au logement doivent-elles être améliorées pour faciliter l'accès au premier poste, souvent situé dans des zones géographiques peu attractives ? De même, afin de favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes dans la fonction publique, les prestations relatives à la garde de jeunes enfants méritent un examen attentif.

Enfin, les modes de consommation évoluent. Il est donc nécessaire d'examiner la pertinence et les conditions de mise en œuvre de nouvelles aides individuelles comme le titre restaurant et le titre emploi service.

L'octroi aux agents publics du titre restaurant a été autorisé par l'article 3 de la loi de finances rectificative pour 2001. Toutefois, les modalités de sa mise en œuvre restent à définir, notamment les catégories d'ayants droit. Doit-on renoncer à soutenir la restauration collective et ouvrir l'accès au titre restaurant à l'ensemble des fonctionnaires ou, au contraire, adopter une démarche plus pragmatique fondée sur une analyse des alternatives et effectuer un choix en fonction des coûts respectifs des différentes solutions ?

De même, pour répondre à une forte demande des agents, une expérimentation du titre emploi service a été autorisée par le CIAS du 28 novembre 2001 dans deux régions : Auvergne et Franche-Comté. Il convient toutefois de réfléchir dès maintenant à la généralisation de ce type de prestation et aux modalités de sa mise en œuvre.

• *d'améliorer les règles de gestion de l'action sociale.*

« »

Dans cette optique, vous veillerez notamment à l'articulation entre les prestations interministérielles et les actions spécifiques à chaque département ministériel, sur les modalités de gestion des prestations interministérielles : prestations gérées par la DGAEP, par les ministères, par les services déconcentrés de l'Etat.

Il ne semble pas que la ligne de partage entre les prestations interministérielles, qui devraient s'attacher à répondre à des besoins communs à l'ensemble des agents, et les prestations ministérielles, qui devraient répondre à des objectifs propres à chaque administration, soit clairement établie. Certains ministères ont coutume, d'ailleurs, de majorer, parfois de manière significative, le montant des prestations interministérielles sans que cela réponde, de manière évidente, à une situation spécifique.

De même, la gestion des prestations interministérielles est soit assurée directement par la DGAEP avec le concours de la MFP, soit confiée aux différentes administrations, sans que le choix entre ces deux modes de gestion paraisse fondé sur des critères objectifs. Je souhaiterais

donc que vous puissiez me faire des propositions concrètes de répartition entre ces deux modes de gestion, fondées sur le principe de subsidiarité.

En outre, les modalités de gestion des réservations de logement méritent sans doute un examen spécifique. Le ministère chargé du logement souhaite se désengager des opérations qu'il menait pour le compte d'autres départements ministériels sans que ces derniers soient autorisés par le ministère du budget à agir pour leur propre compte. Là encore, je vous serais reconnaissant de proposer des mesures concrètes pour organiser de la façon la plus efficace l'action sociale de l'Etat dans ce domaine.

Vous veillerez également, dans le cadre de la politique de déconcentration de l'Etat, à proposer de nouvelles mesures pour renforcer l'action des Sections régionales interministérielles d'action sociale dont les compétences me semblent devoir être étendues.

Enfin, vous voudrez bien examiner les relations financières entre l'Etat et la caisse nationale d'allocations familiales en matière d'action sociale et notamment la pertinence du mode actuel de financement de la prestation service crèche.

- *de définir le cadre général à une réflexion, ministère par ministère, sur le volume des crédits consacrés à l'action sociale, en fonction notamment de la masse salariale et de la structure des effectifs concernés.*

Il est en effet essentiel de préserver l'action sociale des aléas budgétaires ou salariaux auxquels elle a été soumise depuis de nombreuses années et de retrouver une cohérence à la politique menée par l'Etat employeur, tant au niveau de l'action interministérielle que ministérielle. Les volumes de crédits dont disposent les différents ministères semblent, en première analyse, être le reflet des capacités de négociation et des priorités budgétaires plus que d'une analyse objective des besoins. Une harmonisation des moyens financiers doit être recherchée, ce qui suppose de définir des critères d'analyse partagés.

Sans créer d'obligation légale, le Gouvernement souhaite en effet se fixer, en concertation avec les organisations syndicales, des objectifs de dépenses d'action sociale dans un cadre pluriannuel. Si la masse salariale apparaît comme un des critères incontournables pour apprécier le niveau de l'effort financier consenti par l'Etat au titre de l'action sociale en faveur de ses personnels, il mérite sans doute d'être affiné par la prise en compte de la structure des effectifs et des rémunérations propre à chaque département ministériel.

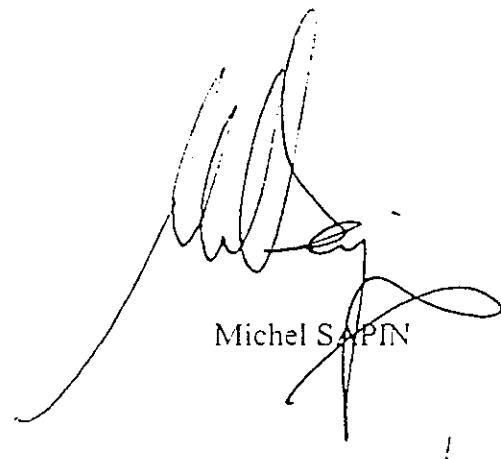
Vous veillerez donc à proposer les différents critères pertinents pour mesurer l'effort de l'Etat en faveur de ses personnels qui pourront, en fonction des propositions que vous aurez faites sur l'adaptation des prestations, autoriser une programmation pluriannuelle cohérente de l'évolution du budget de l'action sociale.

Je souhaite que vous associez à votre réflexion des représentants des principaux ministères - finances, intérieur, équipement, éducation nationale, défense - selon la procédure qui vous semblera la plus appropriée. La direction générale de l'administration et de la fonction publique vous apportera tous les concours nécessaires au bon accomplissement de votre mission.

L'action sociale intéressant au premier chef les conditions de travail et de vie des agents de l'Etat, je vous remercie de recueillir les avis et les propositions des organisations syndicales représentatives qui siègent au CIAS.

Il serait très souhaitable de disposer des conclusions de vos travaux pour la fin du mois de juin 2002.

Je vous prie de croire, Madame l'inspectrice générale, à l'assurance de ma considération distinguée.



Michel SAPIN

Annexe N° 3 :

Synthèse, par la mission, des différents rapports précédents portant sur l'action sociale

Annexe N° 3-1

Rapport de M SAINT-JOURS sur la comparaison des droits sociaux  
dans la fonction publique et dans les entreprises publiques et privées (1982)

**TITRE DU RAPPORT : COMPARAISON DES DROITS SOCIAUX DANS LA FONCTION PUBLIQUE ET DANS LES ENTREPRISES PUBLIQUES ET PRIVEES**

**DATE :** Avril 1982

**AUTEUR :** Yves SAINT-JOURS

Seules les propositions formulées par l'auteur de ce rapport ont été transmises à la mission par la DGAFP.

Les constats effectués dans le cadre de cette étude comparative des droits sociaux ont donné lieu à huit propositions. Ne sont reprises, ci-dessous, que celles qui ont trait à l'action sociale « proprement dite » :

- **Affiliation des fonctionnaires aux caisses d'allocations familiales** afin de leur permettre de bénéficier, non seulement, des prestations familiales mais également, le cas échéant, des prestations d'action sanitaire et sociale ainsi que des avances sur pensions alimentaires. Deux avantages :
  - cette affiliation devrait, par ailleurs, favoriser la mobilité entre les agents de l'Etat et ceux des collectivités locales (affiliés aux CAF depuis 1979).
  - elle permettrait au CISS d'utiliser ses crédits à des activités sociales autres que celles consistant à suppléer à l'action sanitaire et sociale des CAF.
- **Réforme de la gestion des services sociaux**  
Distinction à opérer entre :
  - *les services sociaux qui sont plutôt liés aux conditions de travail* et dont la responsabilité et la gestion incombent à l'employeur ; devraient continuer à être gérés par les services administratifs assortis d'instances consultatives ad'hoc mais au rôle consultatif renforcé
  - *l'action sociale et culturelle plutôt liée à la personne des agents publics* et dont la responsabilité et le contrôle leur incombent, même si la gestion doit en être assurée avec le concours de l'administration publique. Pourrait être confiée à des représentants, de préférence élus, des agents publics titulaires et non titulaires.

Ces structures de gestion doivent être envisagées à 3 niveaux :

*Interministériel* : le CISS devrait voir sa composition évoluer dans le sens d'une meilleure représentativité et sa compétence axée sur l'action sociale et culturelle et rénovée dans ses moyens

*Ministériel* : création d'un comité ministériel d'action sociale et culturelle doté de moyens matériels, humains et financiers propres

*Départemental* : création d'un comité départemental d'action sociale et culturelle : coordination des actions sociales et culturelles des services extérieurs, actions interministérielles au plan départemental et interdépartemental, recherche d'actions communes avec les comités des œuvres sociales des agents des collectivités locales et les comités d'entreprise des entreprises publiques et privées.

Problème : la forme juridique de ces structures : choix entre EPA et Association L 1901 (avantages et inconvénients de chaque formule).  
 Préconisation : *EPA spécialement habilités à gérer l'activité sociale et culturelle soit directement, soit par l'intermédiaire de personnes morales distinctes placées sous leur contrôle et dotées financièrement à cet effet, soit en collaboration avec d'autres personnes morales sous la forme de sociétés d'économie mixte.*

- **Financement des activités sociales et culturelles**

Taux de financement des activités sociales et culturelles : à négocier annuellement entre le ministre de la fonction publique et les organisations syndicales représentatives. Ce taux pourrait progressivement atteindre 3 % de la masse salariale (cf comités d'entreprise). Ce financement ne doit pas concerner la construction des logements sociaux qui selon le rapporteur n'entre pas dans cette catégorie d'activités.

- **Création d'activités sociales et culturelles en faveur des retraités**

S'inspirer de l'action de la CNAV et des caisses de retraite complémentaires

- **Constituer des corps interministériels d'agents des services sociaux**

Objectif : intégrer les personnels mis à disposition des organismes, mutuelles ; relèveront ensuite des futurs EPA. Facilitera l'évaluation des coûts de fonctionnement.

- **Extension des activités sociales et culturelles aux agents des collectivités locales**

Annexe N° 3-2

Rapport de M BLANCHARD sur l'action sociale de l'Etat  
en faveur de ses agents (1995)

**TITRE : L'ACTION SOCIALE DE L'ETAT EN FAVEUR DE SES AGENTS**  
**Rapport d'évaluation**

**AUTEUR :** Alain BLANCHARD  
**ANNEE :** Juin 1995

Evaluation de la politique sociale proposée, conjointement, par les ministres de la fonction publique, de l'intérieur, du budget, par le CISS, et acceptée par le comité interministériel de l'évaluation.

## 1 OBJET, CHAMP ET DEMARCHE

### Objet

Difficulté rencontrée par les évaluateurs : l'absence de définition claire de la politique d'action sociale. Ceux-ci ont donc été conduits à chercher des éléments de définition dans l'évolution de l'action sociale depuis sa « création » :

-l'action sociale apparaît (avant 1960) comme « un ensemble d'actions ou d'activités facultatives venant améliorer le bien-être et la vie quotidienne des agents ».

-affirmation de l'action sociale (de 1960 à 1989) : élargissement de son champ, création du comité interministériel consultatif des services sociaux des administrations de l'Etat (volonté d'association des agents à la définition de cette politique, de rationalisation des dépenses, d'organisation des services et de répartition des compétences). A partir de 1981, l'action sociale prend une dimension plus politique : exercice démocratique de cette action sociale (loi reconnaissant la place du personnel, circulaire de 1984 refondant les prestations interministérielles définies comme « avantages financiers accordés aux agents pour les aider à faire face à diverses situations »).

-à partir de 1989, l'action sociale participe au renouveau du service public et des relations de travail : déconcentration des instances consultatives, création des GDIAS. Rapport étroit clairement établi entre activités professionnelles et action sociale.

### Champ de l'évaluation :

- en termes de services : Etat+ Poste et France Télécom
- en termes d'intervenants : Etat et autres opérateurs
- en termes de partenaires de l'action sociale : services ad hoc + contexte local  
 (collectivités territoriales, entreprises du conjoint, structures associatives...)
- en termes de domaine d'action : action sociale réservée aux plus défavorisés +actions culturelles, sportives et de loisirs offertes à l'ensemble des agents.
- en termes de période : même si elle est centrée sur la politique actuelle, l'évaluation intègre les évolutions récentes
- en termes d'approche comparative : approche considérée comme indispensable mais pas réalisée dans le cadre de l'évaluation.

### Démarche retenue

-étude globale sur les coûts (dépenses classées « action sociale » dans la L de finances et les lois de règlement, montant de l'ensemble des dépenses de personnel, effectifs budgétaires). Données budgétaires à considérer seulement un ordre de grandeur car difficultés d'appréhension liées aux changements de périmètre ministériels, au manque d'homogénéité des données, à l'absence de données sur les moyens humains et matériels dans les chapitres concernés....

-audition des commanditaires : objectif : mieux mesurer leurs attentes :

-analyse des actions et de leur efficacité, des modes de décision, des possibilités d'harmonisation entre ministères.

-analyse des relations entre politique d'action sociale et politique de gestion du personnel (conception, mise en œuvre, lisibilité), place de la concertation,

-contribution à une redéfinition des objectifs de la politique d'action sociale (bénéficiaires ? actions ? redistribution ou outil de modernisation ?

-études locales dans 9 départements : objectifs : approche institutionnelle, enquête auprès des agents

## 2 L'ACTION SOCIALE EN ŒUVRE

### 2.1 Systèmes de gestion de l'action sociale

#### Structures et organisation

Constats : -l'action sociale n'est pas un domaine unifié : pluralité des formes et des conceptions

-perméabilité des frontières entre les services d'action sociale et les services de gestion du personnel

-deux niveaux d'intervention : un, vertical, pour les prestations « Fonction publique », un, horizontal : formes innovantes d'action sociales impulsées par des structures associatives et ministérielles.

Descriptions de différents types d'organisation (sans hiérarchisation de ces derniers par le rapporteur) :

-Ministères : Justice, Equipement, Education nationale, Economie, Budget, Intérieur et Défense

-Les structures interministérielles locales : résistance forte à la déconcentration de la part des services centraux. Dans le cadre du renouveau du service public et dans une optique de déconcentration, mise en place des GIDAS dans plusieurs départements ; expérience non poursuivie (hostilité du budget et de quelques départements ministériels désireux de maintenir leur autonomie).

#### Procédures et modalités de gestion

- Procédures budgétaires et comptables

Procédures et règles budgétaires et comptables inadaptées et trop contraignantes pour une gestion efficace de l'action sociale, d'où recours à des associations nées de la volonté des agents ou créées par l'administration, certaines à compétence spécialisée, d'autres plus générales. Autre recours : fondations ou établissement public.

Néanmoins risques présentés par ces formes de gestion : maniement de fonds publics importants (d'où nécessité d'un cadre conventionnel, d'obligations comptables...) et manque de lisibilité de la politique menée, compte tenu de la multiplicité de ces structures.

- Analyse des besoins de usagers

Pas généralisée, sauf pour le besoin prioritaire de ses agents par chaque administration. Pour les autres domaines de l'action sociale, peu de mesure des besoins et d'éléments statistiques. Conséquence : déconnexion entre les actions et les besoins et non adhésion des usagers aux actions menées. Appréhension insuffisante de l'évolution de la composition des différents corps de fonctionnaires (absence d'outils statistiques). Décisions prises en fonction d'impératifs budgétaires à court terme et dans un objectif de maintien de la paix sociale plus qu'en fonction des besoins.

- Les volontaires de l'action sociale

Importance du bénévolat (avec, ou non, décharge d'heures). Problème : frontière entre action sociale et action sociale bénévole. Constitue un obstacle à la mise en place d'une véritable politique d'action sociale.

- Réalité de la concertation et des organismes consultatifs

Concertation variable selon les ministères selon les instances existantes (dans certains ministères, c'est le CTP qui fait office, de façon imparfaite, d'instance consultative)

Constat plus général : manque d'imagination des représentants du personnel, conception limitée de leur rôle, conséquences de leur manque de formation à l'action sociale.

Instances de concertation : lieux de doléance, de redistribution, mais pas de forces de propositions et d'innovations.

### Information et communication

←

Perçues comme insuffisantes malgré les efforts réalisés. Meilleure efficacité lorsque l'information écrite est relayée par une rencontre avec les correspondants sociaux. Information des retraités insuffisante (relais pris par les mutuelles ou services sociaux dans le cadre d'actions individuelles ou collectives).

### Personnels de gestion de l'action sociale

Distinction : gestionnaire (rôle d'exécutant, peu de marges d'initiative sauf en matière de diffusion de l'information)/militant (plusieurs formes ; pas de vision unifiée de l'action sociale ; celle-ci a pour eux une fonction d'intégration, de socialisation, ou de compensation).

Des personnels aux fonctions particulières :

-assistant de service social : garant d'une déontologie forte reconnue de tous, compétence technique.

-correspondant social : élus ou désignés ; rôle de signalement et non de résolution des problèmes

-délégué social : en général délégué d'un régime mutualiste

Une insuffisance de formation des agents en charge du social autres que les assistants sociaux.

## 2.2 Les moyens de fonctionnement

### Les crédits d'action sociale

De 1986 à 1994, progression :	des crédits d'action sociale : +78,62% des dépenses de rémunérations : +41,10% des effectifs : +1%
-------------------------------	--

Evolution des catégories statutaires de 1986 à 1993 : A : de 28,8 à 34,2%  
B : de 36,6 à 33,2%  
C : de 34,6 à 31,6%

#### Répartition par ministère :

-écart de l'effort financier sensible et en accroissement entre 1986 et 1994

-écart encore plus sensible si on se réfère à la part des dépenses d'action sociale dans les dépenses de personnel ou à la dépense par individu

Importance des pyramides d'emploi et de l'image plus ou moins forte de l'action sociale dans les ministères influent sur les choix budgétaires effectués.

#### Répartition par type de prestation :

-part des prestations revalorisables : tendance à la diminution (essentiellement restauration et séjours d'enfants)

-part des prestations non revalorisables et des prestations interministérielles en augmentation (due essentiellement à aux chèques vacances qui n'existaient pas en 1986)

### Locaux et fonctionnement

Difficulté d'appréhender ces coûts (aucune étude globale en la matière ; pas de données de base dans les ministères permettant un évaluation fiable par le rapporteur). Carence particulièrement sensible en matière de restauration.

### Coûts en personnels

Même remarque que précédemment. A l'exception des assistants sociaux, bien identifiés, le temps consacré par les autres agents au traitement de l'action sociale, et le nombre de ces agents sont peu évalués par les gestionnaires. Même carence pour la comptabilité des MAD et des décharges horaires.

### Conclusion : double constat :

- maillage du territoire inégal selon les ministères
- absence de contrôle de gestion (sauf exception)

### 2.3 Les prestations

Description des différentes prestations et des modalités de leur attribution

Observations :

-le montant de certaines prestations à réglementation commune peut varier selon les ministères, malgré l'existence de cette réglementation, en raison du critère d'attribution retenu (indice, quotient)

-l'expérience des GDIAS : mise en relief des disparités ministérielles et géographiques

-au niveau local, quelques actions innovantes sur des points particuliers (ex : surendettement, succession...), certaines d'ordre médico-social (légitimité de la liaison « médico-social et social » et du financement par les crédits d'action sociale d'actions médico-sociales ?)

### 2.4 Les agents et la politique sociale

Base des constats et observations : enquêtes effectuées dans plusieurs départements

*Constat* : l'action sociale se définit et se gère sans lien avec les usagers. D'où importance des enquêtes faites auprès de ces derniers. Celles-ci montrent que l'attitude des agents devant l'action sociale pas uniforme ; le rapporteur distingue 4 profils : l'ayant droit, le consommateur, l'exclu (différents motifs), l'acteur

*Moyens d'information utilisés* : nombreux mais les agents (dont le degré d'information varie en fonction d'un certain nombre de facteurs : géographie, âge, charges de famille ou non, localisation à l'intérieur du département...) s'estiment plutôt mal informés (par excès d'information ?).

*Représentation de l'action sociale* (hors culture, sport, loisirs) chez les agents :

-est essentiellement perçue comme une protection sociale, une assistance, une solidarité

-est un droit pour les salariés et non de l'assistanat

-est un droit individuel qui doit s'adresser à l'ensemble des agents quels que soient, leur corps, leur statut ou leur niveau de revenus. Le critère « situation difficile (éventuellement momentanée) d'un agent » est privilégié, pour le bénéfice de prestations sociales, à celui de « bas revenus ».

-est un outil d'intégration plus qu'un outil de compensation

-est un moyen d'amélioration de la vie professionnelle et extra-professionnelle

Cette représentation est fonction de l'univers social et familial de l'agent, du contexte local de ce dernier et de son administration d'appartenance.

*Représentation de l'action culturelle, sportive et de loisirs :*

-pas perçue comme prioritaire

-le lien de solidarité créé par ces activités (dans le cadre d'une amicale, p ex) : pas ressenti comme un besoin par la majorité des agents

*Degré de satisfaction des agents* : mitigé. Critiques : -prestations mal adaptées ou trop faibles. Populations les plus satisfaites : les femmes et les agents de catégorie B. Souhait : augmentation du montant des prestations, accès plus large aux dispositifs actuels plutôt que développement d'actions nouvelles, mise en place de tickets-restaurant et augmentation de la subvention repas...+ évolution des prestations en fonction de l'évolution

du contexte socio-économique : aides aux étudiants, prises en charge des enfants au delà de 18 ans, accompagnement à la mobilité, à une situation de surendettement, de divorce...

-structures : multiplication des structures (quel est l'interlocuteur ?), longueur des procédures. Souhait : simplification (guichet unique) et rapprochement du terrain, créations de postes d'assistants sociaux sur le lieu de travail

## 2.5 Les caractéristiques générales de l'action sociale

Action sociale : n'est pas un secteur d'intervention indépendant (relation étroite avec la GRH et la modernisation de l'administration). Définition influencée par différents facteurs (histoire et spécificités du ministère concerné, engagement de celui-ci dans le processus de modernisation).

Autres influences :

-le contexte socio-professionnel : action sociale de chaque ministère développée en prenant en compte un certain nombre de spécificités propres au ministère considéré (ex : Loi du 21 janvier 1995 : reconnaissance de la spécificité des missions des policiers et organisation d'une action sociale adaptée)

-le contexte socio-économique

-la gestion et la modernisation des services : l'action sociale s'intègre largement dans la GRH. L'optimisation des moyens en personnel implique, en effet, la prise en compte l'accueil de l'agent, l'accompagnement de sa mobilité, son accès au logement...L'action sociale est un outil de la GRH, mais problème de frontière entre les deux.

Définitions de la politique d'action sociale : évolutives et pragmatiques ; politique construite progressivement à travers le choix de priorités et d'actions, elles-mêmes tributaires du contexte et des évolutions propres à un ministère.

Réflexions à conduire par l'administration :

- place de l'interministériel et du ministériel
- place du central/place du local
- comité d'entreprise ou service social ?

—

## 3. PROPOSITIONS

### 3.1 Clarifier et actualiser les finalités d'une action sociale de l'Etat

-Difficile compte tenu de la multiplicité et la diversité des objectifs, mais indispensable.

-Eviter de s'enfermer dans des définitions et objectifs trop rigides et sauvegarder des marges d'initiatives et d'innovation

-Enoncer, par décret, les objectifs généraux de l'action sociale (contribution plus affirmée du CIAS dans son rôle de réflexion et d'élaboration d'une doctrine)

## S'interroger sur la conservation, par l'Etat, de la totale maîtrise de l'action sociale en faveur de ses agents

Nécessité de réfléchir sur un éventuel rattachement aux CAF de l'ensemble des agents de l'Etat, mais bien en mesurer les incidences :

-éclatement de la politique sociale en trois domaines : CAF (politique familiale), associations et amicales (culture et sport), direction des RH (domaine lié aux obligations de l'employeur).

-évitement d'une politique spécifique d'action sociale de l'Etat-employeur ; articulation vie professionnelle/vie privée moins bien prise en compte (effet contre-productif)

-appauvrissement de la concertation

Propositions de l'instance à cette réflexion au regard de ces éléments :

-affirmer l'importance de la politique sociale de l'Etat en faveur de ses agents

-affirmer la nécessité du partenariat (synergies à rechercher en vue d'une bonne gestion et d'une meilleure efficacité)

## Définir les objectifs de l'action sociale

-engager une concertation entre la DGAFP et le CIAS pour aboutir à une reformulation, par décret, des objectifs de l'action sociale, autour de trois axes :

- développer une politique de solidarité (un principe : l'intégration professionnelle doit être synonyme d'intégration sociale)
- favoriser la meilleure articulation possible entre vie professionnelle et vie privée
- contribuer au développement des pratiques culturelles et de loisirs par les agents

-affirmer, dans le cadre de cette concertation, des priorités en termes d'objectifs, de cibles, d'interventions

## Définir les publics concernés

Réflexion à mener pour définir les publics concernés :

-l'agent ?la famille de l'agent, le retraité ?

-les titulaires de bas revenus ou l'ensemble des agents (avec une modulation) ?

-tous les agents ou, prioritairement, quels types d'agents ?

Propositions :

-la politique de solidarité ne saurait exclure personne

-l'articulation vie professionnelle/vie privée s'adresse également à tous

-le développement des activités culturelles et de loisirs : aux agents et aux retraités

Principe à retenir : la politique d'action sociale de l'Etat s'adresse à tous les agents, prend en compte leurs charges familiales, et s'adresse également aux personnels retraités. Cette politique ne saurait exclure personne.

## Définir les objectifs et les types d'actions

Réflexion et reformulation nécessaires. Orientations proposées en vue de cette réflexion :

-dans le domaine de la solidarité :

- développer la prévention de la dégradation des situations financières

- développer et valoriser de véritables lieux de ressources (pour une meilleure connaissance des droits et identification des interlocuteurs)

-dans le domaine « articulation vie professionnelle/vie privée

Réflexions et objectifs :

- mieux prendre en compte l'évolution des modes de vie et l'organisation du travail (restauration, logement, jeunes enfants)
- accompagner la mobilité
- réfléchir sur ce qui relève de l'action sociale et ce qui relève de la GRH

Propositions :

-adapter la restauration aux demandes des agents (cf rapport de M C BLONDEL) :

- mieux connaître les besoins des agents
- clarifier les objectifs de l'Etat en matière de restauration
- clarifier le rôle des services centraux /gestionnaires locaux ;
- développer le rôle de « conseil, d'étude et d'évaluation » des services centraux
- rechercher les synergies et les actions partenariales

-favoriser l'accès au logement :

- développer une politique d'accueil par la création de lieux de ressources compétents et adaptés aux spécificités locales
- prendre en compte les situations spécifiques et les besoins des agents (caractère peu satisfaisant du dispositif des 5%)
- constituer, par convention avec les constructeurs sociaux, d'un parc de logements adaptés à la situation des jeunes recrutés (célibataires, ménages sans enfant)
- aide aux personnes liées aux nécessités du service

-développer l'accueil des jeunes enfants et l'accueil péri-scolaire

- faciliter l'information et les démarches des agents
- mettre en place des actions particulières justifiées par le contexte local ou professionnel

-dans le domaine culture, sports, loisirs

Réflexion à mener sur le maintien ou non d'une politique de l'Etat dans ce domaine. Pour l'instance d'évaluation, l'Etat a seulement un rôle de soutien et d'accompagnement d'initiatives dont l'organisation revient aux agents.

### 3.2 Instances et structures de management

#### Les niveaux de déconcentration

Efficacité de l'action sociale liée à la proximité des agents et des services concernés.

Types de déconcentration : déconcentration de gestion : à favoriser ; niveau souhaitable : régional ou départemental

déconcentration des initiatives : adaptée dans le domaine de la prévention, de l'organisation des lieux de ressources, de l'organisation et du suivi de certaines prestations telles que la restauration

Modalités : 3, selon le rapporteur : une déconcentration forte dans le cadre d'une organisation verticale (ministères à forts effectifs), une déconcentration horizontale et interministérielle (ministères à faibles effectifs), une déconcentration relative à certains domaines de nature interministérielle mais nécessitant une gestion au plus près (ex RIA)

#### Le rôle des services centraux

La réflexion à mener implique que soit précisé le rôle des services centraux : définir la politique d'action sociale, ses objectifs, décider des moyens nécessaires, assurer le suivi et l'évaluation.

#### Les délégations

- préciser les objectifs et les champs de délégation
- garantir le bon exercice des missions déléguées (établissement d'un cahier des charges précis, fixation d'une durée limitée reconductible au vu d'un bilan, transparence de la gestion indispensable, mise en place d'une procédure de contrôle de gestion)

#### La concertation

Nécessité d'une meilleure prise en compte de l'action sociale par les partenaires sociaux

### 3.3 Les moyens

#### Les moyens financiers

- améliorer le niveau de connaissance du coût réel de l'action sociale (ex : amélioration et meilleure exploitation des bilans sociaux)
- mise en place, par la DGAFF, en concertation avec le CIAS, des instruments de connaissance et de suivi de chacune des politiques ministérielles
- pilotage, par la DGAFF, d'une réflexion d'ensemble et continue sur les différents dispositifs mis en œuvre

...

#### Les prestations financières

- DGAFF et CIAS : réflexion à mener sur l'évolution des conditions d'accès aux prestations interministérielles (indice ?quotient ?)
- établissement d'une réglementation-type pour les aides financières (critères, types de situations prises en compte...)

#### Professionnalisation

Propositions :

- formation complémentaire adaptée pour les cadres administratifs gestionnaires (doivent devenir les moteurs de l'action sociale)
- formation pour les « correspondants sociaux »

### L'information

- Cibler l'information sur le consommateur potentiel
- Aller au devant des usagers
- Mise en place de relais locaux d'information
- Permanences de travailleurs sociaux dans des organismes petits et isolés

### **3.4 Programmation, suivi, évaluation**

#### Une programmation pluri-annuelle

Proposition : examen, par les décideurs, des conditions de mise en œuvre d'une politique pluri-annuelle (3 à 5 ans)

#### Suivi et évaluation

Préconisations : une réflexion par les responsables de l'action sociale sur l'intérêt de dispositifs de suivi et d'évaluation (niveau central et local, quantitatif et qualitatif) et l'instauration de procédures à cet effet et de travaux prospectifs

Création, à la DGAEP, d'une cellule de suivi et d'animation de la politique sociale.

←

## Annexe N° 3-3

Rapport de M BLONDEL sur la restauration collective des agents de l'Etat (1995)

**TITRE DU RAPPORT :** LA RESTAURATION COLLECTIVE DES AGENTS DE L'ETAT  
**DATE :** Juin 1995  
**AUTEUR :** Cl. BLONDEL conseiller maître CC  
**ORGANISME :** Comité central sur le coût et le rendement des services publics

Présenté en juin 1994 au comité, le rapport a été essentiellement élaboré sur la base d'un questionnaire adressé aux gestionnaires de restaurant administratifs portant sur le statut juridique, le mode de gestion, les ressources et dépenses, le personnel et les clients. Cette enquête a été complétée par des entretiens. Les rapporteurs soulignent d'emblée que les administrations concernées ne possédaient pas d'informations systématique et fiable sur "l'état des lieux" de la restauration des agents ni sur son coût. Les rapporteurs ont tenté de chiffrer ce coût qu'ils évaluent, hors Défense et personnels enseignants, à environ 5 milliards de Francs au début des années 1990, soit un peu plus de 1% de la masse salariale.

#### PLAN /

##### 1<sup>ère</sup> partie : caractéristiques générales des restaurants

- Diversité mais état général satisfaisant
- Taux de fréquentation mal connu mais qui semble globalement faible :  
Les rapporteurs constatent que seul le nombre de repas subventionnés est connu avec précision (95,9 millions de repas subventionnés en 1992 pour 2,65 millions d'agents de l'Etat). Ils estiment que la part des repas subventionnés représente 85 % des repas servis ce qui permettrait d'estimer à 29 % le taux de fréquentation global. Ils soulignent la diversité des situations ( de 31 % pour le ministère des finances à 11 % pour l'agriculture). Ils estiment que ce taux stagne ou diminue.
- Satisfaction des agents :

Pas d'éléments sur le degré de satisfaction mais remarques sur les efforts de rénovation des prestations et des modes de distribution des repas.

Constat de la très grande diversité des tarifs appliqués et de l'absence de politique tarifaire tant au niveau interministériel qu'à l'intérieur des administrations.

Le rapport regrette que les administrations centrales ne soient pas en mesure de contrôler les effets de cette disparité. Il souligne que celle-ci n'est acceptable que si elle est limitée.

##### 2<sup>ème</sup> partie : les conditions de gestion des restaurants administratifs

==

- Trois modes de gestion principaux : gestion directe, gestion par une association, gestion par une société privée.  
La gestion par une association est le mode recommandé par la circulaire interministérielle du 17 mars 1986 (budget/DGAEP), il concernait à l'époque les trois quarts de l'échantillon étudié.  
Grande diversité des associations par la taille, le nombre de restaurants gérés (1 à 20) ou par le champ de compétence (cas des fondations par ex.)  
Les rapporteurs soulignent que si le mode associatif permet théoriquement d'associer les usagers au fonctionnement au moyen du CA, la pratique qui est observée est diverse.
- Une connaissance approximative des coûts

Il est constaté que les gestionnaires et les services centraux connaissent très mal les coûts complets des repas. Le rapport a sur la base de l'échantillon étudié dégagé deux indicateurs de coûts :

- dépenses directes de fabrication : de 10 à 47 F avec une valeur moyenne de 26,7 F
- coût complet avec les dépenses indirectes : de 19 à 103 F, moyenne de 43,4 F.

Ils relèvent que le nombre de repas servis en moyenne par employé varie dans une proportion de 1 à 5.

### 3<sup>ème</sup> partie : Le titre restaurant

- l'expérience du ministère des finances : le rapport décrit la mise en place, à partir de 1990, du titre restaurant pour les agents des finances qui n'avaient à proximité de leur lieu de travail un restaurant administratif. En 1992, 45 000 agents (1 sur trois) en bénéficiaient à raison de 18 titres par mois.

Le rapport, au ton assez critique sur cette expérience, considérait que le titre restaurant constitue, dans la réalité, un avantage salarial non imposable. Par ailleurs, il critiquait les critères d'attribution. Enfin, il soulignait le coût du dispositif (136,9 MF en 1992 hors dépenses de gestion).

- La formule "midiville" des postes et télécommunications

Cette formule mise en place en 1987 bénéficiait à plus de 15 000 agents des deux exploitants (mais surtout de La Poste) en 1992. Elle permettait aux agents dont l'indice était inférieur à 548 de bénéficier d'une réduction de 14 F (en 1992) sur le prix de repas complets pris dans des restaurants ayant une passé une convention avec l'organisme gestionnaire. Le rapport souligne que les conditions d'emplois plus contraignantes que celles du titre restaurant évitent les risques de " détournement d'usage" ce qui peut expliquer que chaque allocataire de la formule n'avait utilisé que 11 titres par mois contre 17 pour les agents des finances.

- Bilan provisoire des titres restaurant

Le rapport tente de dresser un bilan comparatif des avantages et inconvénients de la restauration collective et du titre restaurant. Il signale l'avantage apporté à certains agents isolés par la souplesse du titre restaurant mais soulignent qu'il ne s'agit pas d'un progrès sur le plan nutritif. Il s'alarme surtout des abus qui s'attachent à son utilisation. Enfin, il compare les coûts de revient respectifs en soulignant que la restauration collective est de loin la moins onéreuse pour l'Etat. Il appuie cette démonstration sur le fait qu'un agent sur deux n'utilise pas le droit d'accès aux restaurants collectifs alors que la quasi-totalité de ceux qui ont droit au titre restaurant en demande le bénéfice. *On peut s'interroger sur la pertinence d'un jugement basé sur le fait qu'une formule est moins coûteuse grâce à son manque d'attrait.*

### PROPOSITIONS :

1. L'Etat doit se donner les moyens de connaître les besoins et les attentes de ses agents.
2. Les coûts de la restauration doivent être mieux connus.
3. L'Etat doit définir les objectifs qu'il compte poursuivre en ce domaine :
  - augmenter le nombre de bénéficiaires ?
  - définir la nature de l'avantage repas (complément de rémunération, aide à la consommation d'un repas complet, avantage social destiné aux bas salaires) ;
  - en faire une composante d'une politique de santé ?
4. Préciser les rôles respectifs des administrations centrales et des organismes locaux
5. Créer une structure interministérielle permanente (auprès du CIAS).

Annexe N° 3-4

Rapport de Mmes ESCOFFIER et FONTANA  
sur l'action sociale des collectivités territoriales (1998)

**TITRE DU RAPPORT :** L'ACTION SOCIALE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES  
**DATE :** JUIN 1998  
**AUTEUR :** A.M. ESCOFFIER (IGA) et A. FONTANA (Insp. Adj.)  
**ORGANISME :** INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

La rédaction de ce rapport par l'IGA faisait partie des mesures contenues dans l'accord salarial pour les trois fonctions publiques applicable jusqu'au 31 décembre 1999, disposition qui a marqué l'intégration de l'action sociale dans les thèmes de négociation relatifs aux fonctions publiques.

Les auteurs font remarquer en préalable que l'action sociale dans les fonctions publiques, se distingue par son caractère faiblement organisé, la légèreté de son encadrement juridique et la diversité des opérateurs : services administratifs, établissements publics, associations nationales ou locales, mutuelles. Cette situation, longtemps vécue comme un atout en raison de la souplesse de gestion et de l'adaptabilité aux contextes locaux et aux politiques sociales des employeurs, eux-mêmes très divers, montre maintenant ses limites avec la sévérité accrue des juridictions financières à l'égard de la gestion associatives tandis que l'évolution de la jurisprudence relative au principe de parité entre les fonctions publiques vient restreindre la marge de manœuvre des responsables en matière de prestations. Enfin, les inégalités entre agents sont souvent évoquées.

La mission après avoir analysé conjointement les prestations et les structures est parvenue au constat d'une insuffisance du cadre organisationnel et a suggéré des solutions graduées.

## PLAN

### I les insuffisances du cadre actuel

#### 1.1 des structures hétérogènes et dispersées

##### 1.1.1 le poids de l'histoire :

- Unique référence législative spécifique : l'article 9 du statut général,
- Spécificité des collectivités locales : l'action sociale se confondait souvent avec des régimes indemnitaire particuliers gérés par les mêmes structures.

##### 1.1.2 des structures diversifiées et d'une solidité juridique incertaine :

- rôle dominant d'associations locales (généralement comité des œuvres sociales)
- existence d'associations nationales (CNAS : 7500 collectivités, 200 000 agents - FNASS : 26 000 agents) offrant une mutualisation des services et des catalogues de prestations ;
- rôle en retrait des centres de gestion malgré une disposition législative (art. 25 L. 26/1/84) ;
- rôle variable des SRH

##### 1.1.3. un fonctionnement qui ne va pas sans difficultés

- doublons et gaspillages liés à la répartition des rôles entre SRH et COS
- problèmes posés par le volontariat et par la forme associative (prestations réservées aux adhérents?)
- risque de gestion de fait dans le cas où le président de la collectivité verse à une association des fonds dont il conserve, en pratique, la maîtrise de l'emploi.

#### 1.2 des prestations mal connues et inégales

##### 1.2.1. l'action sociale, une notion floue dans son contenu et dans sa portée

- l'absence de certitudes sur le caractère obligatoire de l'action sociale : pas d'obligation législative mais, dans les faits, reconnaissance que l'existence d'une politique d'action sociale est devenue partie intégrante de la gestion de la fonction publique territoriale au même titre que la formation et la carrière.

- une définition inexiste qui induit des problèmes de confusion avec les régimes indemnitaire

Le flou dans la définition de l'action sociale entraîne une confusion persistante avec les régimes indemnitaire et les avantages financiers assimilables à des compléments de rémunération qui a pour conséquences : obligation de budgétisation, application du principe de parité, soumission aux cotisations de l'URSSAF.

Le titre-restaurant a ainsi été qualifié d'avantage financier indirect par le Conseil d'Etat (21/10/94 - département des Deux-Sèvres), ce qui entraîne sa soumission au principe de parité. De même de nombreuses prestations sont considérées par l'URSSAF comme des avantages financiers indirects.

Le rapport esquisse une distinction : les régimes indemnitaire sont perçus à raison du travail ou de l'emploi alors que l'action sociale prend en considération la situation personnelle et familiale de l'agent.

### 1.2.2. la diversité des prestations est source d'inégalité entre les agents

#### 1.2.2.1. des prestations mal connues...

- des organismes centraux et des associations d'élus alors que les COS géraient en 1989 un budget de 1,5 Mds de F) ;
- des agents eux-mêmes.

#### 1.2.2.2 malgré la présence de traits communs...

(grandes catégories de prestations collectives et individuelles)

#### 1.2.2.3...la mise en évidence d'inégalités entre agents

Les inégalités entre collectivités entraînent des inégalités entre agents du fait des politiques spécifiques et des différences de moyens :

- les communes restent marquées par la tradition du 13<sup>ème</sup> mois ;
- les conseils généraux et les grandes agglomérations offrent les prestations les plus généreuses ;
- 600 000 agents, essentiellement des petites communes, seraient privés de toute action sociale.

Cette inégalité est en outre préjudiciable à la mobilité.

#### 1.2.3. Une question majeure : la portée du principe de parité et son applicabilité à l'action sociale

Constat des rapporteurs : " force est de constater qu'à l'heure actuelle, l'application du principe de parité à l'action sociale des collectivités territoriales, dont la pertinence n'est pas du reste formellement établie, a des effets essentiellement négatifs.

## II Face à des objectifs contradictoires, l'éventail des solutions envisageables

Des solutions ne peuvent résulter que de compromis ( souplesse de gestion mais sécurité juridique ...) et respecter deux principes : la libre administration des collectivités territoriales et l'obligation de réservé une place à la participation des agents à l'organisation de l'action sociale.

### 2.1 Les solutions écartées par la mission

- le maintien du statu quo
- l'uniformisation et la centralisation de l'action sociale par la création d'un établissement public national doté d'un réseau ne sont pas apparue comme pertinentes : coût excessif, manque de souplesse, adaptation insuffisante aux besoins locaux.

### 2.2. Les solutions envisageables

Un élément de base est commun à toutes les solutions proposées par la mission : la nécessité d'une définition de l'action sociale qui aurait pour objet de l'identifier précisément par rapport aux avantages financiers assimilables à des compléments de rémunération. Proposition : reprendre la définition de la circulaire 1522 du 29 mars 1984 relative à la fonction publique de l'Etat : **l'action sociale, culturelle**

et de loisirs en faveur des agents " a pour objet l'amélioration des conditions de vie des personnels au sein de leur administration en assurant la mise en œuvre de services (...) et de prestations de nature à faciliter l'harmonisation entre vie professionnelle et vie familiale ".

Cette définition serait affinée par l'introduction d'un critère fondé sur le fait générateur : les versements dont le fait générateur est le travail fourni et les contraintes qu'il implique ressortiraient de la rémunération tandis que les prestations s'appuyant sur la situation personnelle et familiale de rattacherait à l'action sociale.

### 2.2.1. les solutions minimalistes

Scénario 1 (ne nécessite pas de disposition législative) :

- introduction de la définition de l'AS par décret ;
- meilleur encadrement juridique par recommandations aux élus et respect accru du fonctionnement associatif ;
- diversification des sources de financement ;
- conventionnement ;
- établissement d'une comptabilité certifiée, d'inventaires ...
- mise en place d'un contrôle des fonds

Scénario 2 :

- introduction de la définition de l'AS par décret ;
- création d'un GIP pour gérer le titre-restaurant.

Scénario 3 :

- introduction de la définition de l'AS par la Loi
- distinction législative entre un socle de prestation (restauration, vacances...+ aides et prêts) gérées par les SRH ou centres de gestion avec consultation obligatoire des CTP ;
- liberté pour les collectivités de confier à une association des prestations complémentaires notamment socio-culturelles.

### 2.2.2. Une solution plus ambitieuse

Elle repose, d'une part, sur la distinction entre des prestations obligatoires mutualisées et des actions facultatives et, d'autre part, sur le renforcement du réseau de gestion de l'action sociale.

Scénario 4 :

- introduction de la définition de l'AS par la Loi ;
- établissement par voie législative d'un socle de prestation (restauration, vacances, garde d'enfants...) obligatoires qui seraient définies et gérées :

à l'échelon national par un conseil supérieur (CSFPT enrichi d'une formation ad hoc)  
à l'échelon local, par une mutualisation des fonds au sein des centres de gestion. Les conseils généraux et régionaux conserveraient la gestion directe. Les collectivités conserveraient la faculté de gérer des prestations supplémentaires.

Annexe N° 3-5

Rapport de M BAFFRAY sur les budgets et les dépenses 1997 et 1998 des ministères en matière d'action sociale (1999)

**TITRE DU RAPPORT :** **RAPPORT D'ETUDE RELATIF AUX BUDGETS ET AUX DEPENSES 1997 ET 1998 DES MINISTERES EN MATIERE D'ACTION SOCIALE**

**DATE :** 1999

**AUTEUR :** JF BAFFRAY

**ORGANISME :** Commission Budget du CIAS

La rédaction de ce rapport résulte d'une commande de la commission budget du CIAS qui souhaitait disposer " d'un tableau fidèle et complet des ressources et dépenses d'action sociale ". D'emblée, le rapporteur indique que son étude restera incomplète, le recueil d'information restant " laborieux " et les données recueillies étant " souvent difficilement exploitable ou insuffisantes ". Il note cependant un progrès dans l'effort de communication des administrations !

### 1<sup>ère</sup> partie L'action sociale, quoi ? Pour qui ?

I- Dans sa première partie, le rapporteur tente d'abord, à son tour, de définir l'action sociale et d'en préciser le périmètre.

Dans le secteur privé, l'arrêt rendu le 13/11/75 par la Cour de Cassation dit que " **doit être considérée comme une œuvre sociale toute activité non obligatoire légalement (...) exercée principalement au bénéfice du personnel de l'entreprise (...) en vue d'améliorer les conditions collectives d'emploi, de travail et de vie professionnelle au sein de l'entreprise** ". La doctrine précise que l'action sociale doit se traduire par l'octroi d'un avantage direct et immédiat pour le personnel.

Pour le secteur public, le rapporteur relève l'absence de définition claire et reconnue et cite celles avancées par le rapport BLANCHARD : " **ensemble d'actions ou d'activités facultatives venant améliorer le bien être et la vie quotidienne des agents** " ou celle des circulaires FP/Budget : " **prestations à caractère facultatif** " assimilés à des " **avantages financiers accordés aux agents pour les aider à faire face à diverses situations** ".

Le rapporteur propose une définition juridique inspirée de la jurisprudence sociale : " **doit être considérée comme action sociale de l'Etat toute activité non obligatoire légalement, exercée principalement au bénéfice de ses agents, et visant à améliorer leur vie professionnelle et extra-professionnelle** ".

Ou bien encore " **Toute activité visant directement et immédiatement à améliorer la vie professionnelle et extra-professionnelle des salariés Et non imposée par une disposition légale est une action sociale** ".

Il analyse ensuite les principes :

- L'action sociale est facultative : les prestations relèvent du domaine des prérogatives discrétionnaires de l'employeur et font partie des outils de politique sociale (il relève cependant que le caractère discrétionnaire est tempéré par la participation, de droit, des agents, à la définition de l'action sociale).
- L'action sociale est un droit : qui, pour les fonctionnaires résulte de l'art. 9 de la loi de 1983, et qui est restreint par le caractère limitatif des crédits qui lui sont affectés.
- L'action sociale n'est pas gratuite : issu des circulaires fondatrices de 1946 et 1948, ce principe a évolué dans le temps et n'a plus pour conséquence qu'interdire que le montant d'une prestation soit supérieur au coût pour le bénéficiaire de la situation qu'elle compense.

Dans le secteur privé tous les personnels rémunérés par l'employeur sont destinataires de l'action sociale. Dans le secteur public, seuls les fonctionnaires sont expressément désignés par la loi. C'est l'accord cadre sur la résorption de l'emploi précaire du 14 mai 1996 qui a comblé le vide juridique qui entourait la situation des agents contractuels. Dorénavant, tous les agents, titulaires ou non, rémunérés par l'Etat (sur son budget), bénéficient en principe de son action sociale. La situation des agents des établissements publics et celles des différents types de contractuels (CDI, CDD) sont rapidement examinées.

Le rapporteur ne se pose pas la question du rapport des retraités à l'action sociale de l'Etat.

#### 2<sup>ème</sup> partie : L'organisation de l'action sociale de l'Etat

##### I- l'action sociale interministérielle :

L'auteur précise que le champ de compétence dévolu au niveau interministériel résulte d'un transfert de compétence des administrations et qu'il est strictement limité alors que celui du niveau ministériel est illimité.

Le rôle du ministre de la fonction publique se limite dans les faits, après avis facultatif du CIAS, à répartir ou à déléguer les crédits portés à l'article 33-94 du budget des services du Premier ministre.

PRESTATIONS	ORGANISMES DELEGATAIRES
Aides et prêts à l'installation	Mutualité fonction publique (MFP)
Aides à l'amélioration de l'habitat des retraités	
Aide ménagère à domicile pour les retraités	
Chèque vacance	
Prestation service crèches	CNAF
Réservations de logements	Administrations coordinatrices (équipement, intérieur)
Réservations de berceaux	
Equipement et investissement des restaurants inter administratifs	

Les crédits des prestations interministérielles en 1998, s'élevaient à **670 millions de F** (+ 9,5 % entre 97 et 98) auxquels s'est ajoutée une dotation exceptionnelle de 230 MF soit pour cette année un total de 900 MF. Les crèches (254 MF en 1998) et le chèque vacance (253MF) représentaient les 2/3 du total.

Une petite part des crédits (10 MF) est déconcentrée auprès des Préfets de région pour être utilisés, sur avis facultatifs des SRIAS au profit des agents des services déconcentrés de l'Etat.

##### II- l'action sociale ministérielle

Le rapporteur estime que le montant cumulé des crédits totaux d'action sociale qui ont été identifiés pour les ministères ayant participé à l'étude s'élevait à **près de 2,815 milliards de F en 1998**, dont la moitié pour les ministères de l'économie et de la défense.

Ces crédits sont répartis en deux grandes catégories :

1. les prestations revalorisables qui comprennent
  - les prestations à réglementation commune (circulaire FP/budget) (subventions repas, aides à la famille, séjours d'enfants, aide aux parents d'enfants handicapés) ;
  - les concours aux mutuelles et les prêts et secours.
2. Les prestations ministérielles particulières.

Constats :

- La gestion des crédits d'action sociale est généralement répartie entre les administrations centrales et les services déconcentrés et une partie, souvent importante, est déléguée, globalement, à des organismes de gestion (associations, fondations, établissements publics).
- La majeure partie des crédits, voire la totalité dans certaines administrations, apparaissent sur le chapitre 33-92.
- L'évolution des budgets ministériels n'est pas uniforme, soit pour des raisons fonctionnelles (restructurations...) soit en fonction de choix politiques.
- Les prestations à réglementation communes représentent en moyenne le quart des crédits du chapitre 33-92. Parmi celles-ci, seules l'aide aux parents effectuant un séjour de repos accompagnés de leurs enfants, et l'allocation spéciale aux parents d'adultes handicapés poursuivant des études, tombent en désuétude.
- Certaines administrations complètent le financement de leur action sociale sur des chapitres des titres III, IV et V. Dans ce domaine la plus grande hétérogénéité apparaît puisque, pour l'année 1998, les crédits hors 33-92, relevés dans le rapport vont de 32 000 F (Emploi ?), 63 MF (Défense), 167 MF (Economie) à 248 MF (Intérieur).

Le rapport relève également la grande diversité des niveaux de déconcentration (de 2,2 % des crédits du MAE à 93 % de ceux de l'environnement) ainsi que la part, parfois importante, des concours accordés aux mutuelles (le tiers des crédits au MAE et à l'EN)

Il recense ensuite les principaux organismes relais utilisés par les administrations pour la gestion de leur action sociale.

3<sup>ème</sup> partie : une refonte nécessaire du chapitre 33-92

L'analyse de l'utilisation des crédits du 33-92 par les ministères montre qu'une partie relativement importante sert à assurer des dépenses de fonctionnement (restaurants administratifs, crèches centres de vacances) ou à compléter et renforcer les actions interministérielles. Le rapport souligne le rapport existant entre le volume des crédits consacrés par une administration à l'action sociale et l'importance des équipements sociaux qu'elle possède. En d'autres termes, ce sont les **dépenses de fonctionnement et d'investissements générées par les infrastructures (logements, restaurants, crèches, centres de vacances)** qui provoquent de tels écarts dans les montants des crédits d'action sociale.

La contrepartie de cette situation est que la part des crédits d'action sociale affectée aux actions spécifiques est relativement faible. Le rapport indique que les disparités relevées dans la nature, la qualité et la quantité de ces actions ministérielles est le fruit d'une histoire sociale ou d'une population différente entre les administrations.

**Peu d'actions originales** ont été notées : le titre-restaurant, la mise en place de consultations juridiques ou l'octroi d'aides aux études pour les enfants des agents ainsi que des aides à l'accession à la propriété.

Le rapporteur souligne ensuite les inconvénients provoqués par l'inscription au chapitre 33-92 des crédits relatifs à la médecine de prévention et à l'emploi des handicapés. **Il propose toute une série de modifications à apporter à la nomenclature budgétaire dans le but de la rendre plus lisible et mieux adaptée à la réalité des politiques et des modes de gestion.**

C'est la seule proposition de ce rapport dont l'intérêt est d'ordre principalement documentaire puisqu'il ne contient que peu d'analyses ou de propositions.

Annexe N° 3-6

Rapport de M VERNEIL : Etude synthétique  
et comparative de l'action sociale dans la fonction publique

## Etude synthétique et comparative de l'action sociale dans la fonction publique

(Rapport de la Commission du Budget du CIAS-J-C VERNEIL Septembre 1999)

Réalisée à la demande de la commission du budget du CIAS, et menée, sur deux ans, dans une dizaine de départements ministériels, cette étude est, en fait, quasi exclusivement descriptive assimilable à un simple « état des lieux » (peut être était-ce là le seul objectif assigné à cette étude ?).

Ce rapport ne comporte en effet aucune analyse critique sur les différents points décrits. Il n'identifie ni les forces ni les faiblesses des options retenues par les différents départements ministériels, tant dans leur approche que de leur gestion de l'action sociale. Il ne formule pas plus de véritables préconisations, autres que celles, non étayées au demeurant, résultant des entretiens du rapporteur avec ses différents interlocuteurs : nécessité

d'assurer une meilleure formation des acteurs de l'action sociale  
de clarifier et de rendre transparente la gestion de l'action sociale  
de développer la déconcentration  
de procéder à un contrôle à postriori efficace  
de revoir et préciser le recours au domaine associatif dans le cadre des directives européennes en matière de concurrence

Points abordés dans le cadre de l'étude :

- Les bénéficiaires

Les données par ministère n'ont pas été reprises par mes soins sous forme de tableau synthétique compte tenu de leur ancienneté (1996) et (essentiellement) de leur incertaine fiabilité (pas d'homogénéité dans les effectifs pris en compte selon les ministères ni dans la présentation retenue par le rapporteur)

- Organisation administrative de l'action sociale et procédures de concertation

Simple descriptif de l'existant par ministère au niveau central et local, plus ou moins détaillé selon les ministères, d'où un certain manque d'homogénéité. Pas de synthèse du rapporteur sur les différentes organisations adoptées ni d'analyse de leur pertinence.

- Techniques utilisées pour fiabiliser<sup>1</sup> l'action sociale (fondations, établissements publics, associations)

Très succinct et seulement descriptif, sous différents angles (historique, budget, domaine de compétence, système de concertation, contrôle). Pas d'analyse ni de préconisations.

- Recherches de solutions axées sur la déconcentration (équipement et éducation nationale) et solutions adoptées par les autres départements ministériels

Mêmes remarques

---

<sup>1</sup> La nécessité d'une fiabilisation ne découle pas d'une analyse effectuée par le rapporteur sur les imperfections du système

Annexe N° 4 :

Liste des personnes rencontrées

## LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

### Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire :

M. RICHARD, directeur général de l'administration et de la fonction publique  
M. MION, adjoint au directeur  
M. COLONNA D'ISTRIA, sous-directeur  
M. LE GUERRER, chef du bureau FP4  
Mme TITON, chargée de mission

### Autres ministères :

#### Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité :

M. LACAMBRE, directeur de l'administration générale et de la modernisation des services

#### Ministère de l'équipement, des transports et du logement :

M. WEISS, directeur du personnel, des services et de la modernisation  
Mme DESMARET, sous-directrice

#### Ministère de la défense

M. GALLOIS, sous-directeur

#### Ministère de l'éducation nationale

M. MERLEN, sous-directeur  
M. LOZÉ, chef du bureau de l'action sanitaire et sociale  
Mme TOCABEN adjointe au chef du bureau de l'action sanitaire et sociale

#### Ministère de l'intérieur

M. LALANDE, directeur des personnels, de la formation et de l'action sociale  
Mme DESMONT, sous-directrice  
M. MEUNIER, adjoint à la sous-directrice, chef du bureau Politiques sociales

#### Ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire

Mme DELASSALLE, sous-directrice  
M. BOUDET, chef du bureau 2B  
M. OBERTO bureau 2B

Ministère de la justice

70

M. PAULOT, directeur de l'administration générale et de l'équipement  
M. EGEA, sous-directeur

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

M. EMERY, sous-directeur  
Mme QUERCY, chef du bureau 3A  
Mme DARMEDRU, chef du bureau 3B  
M. BRUNAUD, chef du bureau 3C

Ministère des affaires étrangères

M. ZELLER, directeur général de l'administration  
M. SEIGNEURIN, chef de la mission pour l'action sociale

**Commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance**

M RADENAC, secrétaire général par intérim

**Autres fonctions publiques**

Fonction publique hospitalière

Direction de l'hospitalisation et de l'offre de soins  
M VERRIER, sous-directeur  
Mmes GROMAIRE, CAVAILLET, PILLET-MOREL  
M. VALERO, adjoint au sous-directeur

Comité de gestion des œuvres sociales des établissements hospitaliers publics  
(C.G.O.S.)  
M LOISON, directeur général adjoint

Fonction publique territoriale

Direction générale des collectivités locales :  
- Mme LAPARRE-LACASSAGNE, chef du bureau des affaires sociales,  
pensions et contentieux  
- M PERIDONT, adjoint au chef de bureau

**Fédérations syndicales**

- FO : M NOGUES  
Mme BALTHAZAR  
Mme COMBES

- CFDT : Mme KERVELLA  
Mme RIMBAUD  
M BOST  
M COSTES  
M FRITCH
- CGC : M BONISSOL  
M SPAN
- CFTC : M GOTDIS  
Mme PARLE  
M DAME
- UNSA : Mme MARCHENOIR  
M PONTILLON
- CGT : Mme SIMON  
M JUDITH
- FSU : M ASCHIERI  
M CHENET  
Mme DEVILAINNE  
Mme ATLAN

#### **Mutualité Fonction publique**

M DURANTON, Président  
 Mme ACKER, directrice générale  
 Mme MONTMAYEUR, directrice des services à la personne  
 Mme FONFRIA

#### **CNAF :**

Mme MOREL, Directrice

#### **Organismes extérieurs**

- EDF  
 Mme GOUBE-MILHAUD, déléguée aux affaires sociales
- ANPE  
 M CAMUS, chef du département des relations sociales
- Renault  
 M AUROY, secrétaire général adjoint  
 M KEREBEL, directeur des ressources humaines  
 M ROULET, chef du département conditions d'emploi

- France Télécom

M BRESSON, directeur des ressources humaines du groupe

M SIMPER, délégué aux activités sociales

- Axa

M ESTIMBRE, directeur des relations du travail

Annexe N° 5 :

Arrêté du 19 juin 1970 instituant le comité interministériel  
consultatif des services sociaux des administrations de l'Etat

## DÉCRETS, ARRÊTÉS ET CIRCULAIRES

### PREMIER MINISTRE

#### FONCTION PUBLIQUE ET REFORMES ADMINISTRATIVES

##### Comité interministériel consultatif des services sociaux des administrations de l'Etat.

###### INSTITUTION

Le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives,

Arrête :

Art. 1<sup>er</sup>. — Il est institué auprès du ministre chargé de la fonction publique un comité interministériel consultatif des services sociaux des administrations de l'Etat. Ce comité est chargé notamment :

De rassembler tous renseignements sur les réalisations des différents départements ministériels et sur leurs projets;

D'étudier les mesures de coordination et d'harmonisation des services sociaux;

De recueillir auprès des départements ministériels les éléments d'information nécessaires à une évaluation des crédits sociaux concernant les actions financées sur le budget des charges communes;

De proposer la répartition des crédits inscrits au budget des charges communes soit pour l'action propre des départements ministériels, soit pour des actions à caractère interministériel;

De définir les actions à entreprendre sur le plan interministériel, notamment en matière d'équipements et d'installations, ainsi que les modalités de mise en œuvre de ces actions.

Art. 2. — La composition du comité est la suivante :

Le président nommé par arrêté du ministre chargé de la fonction publique.

Huit représentants titulaires et huit suppléants de l'administration nommés également par arrêté ministériel.

Onze représentants titulaires des organisations syndicales représentées au conseil supérieur de la fonction publique, dont :

Deux représentants de l'union générale des fédérations de fonctionnaires C. G. T.;

Deux représentants de la fédération générale des fonctionnaires Force ouvrière;

Deux représentants de la fédération générale des fonctionnaires C. F. D. T.;

Deux représentants de la fédération de l'éducation nationale;

Un représentant de la fédération française des cadres de la fonction publique C. G. C.;

Un représentant de la fédération générale des fonctionnaires C. F. T. C.;

Un représentant de la fédération générale autonome des fonctionnaires et agents de l'Etat.

Chacune de ces organisations syndicales a un nombre de représentants suppléants égal au nombre de ses représentants titulaires. Ces représentants titulaires et suppléants sont désignés sur proposition des organisations intéressées.

Les représentants suppléants siègent en l'absence du représentant titulaire correspondant.

Art. 3. — Le comité peut entendre toute personne qualifiée en raison de sa compétence dans le domaine de l'action sociale et notamment des représentants des sociétés mutualistes.

Art. 4. — Le comité utilise le concours de fonctionnaires mis à sa disposition pour tous rapports et enquêtes qu'il leur confie.

Art. 5. — Le secrétariat du comité est assuré par la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Fait à Paris, le 19 juin 1970.

PHILIPPE MALAUD.

#### DÉSIGNATION DU PRÉSIDENT ET DES REPRÉSENTANTS DE L'ADMINISTRATION

Par arrêté du 19 juin 1970 :

M. Denis Forestier est nommé président du comité interministériel des services sociaux.

Sont désignés :

1<sup>er</sup> En qualité de représentants titulaires de l'administration au comité.

M. Pierre Delaporte, directeur du personnel et de l'organisation des services au ministère de l'équipement et du logement.

M. Camille Duquenne, directeur chargé de l'administration générale et des affaires sociales au ministère de l'éducation nationale.

M. Pierre Germain, directeur général des affaires administratives et financières et des services communs au ministère de l'intérieur.

M. Pierre Dambeza, chef du service central d'action sociale au ministère d'Etat chargé de la défense nationale.

M. René Masson, chef du service des affaires sociales au ministère des postes et télécommunications.

M. André Rey, sous-directeur à la direction du personnel et des services généraux du ministère de l'économie et des finances.

M. Pierre Guilbeau, sous-directeur à la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

M. Guy Vidal, sous-directeur à la direction du budget du ministère de l'économie et des finances.

#### 2<sup>er</sup> En qualité de représentants suppléants de l'administration.

M. Georges Cardi, directeur adjoint à la direction du personnel et de l'administration générale du ministère des affaires étrangères.

M. Francis Meyer, ingénieur en chef du génie rural, des eaux et forêts, adjoint au directeur général de l'administration et du financement au ministère de l'agriculture.

Mme Sylvaine Geraud, sous-directeur à la direction de l'administration générale, du budget et du contentieux du ministère du développement industriel et scientifique.

M. Michel Mangenot, sous-directeur à la direction du personnel et de l'administration générale du secrétariat général à l'aviation civile du ministère des transports.

M. Jean-Pierre Ottavy, sous-directeur à la direction de l'administration générale du ministère d'Etat chargé des affaires culturelles.

M. Edmond Raoux, sous-directeur à la direction du budget du ministère de l'économie et des finances.

M. Raymond Roque d'Orbeastel, sous-directeur à la direction de l'administration générale, du personnel et du budget du ministère du travail, de l'emploi et de la population et du ministère de la santé publique et de la sécurité sociale.

M. Victor Silvera, sous-directeur à la direction de l'administration générale et de l'équipement du ministère de la justice.

Les nominations du présent arrêté sont prononcées pour trois ans renouvelables.

## MINISTÈRE DE LA JUSTICE

#### Personnels des services judiciaires.

Par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, en date du 22 juin 1970, M. Leherre (Michel), secrétaire-greffier en chef (troisième grade, 1<sup>re</sup> classe) affecté à l'administration centrale du ministère de la justice et mis à la disposition de la mission d'organisation des secrétariats-greffes, est, à compter du 1<sup>er</sup> mai 1970, affecté à un emploi de secrétaire-greffier en chef du deuxième grade.

Par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, en date du 30 juin 1970, M. Jacques (Paul), secrétaire en chef de parquet adjoint du tribunal de grande instance de Paris, est inscrit, au titre de l'année 1970, au tableau d'avancement pour l'accès au premier grade, en application de l'article 15 du décret n° 67-472 du 20 juin 1967.

## MINISTÈRE DES AFFAIRES ETRANGÈRES

#### Agents diplomatiques et consulaires.

Par arrêté du ministre des affaires étrangères et du secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives, en date du 6 juillet 1970, sont nommés, à compter du 1<sup>er</sup> juin 1970, secrétaires adjoints des affaires étrangères (cadre général) stagiaires :

MM. Cuny (Henry).

Cousse (Jean-Claude).

Boivineau (Gérard).

Vidal (Gilles).

MM. Boursin (Patrick).

Petit (Raymond).

Forlot (Jean).

Annexe N° 6 :  
Article 9 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983  
portant droits et obligations des fonctionnaires

## CHAPITRE II GARANTIES

### Article 8

Le droit syndical est garanti aux fonctionnaires. Les intéressés peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats. Ces organisations peuvent ester en justice. Elles peuvent se pourvoir devant les juridictions compétentes contre les actes réglementaires concernant le statut du personnel et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires.

Les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec le Gouvernement des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations et pour débattre avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail.

### 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.

### Article 9 bis

(*Loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996, art. 94-I*)

Sont regardés comme représentatifs de l'ensemble des personnels soumis aux dispositions de la présente loi les syndicats ou unions de fonctionnaires qui :

1<sup>e</sup> Disposent d'un siège au moins dans chacun des conseils supérieurs de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière ;

2<sup>e</sup> Ou recueillent au moins 10 % de l'ensemble des suffrages exprimés lors des élections organisées pour la désignation des représentants des personnels soumis aux dispositions de la présente loi aux commissions administratives paritaires et au moins 2 % des suffrages exprimés lors de ces mêmes élections dans chaque fonction publique. Cette audience est appréciée à la date du dernier renouvellement de chacun des conseils supérieurs précités.

76

Pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent, ne sont prises en compte en qualité d'unions de syndicats de fonctionnaires que les unions de syndicats dont les statuts déterminent le titre, prevoient l'existence d'organes dirigeants propres désignés directement ou indirectement par une instance délibérante et de moyens permanents constitués notamment par le versement de cotisations par les membres.

### Article 6

La liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires.

Aucune distinction ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur sexe (*Loi n° 90-602 du 12 juillet 1990, art. 10-II*) "de leur état de santé, de leur handicap" ou de leur appartenance ethnique.

Toutefois, des recrutements distincts pour les hommes ou les femmes peuvent, exceptionnellement, être prévus lorsque l'appartenance à l'un ou à l'autre sexe constitue une condition déterminante de l'exercice des fonctions.

(*Loi n° 92-3179 du 2 novembre 1992, art. 6.*) « De même, des distinctions peuvent être faites afin de tenir compte d'éventuelles inaptitudes physiques à exercer certaines fonctions. »

(*Loi n° 92-3179 du 2 novembre 1992, art. 6.*) « Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la promotion, l'affection et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération :

"1<sup>e</sup> Le fait qu'il a subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement d'un supérieur hiérarchique ou de toute personne qui, abusant de l'autorité que lui confèrent ses fonctions, a donné des ordres, profité des menaces, imposé des contraintes ou exercé des pressions de toute nature sur ce fonctionnaire dans le but d'obtenir des favoris de nature sexuelle à son profit ou au profit d'un tiers ;

"2<sup>e</sup> Ou bien le fait qu'il a témoigné de tels agissements ou qu'il les a relatés.

"Est possible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé aux agissements définis ci-dessus. »

### Article 7

La carrière des fonctionnaires candidats à un mandat électif ou élus au Parlement, à l'Assemblée des Communautés européennes, à un conseil régional, général ou municipal, au Conseil supérieur des Français de l'étranger, ou membres du Conseil économique et social ne peut, en aucune manière, être affectée par les votes ou les opinions émis par les intéressés au cours de leur campagne électorale ou de leur mandat.

De même, la carrière des fonctionnaires siégeant, à un autre titre que celui de représentants d'une collectivité publique, au sein d'une institution prévue par la loi ou d'un organisme consultatif placé auprès des pouvoirs publics ne saurait être influencée par les positions qu'ils y ont prises.

Annexe N° 7 :

Arrêté du 7 septembre 1994 modifiant l'arrêté du 19 juin 1970 instituant  
un comité interministériel consultatif des services sociaux des administrations de l'Etat

## MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

**Décret du 13 septembre 1994 portant délégation de signature**

NOR : ENVC9420069D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'équipement, des transports et du tourisme et du ministre de l'environnement,

Vu le décret n° 47-233 du 23 janvier 1947, modifié en dernier lieu par le décret n° 87-390 du 15 juin 1987, autorisant les ministres à déléguer, par arrêté, leur signature ;

Vu le décret n° 53-1169 du 28 novembre 1953 portant règlement d'administration publique pour l'application du décret du 30 septembre 1953 sur la réforme du contentieux administratif, modifié par le décret du 29 janvier 1957 ;

Vu le décret n° 64-729 du 17 juillet 1964 portant codification des textes réglementaires relatifs aux marchés publics ;

Vu le décret n° 85-659 du 2 juillet 1985 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'urbanisme, du logement et des transports, modifié en dernier lieu par le décret n° 94-134 du 9 février 1994 ;

Vu le décret du 18 décembre 1992 nommant M. Gilbert Santel en qualité de directeur du personnel et des services ;

Vu le décret du 29 mars 1993 portant nomination du Premier ministre ;

Vu le décret du 30 mars 1993 modifié relatif à la composition du Gouvernement ;

Vu le décret n° 93-782 du 8 avril 1993 relatif aux attributions du ministre de l'équipement, des transports et du tourisme ;

Vu le décret n° 93-787 du 8 avril 1993 relatif aux attributions du ministre de l'environnement ;

Vu le décret du 27 avril 1993 portant délégation de signature ;

Vu le décret n° 94-30 du 11 janvier 1994 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'environnement ;

Vu l'arrêté du 30 juin 1992 portant organisation de la direction du personnel et des services,

Décrète :

Art. 1<sup>er</sup>. – L'article 2 du décret du 27 avril 1993 susvisé est modifié comme suit :

« En cas d'absence ou d'empêchement de M. Gilbert Santel, directeur du personnel et des services, la délégation prévue à l'article 1<sup>er</sup> est dévolue, dans les mêmes conditions, à M. Alain Lecomte, administrateur civil hors classe. »

Art. 2. – Le deuxième alinéa de l'article 5 du décret du 27 avril 1993 susvisé est modifié comme suit :

« M. Bruno Barthel, ingénieur divisionnaire des travaux publics de l'Etat, directement placé sous l'autorité de M. Pierre-Marc Lachaud, a délégation pour signer les ordonnances de délégation et les pièces comptables concernant le fonctionnement des services médico-sociaux, l'information et la propagande en matière d'hygiène et de sécurité, dans la limite des attributions qui lui sont confiées. »

Art. 3. – Il est ajouté à l'article 5 du décret du 27 avril 1993 susvisé un troisième alinéa rédigé comme suit :

« M. Bernard Pradel, attaché principal d'administration centrale, directement placé sous l'autorité de M. Pierre-Marc Lachaud, a délégation pour signer les ordonnances de délégation et les pièces comptables relatives aux règlements des différentes prestations d'action sociale ainsi que les ordonnances de délégation et les pièces comptables concernant le fonctionnement des services médico-sociaux, l'information et la propagande en matière d'hygiène et de sécurité, dans la limite des attributions qui lui sont confiées. »

Art. 4. – Le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme et le ministre de l'environnement sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 13 septembre 1994.

EDOUARD BALLADUR

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'environnement,

MICHEL BARTRIER

Le ministre de l'équipement, des transports  
et du tourisme.  
BERNARD BOSSON

## MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

**Arrêté du 7 septembre 1994 modifiant l'arrêté du 19 juin 1970 instituant un comité interministériel consultatif des services sociaux des administrations de l'Etat**

NOR : FPPA9400099A

Le ministre de la fonction publique.

Vu le décret n° 90-437 du 28 mai 1990 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils sur le territoire métropolitain de la France lorsqu'ils sont à la charge des budgets de l'Etat, des établissements publics nationaux à caractère administratif et de certains organismes subventionnés ;

Vu l'arrêté du 19 juin 1970 instituant un comité interministériel consultatif des services sociaux des administrations de l'Etat,

Arrête :

Art. 1<sup>er</sup>. – Le comité interministériel consultatif des services sociaux des administrations de l'Etat institué par l'arrêté du 19 juin 1970 susvisé est dénommé « comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'Etat » (C.I.A.S.).

Art. 2. – Il est ajouté à l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 19 juin 1970 susvisé les trois alinéas suivants :

« – le comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'Etat est consulté sur la liste annuelle des prestations d'action sociale interministérielles gérées par le ministère de la fonction publique dont la gestion est déconcentrée ;

« – le directeur général de l'administration et de la fonction publique présente chaque année devant le C.I.A.S. un bilan des actions engagées, notamment sur leurs aspects budgétaires ;

« – le C.I.A.S. débat sur un rapport annuel présenté par son président et comportant une synthèse des rapports d'activité des sections régionales instituées aux articles 7 et suivants du présent arrêté. »

Art. 3. – Le deuxième alinéa de l'article 2 de l'arrêté du 19 juin 1970 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le président, membre d'une organisation représentée au C.I.A.S., est nommé pour trois ans par arrêté du ministre de la fonction publique, après consultation des organisations siégeant au C.I.A.S. Ses fonctions sont renouvelables. »

Art. 4. – L'article 2 de l'arrêté du 19 juin 1970 est complété par la disposition suivante :

« Les organisations syndicales représentées au C.I.A.S. ont la faculté de désigner un deuxième suppléant par titulaire, qui ne siège qu'en l'absence du représentant titulaire et du premier suppléant. »

Art. 5. – L'arrêté du 19 juin 1970 est complété par les articles 6 à 16 ci-après :

« Art. 6. – Le ministre de la fonction publique arrête le règlement intérieur proposé par le C.I.A.S. »

« Art. 7. — Il est institué auprès de chaque préfet de région une section régionale du comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'Etat chargée :

- « — de proposer au préfet de région la répartition des crédits d'action sociale interministérielle dont la gestion est déconcentrée ;
- « — de proposer les actions à entreprendre sur le plan interministériel, notamment en matière d'équipements et d'installations dans les domaines du logement, de la restauration et de l'enfance ;
- « — de faire toute proposition qui vise à favoriser l'utilisation commune des équipements sociaux implantés dans la région.

« Art. 8. — La section régionale est composée des membres suivants :

- « — le secrétaire nommé pour trois ans par arrêté du préfet de région sur proposition des organisations syndicales représentées dans la section ; ses fonctions sont renouvelables ;
- « — onze représentants titulaires et onze suppléants de l'administration, nommés par arrêté du préfet de région parmi les chefs des services déconcentrés des administrations de l'Etat ou leurs adjoints directs ;
- « — onze représentants titulaires des organisations syndicales représentées au Comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'Etat, dont la répartition est prévue à l'article 2 ci-dessus.

« Des suppléants, en nombre égal, sont désignés par les organisations intéressées.

Les représentants suppléants siègent en l'absence du représentant titulaire correspondant.

« Art. 9. — Le préfet de région préside les séances de la section. Il peut se faire représenter par le préfet de l'un des départements de la région désigné par lui. En son absence, les séances de la section sont présidées par le secrétaire.

« Art. 10. — Le règlement intérieur de la section régionale du Comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'Etat est arrêté par le préfet de région sur proposition de la section.

« Art. 11. — La section régionale peut se doter de groupes de travail spécialisés dans ses domaines de compétence.

« Art. 12. — La section régionale examine le rapport annuel d'activité présenté par son secrétaire.

« La section est régulièrement informée par le préfet de région de la mise en œuvre des actions proposées par elle.

« Elle est régulièrement informée, dans ses domaines de compétence, de l'ensemble des actions conduites au titre de l'action sociale par les différentes administrations de l'Etat dans la région.

« Art. 13. — La section régionale peut entendre toute personne qualifiée en raison de sa compétence dans le domaine de l'action sociale, en fonction de l'ordre du jour.

« Art. 14. — Le secrétariat de la section régionale est assuré par les soins du préfet de région.

« Art. 15. — Le C.I.A.S. se fait communiquer la liste des dépenses de fonctionnement des sections régionales. Il consacre au moins une réunion annuelle au suivi de l'activité des différentes sections régionales.

« Art. 16. — Les fonctions de membre du Comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'Etat et de ses sections régionales sont gratuites. Des frais de déplacement et de séjour sont, le cas échéant, alloués dans les conditions prévues à l'article 3 du décret n° 90-437 du 28 mai 1990 susvisé. »

Art. 6. — Le présent arrêté sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Fait à Paris, le 7 septembre 1994.

ANDRÉ ROSSINOT

## MINISTÈRE DU LOGEMENT

### Décret du 13 septembre 1994 portant délégation de signature NOR : LOGM9400016D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'équipement, des transports et du tourisme et du ministre du logement,

Vu le décret n° 47-233 du 23 janvier 1947, modifié en dernier lieu par le décret n° 87-390 du 15 juin 1987, autorisant les ministres à déléguer, par arrêté, leur signature ;

Vu le décret n° 53-1169 du 28 novembre 1953 portant règlement d'administration publique pour l'application du décret du 30 septembre 1953 sur la réforme du contentieux administratif, modifié par le décret du 29 janvier 1957 ;

Vu le décret n° 64-729 du 17 juillet 1964 portant codification des textes réglementaires relatifs aux marchés publics ;

Vu le décret n° 85-659 du 2 juillet 1985 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'urbanisme, du logement et des transports, modifié par le décret n° 86-67 du 14 janvier 1986, n° 88-458 du 27 avril 1988, n° 91-158 du 12 février 1991 et n° 92-334 du 27 mars 1992 ;

Vu le décret du 18 décembre 1992 nommant M. Gilbert Santel en qualité de directeur du personnel et des services ;

Vu le décret du 29 mars 1993 portant nomination du Premier ministre ;

Vu le décret du 30 mars 1993 modifié relatif à la composition du Gouvernement ;

Vu le décret n° 93-782 du 8 avril 1993 relatif aux attributions du ministre de l'équipement, des transports et du tourisme ;

Vu le décret n° 93-788 du 8 avril 1993 relatif aux attributions du ministre du logement ;

Vu le décret du 29 avril 1993 portant délégation de signature ;

Vu l'arrêté du 30 juin 1992 portant organisation de la direction du personnel et des services,

Décrète :

Art. 1<sup>er</sup>. — L'article 2 du décret du 29 avril 1993 susvisé est modifié comme suit :

« En cas d'absence ou d'empêchement de M. Gilbert Santel, directeur du personnel et des services, la délégation prévue à l'article 1<sup>er</sup> est dévolue, dans les mêmes conditions, à M. Alain Lecomte, administrateur civil hors classe. »

Art. 2. — Le deuxième alinéa de l'article 5 du décret du 29 avril 1993 susvisé est modifié comme suit :

« M. Bruno Barthel, ingénieur divisionnaire des travaux publics de l'Etat, directement placé sous l'autorité de M. Pierre-Marc Lachaud, a délégation pour signer les ordonnances de délégation et les pièces comptables concernant le fonctionnement des services médico-sociaux, l'information et la propagande en matière d'hygiène et de sécurité, dans la limite des attributions qui lui sont confiées. »

Art. 3. — Il est ajouté à l'article 5 du décret du 29 avril 1993 susvisé un troisième alinéa rédigé comme suit :

« M. Bernard Pradelle, attaché principal d'administration centrale, directement placé sous l'autorité de M. Pierre-Marc Lachaud, a délégation pour signer les ordonnances de délégation et les pièces comptables relatives aux règlements des différentes prestations d'action sociale ainsi que les ordonnances de délégation et les pièces comptables concernant le fonctionnement des services médico-sociaux, l'information et la propagande en matière d'hygiène et de sécurité, dans la limite des attributions qui lui sont confiées. »

Art. 4. — Le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme et le ministre du logement sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Fait à Paris, le 13 septembre 1994.

ÉDOUARD BALLADUR

Par le Premier ministre :

Le ministre du logement,

HERVÉ DE CHARETTE

Le ministre de l'équipement, des transports

et du tourisme,

BERNARD BOSSON

Annexe N° 8 :

Article 25 de la loi n°2001-02 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale

LOI n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale (1)

### Article 25

L'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est complété par trois alinéas ainsi rédigés :

« 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 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association.

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

LOI n° 83-634 du 13 JUILLET 1983  
portant droits et obligations des fonctionnaires  
(Journal officiel du 14 juillet 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.

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 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association.

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

Annexe N° 9 :

Typologie des prestations d'action sociale

TYPE DE PRESTATIONS	DEFINITION	MASSE FINANCIERE	OBSERVATIONS
1 Prestations interministérielles	Ensemble des actions sociales conduites par la DGAFP	130 Millions d'euros	Soumises à l'avis du CIAS
1.1 Prestations interministérielles collectives	Construction ou rénovation d'équipements inter-administratifs collectifs : principalement les restaurants, inter-administratifs (RIA) ;  Construction ou réservations de logements sociaux ou de places de crèches ;  Financement de la prestation de service crèches (CNAF)	14,4 Millions d'euros (chapitre 57-06 art. 10 & 20)	Déconcentration auprès des Préfets de région avec avis des SRIAS. Pilotage central dans le cadre du CIAS  Rôle du ministère de l'équipement.
1.2 Prestions interministérielles individuelles	Actions propres des SRIAS  Ensemble de six prestations conduites par la DGAFP :  Aide à l'amélioration de l'habitat des retraités Aide et prêts à l'installation des personnels (AIP/PIP) Aide et prêts à l'installation des personnels affectés dans les quartiers sensibles (AIP/PIP ville) Aide ménagère à domicile des personnes âgées Chèques-vacances	44,36 Millions d'euros (chapitre 33-94 art. 30)  1,52 Millions d'euros (chapitre 33-94 art. 20)	Accord permettant l'accès des enfants de fonctionnaires dans les mêmes conditions que ceux des ressortissants du régime général de SS.
2. Prestations à réglementation commune	Ensemble de onze prestations dont la définition et les règles d'application sont fixées par une circulaire du ministre de la fonction publique et du ministre chargé du budget, elles concernent quatre domaines : - la restauration (ristourne sur le prix	67,5 Millions d'euros (chapitre 33.94 art. 30) dont : 1,67 1,83 4,57 18,3 41,16	Ces prestations sont mises en œuvre par la mutualité fonction publique (MFP) directement ou par l'intermédiaire de mutuelles adhérentes de la MFP.  Ces prestations sont mises en œuvre par les administrations. Les crédits nécessaires sont affectés aux chapitres 33.92 de chaque ministère (crédits limitatifs). L'accès à certaines prestations est limité par un indice plafond, en outre les administrations ont la possibilité

<p>des repas pour les agents dont l'indice est inférieur à 544°</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les aides à la famille (essentiellement garde des jeunes enfants)</li> <li>- les séjours d'enfants (centres de vacances ou de loisirs, séjours éducatifs)</li> <li>- l'aide aux enfants handicapés ou infirmes.</li> </ul>	<p>commune et les prestations ministérielles est estimé à 390 Millions d'euros.</p>	<p>d'instituer un système de quotient familial.</p> <p>Le montant de chaque prestation financière est fixé chaque année par une circulaire commune DGAFP-Budget.</p> <p>En cas de revalorisation des taux, les budgets des administrations peuvent être abondés par un transfert depuis le budget FP chapitre 33-94 art. 40.</p>
<p><b>3 Prestations ministérielles</b></p> <p><b>3.1 Prestations ministérielles collectives</b></p>	<p>Ensemble très varié d'actions initiées et mises en œuvre par chaque administration</p> <p>Il s'agit principalement des dépenses liées à la construction, à la rénovation et au fonctionnement des restaurants administratifs et des cafétérias. Certains ministères disposent également d'équipements sociaux pour les loisirs et les vacances.</p> <p>Réservations de logements sociaux.</p> <p>Organisation ou co-financement d'activités de loisirs, de vacances, d'activités sportives ou culturelles.</p> <p>Organisation d'actions de prévention.</p>	<p>Même observations qu'ci-dessus.</p> <p>Les conditions particulières d'exercice des fonctions dans certaines administrations, des politiques de ressources humaines plus ou moins ambitieuses en matière d'accompagnement des conditions de travail, dans certains cas des cultures professionnelles, induisent des programmes ministériellos d'actions sociales très divers.</p> <p>L'importance du rôle joué par les organismes associatifs est également très inégale.</p>
<p><b>3.2 Prestations ministérielles individuelles</b></p>	<p>Ensemble de prestations généralement financières, offertes en complément des prestations à réglementation commune.</p> <p>Elles peuvent porter sur les mêmes champs (restauration, logement) ou sur des champs différents (aide aux études des enfants).</p>	<p>Généralement attribuées sur rapport de travailleurs sociaux.</p>

Annexe N° 10 :

Arrêté du 15 juillet 1998 relatif à l'organisation et aux attributions de la mission et des sous-directions de la direction générale de l'administration et de la fonction publique

 Document précédent /  Document suivant /  Retour à la liste

J.O. Numéro 162 du 16 Juillet 1998 page 10912

Textes généraux  
Premier ministre

**Arrêté du 15 juillet 1998 relatif à l'organisation et aux attributions de la mission et des sous-directions de la direction générale de l'administration et de la fonction publique**

NOR : PRMG9870382A

Le Premier ministre et le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation,

Vu le décret no 59-210 du 3 février 1959 modifié fixant les attributions de la direction générale de l'administration et de la fonction publique ;

Vu le décret no 87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale ;

Vu le décret no 95-1007 du 13 septembre 1995 modifié relatif au comité interministériel pour la réforme de l'Etat et à la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat ;

Vu l'arrêté du 13 juillet 1998 relatif à l'organisation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique ;

Vu l'avis en date du 22 juin 1998 du comité technique paritaire spécial de la direction générale de l'administration et de la fonction publique ;

Sur proposition du directeur général de l'administration et de la fonction publique,

Arrêtent :

Art. 1er. - La mission des affaires européennes et internationales est placée sous l'autorité du directeur général.

Elle est chargée :

- d'animer et de coordonner les actions européennes et internationales de la direction générale et de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, et notamment les relations avec les organismes internationaux ;
- de concourir, avec le ministre des affaires étrangères, à la coordination des actions de coopération administrative internationale ;
- de définir et mettre en oeuvre les missions d'expertise à l'étranger et d'organiser l'accueil des délégations étrangères ;
- d'assurer la tutelle de l'Institut international d'administration publique et du Centre des études européennes de Strasbourg.

Art. 2. - La sous-direction, dénommée secrétariat général, comporte le bureau des affaires générales et budgétaires (FP 1), la mission de la communication, le centre de documentation et le bureau des statistiques, des études et de l'évaluation (FP 9).

Le bureau FP 1 est chargé de la gestion interne de l'ensemble des moyens humains et matériels nécessaires au fonctionnement de la direction générale et de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat et à la mise en oeuvre de leurs actions. Il assure le suivi de l'exécution du budget de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, en liaison avec la direction des services administratifs et financiers.

Il est chargé de suivre les relations avec les commissions parlementaires et d'assurer la fonction de correspondant de la Cour des comptes. Il assure le secrétariat du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat. Il assure le suivi des propositions de réforme du Médiateur de la République.

La mission de la communication est chargée :

- d'élaborer la politique de communication externe et interne et d'information du public et de coordonner les actions dans ce domaine ;
- d'élaborer et de suivre la réalisation de supports de communication et d'information ;
- d'assurer l'organisation des manifestations ;
- de coordonner les relations avec la presse ;
- d'assurer le suivi, l'animation, la maintenance et l'enrichissement des services d'information électronique, et notamment du site Internet ;

Le centre de documentation est chargé de constituer, de mettre à jour et de gérer une documentation concernant la fonction publique et l'administration, en France et à l'étranger, et de la mettre à disposition du personnel de la direction générale et de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat.

Le bureau des statistiques, des études et de l'évaluation (FP 9) est chargé :

- d'élaborer et de mettre en oeuvre un programme d'études et de recherche sur la gestion des ressources humaines, la fonction publique, l'administration et le service public ;
- d'élaborer et de diffuser des données et des études statistiques sur la fonction publique de l'Etat ; il représente, en tant que service statistique ministériel, le ministre chargé de la fonction publique au Conseil national de l'information statistique ;
- de coordonner les actions d'évaluation de la direction générale et de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat ;
- de piloter l'élaboration et d'assurer la mise en oeuvre du programme d'informatisation et de mise en réseau de la direction générale et de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, en liaison avec la direction des services administratifs et financiers.

Art. 3. - La sous-direction des statuts et des rémunérations comporte le bureau de la coordination statutaire (FP 2), le bureau du statut général (FP 3) et le bureau des rémunérations, des pensions et du temps de travail (FP 7).

Le bureau de la coordination statutaire (FP 2) est chargé :

- d'assurer le suivi et la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques ;
- d'instruire tout projet de réforme statutaire ou indiciaire concernant les statuts particuliers des fonctionnaires civils de l'Etat et des militaires ;
- de suivre les réformes statutaires des filières des fonctions publiques territoriale et hospitalière ;
- d'assurer le suivi de la situation juridique et financière des agents non titulaires de l'Etat ;
- de fournir, à la demande des administrations, une expertise sur

les sujets de sa compétence.

Le bureau du statut général (FP 3) est chargé :

- d'élaborer les projets modifiant le statut général des fonctionnaires et ses textes généraux d'application ;
- d'élaborer les projets modifiant le statut de la fonction publique de l'Etat et ses textes d'application ;
- d'élaborer les textes relatifs au droit syndical et aux organismes participatifs de la fonction publique de l'Etat ;
- d'assurer le suivi des relations sociales dans l'administration ;
- de participer à l'élaboration des textes susceptibles de concerner la fonction publique (code du travail, code pénal, motivation des actes administratifs, modernisation des services publics ; textes concernant les deux autres fonctions publiques) ;
- de coordonner les actions conduites au sein de la direction générale en vue d'assurer l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- d'assurer les secrétariats de la commission instituée pour la fonction publique de l'Etat par l'article 87 de la loi no 93-122 du 29 janvier 1993, de la commission de recours au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et du comité des fonctionnaires internationaux ;
- de fournir, à la demande des administrations, une expertise sur les sujets de sa compétence ;
- d'assurer le contrôle des mesures individuelles de détachement et de mise en position hors cadres ;
- d'assurer le suivi des demandes d'approbation des statuts des organismes accueillant des fonctionnaires en détachement.

Le bureau des rémunérations, des pensions et du temps de travail (FP 7) est chargé :

- de participer à la définition de la politique salariale ;
- d'assurer le suivi du régime juridique des rémunérations dans la fonction publique ;
- d'assurer le suivi de l'ensemble des régimes indemnitaire, et notamment d'instruire les demandes formulées à ce sujet par les départements ministériels ;
- de suivre et d'adapter les règles concernant le cumul des rémunérations et des pensions ;
- de suivre et d'adapter les différents régimes de retraites (régime spécifique des fonctionnaires, régime de retraite complémentaire des agents non titulaires, régimes de prévoyance) ;
- de suivre et d'adapter les régimes de cessation anticipée d'activité ;
- de suivre et d'adapter les règles concernant l'aménagement et l'organisation du temps de travail ;
- de suivre et d'adapter les règles concernant les congés.

Art. 4. - La sous-direction de la gestion des ressources humaines comporte le bureau des affaires sociales (FP 4), le bureau du recrutement et de la formation (FP 5), le bureau des personnels de conception et d'encadrement (FP 6) et le bureau de l'emploi public (FP 8).

Le bureau des affaires sociales (FP 4) est chargé :

- d'élaborer et de suivre les règles relatives au régime de protection sociale des fonctionnaires et des agents non titulaires de l'Etat ;
- d'élaborer et de mettre en oeuvre la politique en faveur du recrutement et de l'insertion des handicapés dans la fonction publique ;
- d'élaborer et de suivre les règles relatives à l'hygiène, à la sécurité et à la médecine de prévention ;

- d'élaborer et de mettre en oeuvre la politique d'action sociale, tant au niveau des prestations interministérielles et ministérielles à réglementation commune qu'au niveau des équipements (logements, crèches, restaurants administratifs) ; il assure à ce titre le secrétariat du comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'Etat (CIAS). Il procède aux études de faisabilité, au montage financier et au suivi de la réalisation des équipements sociaux et assure le suivi de la gestion des restaurants interadministratifs.

Le bureau du recrutement et de la formation (FP 5) est chargé :

- d'élaborer et de suivre la politique du recrutement des administrations de l'Etat ;
- de participer à l'élaboration et au suivi de tous les textes sur les concours d'accès à la fonction publique de l'Etat ;
- d'organiser les concours d'accès aux instituts régionaux d'administration ;
- d'assurer la tutelle des instituts régionaux d'administration ;
- d'élaborer et de suivre la politique de formation continue des fonctionnaires et agents de l'Etat, notamment à travers les accords interministériels ;
- de mettre en place les actions de formation interministérielle à l'échelon central et de suivre les actions de formation interministérielle déconcentrée.

Le bureau des personnels de conception et d'encadrement (FP 6) est chargé :

- d'élaborer et de suivre la politique de l'encadrement de l'Etat (effectifs, recrutement, rémunération, formation continue) ;
- d'assurer la coordination des statuts des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration et des corps assimilés et des statuts d'emploi ouverts à ces corps ;
- de suivre les réformes statutaires et indiciaires des corps de magistrats ;
- d'assurer la gestion des corps des administrateurs civils, des architectes et urbanistes de l'Etat et le suivi de la gestion des corps d'attachés d'administration centrale ;
- d'assurer la gestion des personnels d'encadrement des secrétariats généraux pour les affaires régionales ;
- d'instruire les propositions de nomination dans les emplois de direction d'administration centrale et dans les corps d'inspection générale ; à ce titre, il assure le secrétariat des commissions chargées de donner un avis sur les nominations au tour extérieur du Gouvernement des inspecteurs généraux ;
- d'assurer la tutelle de l'Ecole nationale d'administration.

Le bureau de l'emploi public (FP 8) est chargé :

- de collecter et de traiter l'information sur les évolutions quantitatives et qualitatives de l'emploi public et sur sa localisation sur le territoire national ;
- de conduire des études relatives à la gestion prévisionnelle des effectifs des personnels de l'Etat ;
- d'élaborer et de suivre la politique de mobilité géographique et fonctionnelle des agents de l'Etat ;
- de suivre la politique d'apprentissage dans la fonction publique.

Art. 5. - L'arrêté du 13 mars 1990 relatif à l'organisation en sous-directions et en bureaux de la direction générale de l'administration et de la fonction publique est abrogé.

Art. 6. - Le directeur général de l'administration et de la fonction publique est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera

publié au Journal officiel de la République française.

91

Fait à Paris, le 15 juillet 1998.

Le Premier ministre,  
Pour le Premier ministre et par délégation :  
Le secrétaire général du Gouvernement,  
Jean-Marc Sauvé

Le ministre de la fonction publique,  
de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.  
Pour le ministre et par délégation :  
Le directeur général de l'administration  
de la fonction publique,  
G. Samiei



Document précédent



Document suivant



Retour à la liste

Annexe N° 11 :

Crédits ministériels consacrés à l'action sociale

**Annexe N° 11-1**

**Evolution par ministère de 1995 à 2001**

Tableau VIII-3 : Évolution par ministère des crédits budgétaires consacrés à l'action sociale

Ministères	(en millions de francs)						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Affaires étrangères	23,79	23,75	24,05	24,84	33,47	34,38	34,36
Santé et solidarité	36,47	37,26	36,46	38,83	38,00	44,58	50,58
Emploi	28,50	34,04	32,77	35,50	39,81	40,00	41,00
Agriculture et pêche	48,03	49,98	51,16	53,67	57,98	61,79	63,99
Aménagement du territoire	0,29	0,29	0,29	0,29	0,37	0,37	0,32
Anciens combattants	4,63	5,02	4,76	4,69	7,19	-	-
Coopération	3,81	3,82	3,96	3,83	-	-	-
Culture	17,99	19,32	20,16	23,16	23,16	24,03	24,53
Défense	697,81	669,12	674,75	668,60	633,60	616,98	619,68
Outre-Mer	1,94	1,94	1,95	1,95	1,95	2,20	2,30
Services financiers	645,30	658,36	619,49	618,87	747,97	765,21	783,94
Éducation nationale	370,77	373,66	378,90	378,90	380,68	385,68	415,68
Environnement	2,83	2,85	2,97	3,08	3,50	3,76	4,27
Équipe., loge., transp., touris.	138,05	138,87	141,14	144,82	144,93	147,70	147,80
Industrie	18,85	19,96	19,83	19,54	-	-	-
Intérieur et décentralisation	155,03	160,56	162,60	197,60	212,60	212,74	214,74
Jeunesse et sports	3,34	3,34	3,49	3,49	3,49	3,49	3,49
Justice	67,71	75,21	80,11	87,11	94,57	103,83	112,44
Mer	1,55	1,57	1,17	1,23	1,24	1,20	1,16
Premier ministre							5,37
- services généraux	3,38	3,40	3,46	3,46	3,46	5,26	0,05
- SGDN	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,50
- plan	0,53	0,54	0,55	0,50	0,50	0,50	-
Enseignement supérieur, recherche	1,51	1,52	1,62	1,78	-	-	-
Tourisme	0,89	0,89	0,90	0,90	0,90	0,92	0,92
Aviation civile	-	-	-	-	-	-	-
Action soc. interministérielles	650,00	608,26	636,33	900,00 (1)	905,00 (1)	775,00	856,00
- fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique						15,00	15,00
<b>Total</b>	<b>2 923,05</b>	<b>2 893,58</b>	<b>2 761,82</b>	<b>3 216,69</b>	<b>3 334,42</b>	<b>3 244,67</b>	<b>3 398,12</b>

DGAFF, bureau des affaires sociales.

(1) Dont 230 MF en 1998 et en 1999 (crédits exceptionnels issus de l'accord salarial).

Annexe N°11-2

Pourcentage de la masse salariale par ministère

**ESTIMATION DU POURCENTAGE DE LA MASSE SALARIALE DE CHAQUE  
ADMINISTRATION CONSACREE AUX DEPENSES D'ACTION SOCIALE POUR  
2001**

Affaires étrangères	0,73%
Santé et solidarité	1,71%
Emploi	2,17%
Agriculture et pêche	0,92%
Culture	0,95%
Défense	0,79%
Outre mer	0,27%
Services financiers	1,97%
Education nationale, J et S	0,19%
Equipement	0,99%
Intérieur	0,70%
Justice	0,90%
Premier Ministre	0,91%

Sources : dépenses pour l'année 2001 citées dans le document DGAFP (annexe 11-1) rapportées à la masse salariale de chaque administration sur base exécution 2001 (Tous les chapitres en 31 et 33).

Nb : pour leur part, les prestations interministérielles représentent 0,21 % de la masse salariale globale de l'Etat et ne sont pas réparties par ministère. Le taux par ministère est donc sous-estimé.

Annexe N° 12 :  
Crédits sociaux interministériels

Annexe N°12 - 1 :

Répartition des crédits sociaux interministériels

**REPARTITION CREDITS SOCIAUX POUR 2001 (LFI) ET 2002 (PLF) en euros et francs**

**ACTION SOCIALE**

**2001**

CHAPITRE	ARTICLE	PRESTATION	2002	
			en euros	en francs
33-94	20	Crédits d'action sociale interministérielle: dépenses déconcentrées (SRIAS)	1 524 490	1 524 490
	30	Prestations interministérielles d'action sociale	111 897 579	734 000 000
			<b>111 897 579</b>	<b>109 400 487</b>
		Dont :		
		Aides au logement:		
		- aide à l'amélioration de l'habitat (AHP)	8 079 798	53 000 000
		- aide et prêt à l'installation des personnels (AIP/PIP)	1 676 939	11 000 000
		- aide et prêt à l'installation des personnes affectées dans les quartiers sensibles (AIP/PIP VILLE)	1 829 388	12 000 000
		- aide ménagère à domicile des personnes âgées (AMD)	4 573 471	30 000 000
		- Chèque-vacances (CV)	18 293 882	120 000 000
		- Prestation de service "crèche" (PSC)	41 161 235	270 000 000
	40	Autres prestations d'action sociale	44 362 664	291 000 000
	50	Opérations d'action sociale	2 591 633	17 000 000
		<i>Sous-total chapitre 33-94</i>	-	-
			<b>116 013 702</b>	<b>761 000 000</b>
				<b>113 516 610</b>
				<b>744 620 149</b>
57-06	10	Action sociale interministérielle - Opérations d'action sociale d'équipement et de logement	9 909 186	65 000 000
	20	Logement en Ile-de-France - Financement des logements sociaux des fonctionnaires en Ile-de-France	4 573 471	30 000 000
		<b>TOTAL ACTION SOCIALE</b>	<b>130 496 359</b>	<b>856 000 000</b>
				<b>127 998 610</b>
				<b>839 615 842</b>

**FIPH**

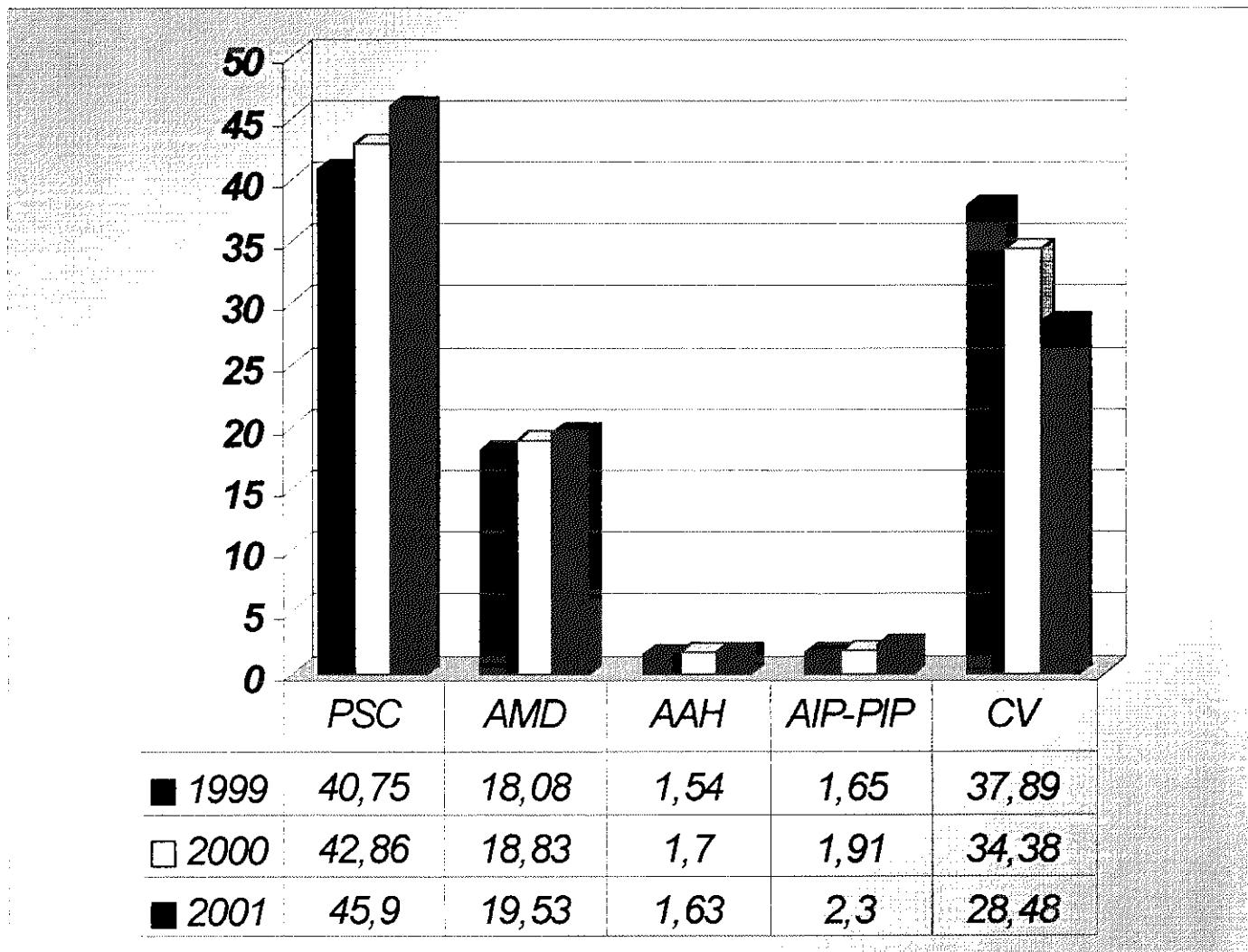
CHAPITRE	ARTICLE	PRESTATION	2002	
			en euros	en francs
34-94	50	Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	1 981 837	13 000 000
57-06	40	Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	304 898	2 000 000
		<b>TOTAL FIPH</b>	<b>2 286 735</b>	<b>15 000 000</b>
		<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>132 783 094</b>	<b>871 000 000</b>
				<b>132 572 284</b>
				<b>869 617 177</b>

99

Annexe N° 12 - 2 :

Evolution du coût des prestations interministérielles

### Evolution du coût des prestations interministérielles



Sources : direction du budget (PSC) et MFP; dépenses exécutées en millions d'euros.

- PSC : prestation service crèches (CNAF)  
 AMD : aide ménagère à domicile des personnes âgées (MFP)  
 AAH : aide à l'amélioration de l'habitat des retraités (MFP)  
 AIP-PIP : aide et prêts à l'installation des personnels (MFP)  
 CV : chèque-vacances (MFP)

Annexe N°13 :

Définition légale de la gestion de fait (extrait du Juris-Classeur 2001)

## A. – Objet et compétences

3. – **Origine jurisprudentielle.** – La gestion de fait, en tant qu'irrégularité et en tant que procédure de jugement, était à l'origine une construction jurisprudentielle concernant les seules communes. La première gestion de fait déclarée par la Cour des comptes dont on ait gardé trace concerne des encassemens irréguliers par les maires successifs de Roubaix entre 1810 et 1828 (*C. comptes*, 23 août 1834, *Cne Roubaix* : *GAJ fin.*, 4<sup>e</sup> éd., chap. 29). Reprise par la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale (*art. 64*), la gestion de fait fut étendue ensuite à l'ensemble des organismes dotés de comptables publics : État, établissements publics nationaux, collectivités locales, établissements publics locaux (*D. 31 mai 1862, sur la comptabilité publique*, *art. 25*).

1<sup>o</sup> Objet

4. – **Définition légale.** – Le texte qui définit actuellement la gestion de fait et la compétence du juge des comptes est la loi n° 63-156 du 23 février 1963 (*art. 60-XII*) modifiée par la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 (*art. 22*) et par la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 (*art. 301k*) :

Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenues ou maniées.

Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

Les gestions de fait sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions régulières. Néanmoins, le juge des comptes peut, hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites.

Les comptables de fait pourront, dans le cas où ils n'auraient pas fait l'objet des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du nouveau code pénal (article 258 de l'ancien Code pénal), être condamnés aux amendes prévues par la loi.

La définition de la gestion de fait donnée par la loi de 1963 est longue et n'est pas d'une parfaite clarté. La définition ancienne, plus synthétique, a encore inspiré quelques textes récents applicables outre-mer.

5. – **Objectif de la procédure.** – La procédure de gestion de fait vise :

– à rétablir les formes comptables en assujettissant le comptable de fait aux mêmes obligations qu'un comptable patent (ou « de droit », ou encore « régulier ») et en l'obligeant par conséquent à rendre un compte des opérations de recettes et de dépenses qui ne sont pas retracées dans le compte du comptable patent de l'organisme public concerné, l'obligation de rendre compte ayant un caractère d'ordre public ; son compte fera l'objet d'un jugement, comme celui d'un comptable patent, et sa responsabi-

lité personnelle et pécuniaire sera mise en cause (débet) si des opérations ne sont pas appuyées de justifications suffisantes :

– à rétablir les formes budgétaires en faisant délibérer l'organe ayant le pouvoir d'autoriser les dépenses. C'est la reconnaissance de l'utilité publique des dépenses :

– à sanctionner éventuellement le comptable de fait par une amende pour les irrégularités commises.

6. – **Nature de la procédure.** – La déclaration de gestion de fait n'est pas une sanction disciplinaire et encore moins une décision de nature pénale (*CE, 12 déc. 1969, Darrac* : *Rec. CE*, p. 578, *comel, Braibant*) ; il en va de même du débet qui peut être prononcé à l'encontre des comptables de fait (*V. infra n° 185*). En conséquence l'amnistie en matière pénale ou disciplinaire est sans effet sur les procédures de gestion de fait à leurs différents stades, déclaration, débet, amende (*C. comptes*, 28 mars 1973, *Duguet, services du Premier ministre* : *Rec. C. comptes*, p. 42, – 7 oct. 1982, *Gsell et Klein*, *Cne Benfeld* : *Rec. C. comptes*, p. 223).

C'est toutefois parce que les amendes pour gestion de fait, comme les amendes pour retard dans la production des comptes ou dans les réponses aux injonctions du juge des comptes, ont été considérées comme des « *accusations de nature pénale* », au sens de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme tel que la Cour européenne des droits de l'homme pourrait l'interpréter, que les décrets du 23 août 1995 et du 18 avril 1996 ont institué l'audience publique devant les chambres régionales des comptes puis devant la Cour des comptes lorsqu'elles statuent à titre définitif sur une amende (*V. infra n° 224*).

7. – **Effets juridiques du décès.** – Déclarer une personne comptable de fait, c'est la soumettre à des obligations qui ont un caractère patrimonial. L'obligation de rendre un compte, ou de supporter les conséquences financières des opérations irrégulières effectuées, est transmissible aux héritiers du comptable de fait. Par conséquent, le décès de ce dernier :

– n'empêche pas de déclarer comptable de fait, à titre provisoire d'abord et définitif ensuite (*C. comptes*, 30 mai 1956, *Lescoat et al., min. reconstr.* : *Rec. C. comptes*, p. 29, déclaration provisoire postérieure au décès, – 2 mars 1972, *Ravaud, lycée agricole de Vénosc* : *Rec. C. comptes*, p. 19, décès entre la déclaration provisoire et la déclaration définitive, – 20 sept. 1973, *Bergdöll et al., Cne Ippeling* : *Rec. C. comptes*, p. 13, décès après la déclaration définitive) ;

– n'empêche pas non plus de le mettre en débet à en la personne de ses héritiers ;

– empêche en revanche de lui infliger une amende, car il s'agit d'une sanction personnelle.

Dans le cas d'un comptable de fait décédé après avoir fait l'appel d'une condamnation à une amende pour gestion de fait, la Cour des comptes a jugé, sur les conclusions contraires du ministère public, que la condamnation était devenue caduque (*C. comptes*, 27 janv. 2000, *Bez, Cne Bordeaux*, à paraître).

Ces règles doivent être transposées au cas de disparition d'une personne morale comptable de fait.

8. – **Déférence avec la gestion d'affaires.** – Un comptable de fait ne saurait être assimilé à un gérant d'affaires, malgré la référence à l'article 1372 du Code civil qui figure dans quelques-uns des plus anciens arrêts de déclaration de gestion de fait (*C. comptes*, 3 janv. 1957, *Tregloze, Cne Hermitage* : *Rec. C. comptes*, p. 101 ; *GAJ fin.*, 2<sup>e</sup> éd., chap. 29. – V. aussi, 27 nov. 1936, *Cne*

## GESTION DE FAIT

à jour au 26 novembre 2000

2, 2001

Administratif

Fasc. 1265

Cernay : *Rec. C. comptes*, p. 5, - 23 sept. 1999, centre d'animation, de culture et de loisirs, Cne Nice, à paraître). Le comptable de fait n'est pas non plus un gérant de fait au sens du droit civil. La procédure de gestion de fait est un « monument juridique construit pour répondre aux nécessités du droit public » (V. *CE*, *ass. 12 juill. 1907*, Nicolle : *Rec. CE*, p. 656, *concl. Romieu* : *GAJ fin.*, 4<sup>e</sup> éd., chap. 21), non la transposition d'une procédure civile.

9. - **Déférence avec la gestion exceptionnelle.** - Les gestions de fait se distinguent des gestions exceptionnelles. Dans les périodes troublées, des opérations normalement réservées à des comptables publics peuvent en effet être effectuées sans titre par d'autres personnes, de façon intérimaire en quelque sorte. La Cour a traité ces gestions exceptionnelles dans des conditions comparables aux gestions de fait, mais avec un certain nombre de particularités (*C. comptes*, 4 juin 1943, *Polin et Pinguet*, Cne Viroflay : *Rec. C. comptes*, p. 50 ; *GAJ fin.*, 4<sup>e</sup> éd., chap. 44).

2<sup>e</sup> Compétence

10. - **Incompétence des autorités administratives.** - La répartition des compétences entre la Cour et les chambres régionales des comptes correspond à la répartition de leurs attributions à l'égard des comptes patents. Les comptables supérieurs du Trésor (trésoriers-payeurs généraux, receveurs particuliers des finances, payeurs généraux et payeurs près certaines ambassades de France), qui sont chargés d'apurer les comptes de certaines collectivités publiques sous le contrôle de la Cour (certains établissements français à l'étranger, par exemple) ou sous le contrôle des chambres régionales des comptes (petites communes et leurs établissements publics) (V. *Fasc. 1215*), n'ont pas compétence pour déclarer ou apurer les gestions de fait correspondantes. S'ils décelent des éléments constitutifs de gestion de fait, ils en informeront le Ministère public près la juridiction compétente et celui-ci saisira la juridiction.

11. - **Détermination du juge compétent.** - La compétence *ratione temporis* de la Cour ou de la chambre régionale des comptes territorialement compétente est déterminée par divers textes réglementaires.

S'agissant des collectivités locales et établissements publics locaux, les premiers comptes jugés par les chambres régionales des comptes ont été ceux de la gestion de 1983 (*L. n° 82-213, 2 mars 1982, art. 100, codifié dans C. jur. fin., art. L. 231-4*) ; Les dispositions relatives aux gestions de fait figurent au décret n° 85-199 du 11 février 1985 (*art. 56, non abrogé par D. n° 2000-337, 14 avr. 2000 portant codification réglementaire*) :

La Cour des comptes demeure compétente pour juger les gestions de fait de deniers des collectivités et établissements publics locaux dont les opérations ont pris fin avant le 1<sup>er</sup> janvier 1983, ainsi que celles qu'elle aura déclaré, à titre provisoire ou définitif, à la date de publication du présent décret. Les chambres régionales des comptes sont compétentes pour statuer sur les gestions de fait des deniers de ces mêmes collectivités et établissements publics dont les opérations auront commencé à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1983 inclus ou se seront poursuivies après cette date sous réserve, dans ce dernier cas, des dispositions de l'alinéa précédent.

L'interprétation de ces dispositions ne soulève guère de difficultés (*par exemple, C. comptes*, 24 oct. 1991, *Francou et comité d'action sociale*, Cne Salon-de-Provence : *Rec. Trésor* 1992, p. 322) ; pour un exemple d'arrêt d'incompétence et de renvoi par la Cour des comptes à une juridiction de premier ressort (*C. comptes*, 17 oct. 1996, *Juvinin*, Cne Papeete : *Rec. C. comptes*, p. 154).

12. - **Des dispositions analogues figurent :**

- pour le transfert de compétences de la Cour aux chambres régionales des comptes le 1<sup>er</sup> janvier 1986 résultant de la transformation par le législateur des collèges et lycées d'établissements publics de l'Etat en établissements publics locaux, dans le décret n° 86-764 du 10 juin 1986 (*art. 91*) :

- pour le transfert de compétences de la Cour à la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie le 1<sup>er</sup> janvier 1988, dans le décret n° 90-364 du 23 avril 1990 (*art. 11*) et, pour le transfert de compétences de la Cour à la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française le 1<sup>er</sup> janvier 1991, dans le décret n° 91-814 du 23 août 1991 (*art. 12*) :

- pour certaines catégories d'établissements publics de l'Etat dont le contrôle est délégué aux chambres régionales des comptes (*C. jur. fin., art. L. 131-1 et R. 131-7*), dans les arrêtés du Premier président de la Cour : ces délégations sont faites pour des périodes de cinq ans en fonction des recettes de fonctionnement des organismes, de sorte qu'à chaque période quinquennale des changements de compétences ont lieu.

Dans tous les cas de figure, le partage de compétences *ratione temporis* se fait comme suit : la juridiction qui perd compétence à partir du 1<sup>er</sup> janvier d'une année donnée pour juger les comptes d'une collectivité publique est compétente pour juger les gestions de fait de deniers de cette collectivité si leurs opérations ont pris fin avant cette date ou si elle a déclaré ces gestions de fait avant cette date. Dans les autres hypothèses, c'est la juridiction qui devient compétente le 1<sup>er</sup> janvier sur les comptes du comptable patent de la collectivité publique qui, par là-même, devient compétente sur les gestions de fait.

13. - **Prescription.** - La prescription en matière de gestion de fait est la prescription trentenaire. Il n'est pas rare toutefois qu'en raison de la difficulté de connaître les opérations les plus anciennes, le compte de la gestion de fait ne décrive pas les opérations irrégulières depuis l'origine, mais décrire celles effectuées depuis une date donnée en mentionnant l'encaisse existant à cette date.

Compte tenu des règles de prescription applicables, la procédure de gestion de fait peut, par la mise en débet des comptables de fait, être un moyen de faire rentrer dans la caisse d'une collectivité publique des sommes détournées et compléter une instance pénale limitée par la prescription triennale (*Inst. garde des Sceaux aux procureurs généraux et procureurs de la République Crim 96, 13/G, 25 juin 1996, comportant une présentation de la gestion de fait : BO min. justice*) .

14. - **Gestion de fait confuse.** - Des gestions de fait « confuses » de deniers de plusieurs collectivités locales ou établissements publics locaux, c'est-à-dire des gestions de fait dans lesquelles il n'est pas possible de séparer complètement les opérations intéressant les différentes collectivités, pourraient soulever des questions de compétence entre juridictions :

- s'il s'agit de deniers de collectivités locales ou d'établissements publics locaux du ressort géographique de chambres régionales des comptes différentes :

- s'il s'agit de deniers d'une part de l'Etat ou d'établissements publics de l'Etat relevant de la compétence de la Cour des comptes, d'autre part de collectivités locales ou d'établissements publics relevant de la compétence d'une chambre régionale des comptes.

Ces cas ne se sont pas encore présentés. Le premier pourrait être réglé en reconnaissant la compétence de celle des chambres des comptes qui aurait compétence sur les collectivités publiques

faite de connivence avec l'ordonnateur (*Ch. rég. comptes Rhône-Alpes, 1<sup>er</sup> sept. 1994, 19 oct. 1994, Noir et al., ville Lyon [plusieurs esp.]: Rev. Trésor 1995, p. 614*).

## 2<sup>e</sup> Application aux organismes subventionnés

55. – **Subvention fictive.** – La notion de mandat fictif *ratione materiae* a été étendue aux subventions versées par une collectivité publique, le plus souvent à une association, et qui restent, en totalité ou en partie, à la disposition de la collectivité en cause alors qu'elles sont censées servir au fonctionnement des organismes qui les reçoivent : la décision d'attribution et le mandat de paiement ne correspondent pas à la réalité, pas plus que dans les cas précédemment évoqués.

56. – **Organisme bénéficiaire sans personnalité.** – Un cas particulier, de portée réduite, est la subvention versée à un organisme dépourvu de personnalité morale : les détenteurs des fonds versés sont comptables de fait, ces fonds conservant un caractère public entre leurs mains (*C. comptes, 28 sept. 1960, Richl et Krauskopf, Cne Schiltigheim : Rev. C. comptes, p. 65 : GAJ fin., 4<sup>e</sup> éd., chap. 39*), – pour des subventions versées à une association non déclarée, *V. Ch. rég. comptes Picardie, 22 avr. 1997, Cardon et Maitrepierre, Cne Beaurain : Rev. C. comptes, p. 39*. – *Ch. rég. comptes Guadeloupe, 3 juin 1997, M<sup>me</sup> Michaux-Chevry, Cne Gourbeyre : Rev. Trésor 1999, p. 31 et 2000, p. 115*).

57. – **Justification théorique.** – L'évolution jurisprudentielle, d'une grande portée pratique, a eu lieu avec l'arrêt « *Lamirand* » du 4 août 1944 rendu par la Cour sur les conclusions conformes du procureur général (*Rev. C. comptes, p. 34 : GAJ fin., 4<sup>e</sup> éd., chap. 37*) : le secrétaire général à la jeunesse du gouvernement de Vichy avait versé des subventions de fonctionnement à deux organismes en leur donnant l'ordre de tenir ces fonds à sa disposition ; la Cour a jugé que les subventions, ainsi détournées de leur affectation pour alimenter une caisse occulte de cette administration, conservaient le caractère de deniers publics. Ce caractère n'est reconnu qu'à la fraction des subventions dont l'administration versante s'est réservée l'emploi.

Une différence avec le cas du paiement d'une prestation fictive réside dans la preuve : le paiement d'une prestation s'effectue après service fait et le caractère fictif du mandat de paiement dépend donc de faits antérieurs au règlement ; dans le cas d'une subvention, la preuve résultera de l'emploi qui en sera fait par le bénéficiaire et se fondera donc sur des faits postérieurs au versement.

58. – **Extension aux associations para-administratives.** – Dans la jurisprudence « *Lamirand* », l'organisme qui se prête aux manœuvres de l'administration sort de son objet statutaire en payant des dépenses qui lui sont étrangères. Dans le cas d'une association para-administrative, son objet même est généralement calqué sur celui de l'administration : il y a confusion entre les tâches accomplies par le service administratif et celles de l'association, souvent créée par les agents de ce service pour s'affranchir des règles de la comptabilité publique.

59. – **Transparence de l'association.** – Le juge civil comme le juge administratif ont recours à la notion d'association transparente, allant chercher derrière une personne morale de façade la collectivité publique dont elle est le relais pour engager sa responsabilité. Le juge des comptes s'attache lui aussi au degré d'autonomie de l'organisme relais, quelle que soit sa forme juridique. Il démontre, pour déclarer une gestion de fait, que l'utilisation des fonds mis à la disposition de l'association para-administrative par

subvention ou par convention de prestation de service relevait en réalité de la décision de la collectivité locale ou du service de l'Etat qui les lui avait versés (*Ch. rég. comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, 21 déc. 1990, 24 avr. 1991, Médecin, Assoc. Nice communication et al., Cne Nice et en appel, C. comptes, 26 mai 1992 : Rev. Trésor 1992, p. 57 et 662 : Rev. C. comptes, p. 49 : Rev. adm. 1992, p. 528*. – *Ch. rég. comptes Midi-Pyrénées, 14 mars 1991, Rolland, Cne Fenouillet et en appel, C. comptes, 26 mars 1992, concl. Min. publ. : Rev. C. comptes, p. 30*. – *Ch. rég. comptes Aquitaine, 1<sup>er</sup> déc. 1994, 12 déc. 1995, Chabon-Delmas, Assoc. Centre d'arts plastiques contemporains et al., Cne Bordeaux : Rev. Trésor 1996, p. 182*).

60. – **Non-transparence de l'association.** – Si au contraire l'association subventionnée dispose d'un pouvoir de décision autonome, il n'y a pas de gestion de fait (*C. comptes, 22 sept. 1988, Reyboz et Poinsot, Dpt Haute-Saône : Rev. Trésor 1989, p. 183*. – *Ch. rég. comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, 29 avr. 1991, 2 juin 1992, 27 oct. 1992, Médecin, comité des fêtes et al., Cne Nice : Rev. Trésor, p. 527 et en appel, C. comptes, 9 déc. 1993 : Rev. Trésor 1994, p. 518, concl. contraires Min. publ. : Note sous Ch. rég. comptes Picardie, 21 juill. 1994, région de Picardie : Rev. C. comptes, p. 72*). L'attribution à une telle association d'une subvention publique affectée à un objet déterminé n'infirme pas cette conclusion.

61. – **Justification théorique.** – La notion de mandat fictif, quoique de moins en moins employée explicitement dans les arrêts et jugements des juridictions financières, s'applique ici encore : ce qui est fictif n'est ni l'objet de la subvention, comme dans la jurisprudence « *Lamirand* », ni son bénéficiaire, c'est la qualification même de subvention, puisque la partie prenante n'a aucune autonomie de décision par rapport à la partie versante : mais la gestion de fait englobera généralement la totalité des fonds versés à l'organisme, alors que dans la jurisprudence « *Lamirand* », elle n'inclut que la fraction des fonds dont la collectivité publique s'est réservé l'emploi.

62. – **Effets de la transparence sur la qualité de comptable de fait.** – La jurisprudence a évolué et reste insuffisamment précise sur une question importante : l'inclusion de l'association transparente dans le périmètre de la gestion de fait. Alors que la jurisprudence dominante avait été de déclarer comptable de fait l'association, quoique transparente, parce qu'elle avait servi d'instrument à l'extraction des deniers publics, elle tend à l'exclure, parce que transparente et instrument purement passif des irrégularités (*C. comptes, 15 déc. 1995, Siffre, assoc. Istres-Promo et al., Cne Istres, 15 déc. 1995, Trucy, avoc. Toulon communication et al., Cne Toulon : Rev. Trésor 1996, p. 171*, arrêts rendus sur appel du ministère public portant sur ce point et marquant une inflexion jurisprudentielle. – jurispr. antérieure, *C. comptes, 26 mai 1992, Médecin, assoc. Nice communication et al. : Rev. Trésor 1992, p. 662 : Rev. C. comptes, p. 49 : Rev. adm. 1992, p. 528 : GAJ fin., 4<sup>e</sup> éd., chap. 38*).

### Attention :

Cette inflexion jurisprudentielle n'est pas encore d'application générale. Elle a une grande portée pratique, car il n'est pas indifférent pour une personne physique d'être mise en débet seule ou solidairement avec une personne morale, même considérée comme transparente.

63. – **Fréquence des irrégularités.** – La fréquence des irrégularités commises par le truchement d'associations para-administratives transparentes, en particulier pour verser à des fonctionnaires territoriaux des compléments de rémunération, a été souvent critiquée par la Cour des comptes. La Cour a ainsi, en

mentionnant le risque de gestion de fait, formulé des mises en garde dans ses rapports publics, notamment en 1994 (p. 253), à partir du cas de la commune de Marquette-lez-Lille, et, en 1996 (p. 295 s.), dans des termes généraux (V. Joly, *Les risques liés aux relations entre collectivités locales et associations : Gestion locale 1996, n° 63*). Une liste de gestions de fait de l'État par versement de subventions fallacieuses à des associations para-administratives figure dans une note Ludwig sous (*C. comptes, 6 déc. 1995, 22 janv. 1997, K. et assoc. pour le développement des entreprises européennes pour la communication : Rev. Trésor 1997, p. 751*).

#### Conseil pratique :

Une association transparente est constitutive de gestion de fait. Dès lors, le gestionnaire public qui veut se prémunir contre cette irrégularité et ses conséquences contentieuses doit choisir entre deux voies principales :

- conserver l'association, mais lui donner une autonomie suffisante pour qu'elle ne puisse plus être considérée comme transparente ;
- dissoudre l'association et faire exercer directement par l'administration qui la subventionne l'activité qui lui avait été

confiée. Une telle mesure doit être préparée, en particulier quand l'association emploie du personnel (*Faut-il réintégrer les associations para-administratives ? : Gaz. enes, dpt et régions 8 avr. 1996*).

**64. – Extension à une entreprise cocontractante.** – La Cour des comptes a étendu de façon originale à une entreprise cocontractante le raisonnement qu'elle applique aux associations transparentes : un établissement public doté d'un comptable public avait confié de manière permanente à une entreprise prestantaire la charge de dépenses de fonctionnement courant et le recrutement et la rémunération de plusieurs de ses agents permanents. Le juge a considéré que les rapports entre l'établissement public et l'entreprise ne pouvaient s'assimiler à des relations commerciales normales entre un donneur d'ordre et son prestataire du fait du caractère exclusif de cette relation et de l'absence d'autonomie dont disposait l'entreprise pour l'exécution des marchés en cause. Il a déclaré une gestion de fait des deniers de l'établissement public (*C. comptes, 16 sept. 1994, 27 févr. – 11 mars 1998, Agence française pour la maîtrise de l'énergie : Rev. Trésor 1998, p. 657*).

## C. – Absence d'habilitation

**65. – Diverses formes d'habilitation.** – Le comptable de fait est par définition une personne qui effectue des opérations sur des deniers publics sans y être habilitée. L'habilitation normale est la nomination en qualité de comptable public patent ou de régisseur d'avances ou de recettes de l'organisme ; mais elle peut aussi résulter d'une convention passée par la collectivité publique, cas fréquent, ou, ce qui est plus rare, d'un acte unilatéral. Le juge des comptes est en droit, sans sortir de ses attributions, de considérer qu'une convention ou tout autre acte administratif, même régulier en la forme, ne fournit pas un titre légal à des opérations par nature irrégulières (*C. comptes, 30 sept. 1992, Chatier, Nucci, Assoc. Carréfour du développement et a., min. coopération : Rev. Trésor 1993, p. 223* ; *Rec. C. comptes, p. 41* ; *GAJ fin., 4<sup>e</sup> éd., chap. 1*).

### 1<sup>o</sup> Qualité de comptable public ou de régisseur

**66. – Comptable public.** – En application du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables, les opérations de recettes et de dépenses d'un organisme public doivent être effectuées par son (ou ses) comptable(s) public(s). L'habilitation ne découle pas seulement de la qualité de comptable public, mais de la nomination à un poste déterminé. Un comptable public sorti de fonctions ou non encore entré en fonctions ne peut faire d'opérations sans s'exposer à être déclaré comptable de fait, de même que celui qui s'immisce dans la gestion d'un autre organisme public. Un trésorier-payeur général qui persistait à cumuler sa fonction de comptable de l'Etat avec celle de comptable public d'un établissement public local, alors que la loi l'interdisait désormais, a ainsi été déclaré comptable de fait de cet établissement public (*Ch. rég. comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, 19 juin-2 oct. 1985, Cephyten, université de Paris XI : Rev. Trésor 1986, p. 261* ; *24 sept. 1987, Assoc. Madine-accueil et a., Synd. mixte du lac de Madine : Rec. C. comptes, somm. p. 301* ; *Rev. Trésor 1988, p. 193*, ce dernier arrêt rédigé dans des termes insuffisamment précis). L'absence de convention crée en règle générale une situation constitutive de gestion de fait (*Ch. rég. comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, 25 avr. 1989, centre municipal d'action sociale, Cne Plan-de-Cuques : Rev. Trésor 1992, p. 148*).

des opérations sortant de ses attributions, est considéré par le juge des comptes comme s'étant « dépouillé de son titre légal » (V. *infra* n° 108).

### 2<sup>o</sup> Convention

**68. – Condition nécessaire au maniement régulier de deniers publics.** – Une collectivité publique peut confier une tâche à un organisme privé par une convention qui vaudra titre légal pour encaisser des recettes, effectuer des dépenses ou les deux à la fois : par exemple, un traité d'affermage pour la distribution des eaux habilitant la société fermière à collecter auprès des usagers non seulement le prix de l'eau, mais aussi des taxes communales ; la société fermière aura ainsi un titre régulier pour encaisser des recettes destinées à la collectivité publique (*C. comptes, 24 oct. 1991, Sté SUR-et a., Cne Antony : Rev. Trésor 1992, p. 136*).

Ainsi, une convention peut permettre d'éviter une situation constitutive de gestion de fait ou de la faire cesser (*C. comptes, 19 juin-2 oct. 1985, Cephyten, université de Paris XI : Rev. Trésor 1986, p. 261* ; *24 sept. 1987, Assoc. Madine-accueil et a., Synd. mixte du lac de Madine : Rec. C. comptes, somm. p. 301* ; *Rev. Trésor 1988, p. 193*, ce dernier arrêt rédigé dans des termes insuffisamment précis). L'absence de convention crée en règle générale une situation constitutive de gestion de fait (*Ch. rég. comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, 25 avr. 1989, centre municipal d'action sociale, Cne Plan-de-Cuques : Rev. Trésor 1992, p. 148*).

#### Conseil pratique :

Même si une convention ne donne pas dans tous les cas à une personne morale un titre régulier pour manier des deniers publics, conclure une convention reste la condition très généralement nécessaire pour éviter une gestion de fait. Cette remarque vaut pour autant que le cocontractant de l'administration ne soit pas transparent, à son égard, autrement dit pour autant qu'il ait une volonté propre.

**69. – Convention irrégulière.** – La convention peut ne pas constituer un titre régulier pour des raisons de fond ou de forme :

– parce qu'elle n'a pas été conclue selon une procédure ou dans des formes régulières (*C. comptes, 27 nov. 1997, Lenoir, Assoc. ENA-Recherche et a., ENA : Rec. C. comptes, p. 163*) ;

– parce que son objet même est irrégulier (*C. comptes, 27 sept. 1984, 21 déc. 1987, Assoc. pour le développement des télécom. et*

Annexe N°14 :

Décret n°2001-371 du 27 avril 2001 relatif aux modalités  
de la gestion des prestations d'action sociale interministérielle

# Présidence de la République

## ORDRE NATIONAL DE LA LÉGION D'HONNEUR

Décret du 27 avril 2001 portant nomination

NOR : INTA0100086D

### Ministère de l'intérieur

Par décret du Président de la République en date du 27 avril 2001, pris sur le rapport du Premier ministre et du ministre de l'intérieur et visé pour son exécution par le grand chancelier de la Légion d'honneur, vu la déclaration du conseil de l'ordre en date du 21 mars 2001 portant que les présentes nominations sont faites en conformité des lois, décrets et règlements en vigueur, et notamment de l'article R. 26 du code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire, sont nommés :

*Au grade de chevalier*

Avec effet du 10 janvier 2001

M. Prior (Hervé), lieutenant de police ; 18 ans de services civils. Tué par balle, le 8 janvier 2001, en service commandé alors qu'il intervenait sur les lieux d'un différend entre particuliers.

M. Rigaud (Patrick), lieutenant de police ; 24 ans de services civils et militaires. Tué par balle, le 8 janvier 2001, en service commandé alors qu'il intervenait sur les lieux d'un différend entre particuliers.

# Décrets, arrêtés, circulaires

## TEXTES GÉNÉRAUX

### PREMIER MINISTRE

Décret n° 2001-371 du 27 avril 2001 relatif aux modalités de la gestion des prestations d'action sociale interministérielles

NOR : FPPA01000320

Le Premier ministre.

Sur le rapport du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat,

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifiée par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001,

Décrète :

Art. 1<sup>e</sup>. — La gestion à titre exclusif des prestations d'action sociale interministérielles créées en application de l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée et mentionnées à l'article 2 du présent décret est confiée à la Fédération nationale des mutuelles de la fonction publique (dite Mutualité fonction publique).

Art. 2. — Est confiée à la Mutualité fonction publique la gestion des prestations suivantes :

1. Chèques-vacances destinés aux personnels civils et militaires de l'Etat et leurs ayants cause ;  
2. Aide ménagère à domicile des fonctionnaires civils retraités de l'Etat et leurs ayants cause ;  
3. Aide à l'amélioration de l'habitat des fonctionnaires civils et militaires retraités de l'Etat et leurs ayants cause ;

4. Aide et prêt à l'installation des personnels de l'Etat.

Art. 3. — La gestion de ces prestations par la MFP fait l'objet de conventions entre cet organisme et l'Etat.

Art. 4. — Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Fait à Paris, le 27 avril 2001.

LIONEL JOSPIN

Par le Premier ministre :  
Le ministre de l'économie,  
des finances et de l'industrie.

LAURENT FABIEU

Le ministre de la fonction publique  
et de la réforme de l'Etat.

MICHEL SAPIN