

La déconcentration de l'action sociale (suite)

Concernant la déconcentration de l'action sociale interministérielle (ASI), le « Fonction Publique » n° 119 vous informait des orientations et des conclusions des groupes de travail des administrations. Par ailleurs, il annonçait une réunion entre la Fonction Publique et les représentants syndicaux le 20 juillet.

Les propositions administratives concernant cette déconcentration, en particulier la création d'une plateforme administrative auprès de chaque préfet de région, n'ont pas été débattues lors de cette rencontre. Seul l'avant projet de décret consacré à cet objectif a fait l'objet d'un début d'examen des amendements déposés par les syndicats, examen qui sera poursuivi en septembre pour un avis du CIAS en octobre.

L'UGFF entend mener le débat avec l'ensemble de ses composantes et préparer ainsi collectivement les expressions de la délégation CGT tant au CIAS du 12 octobre

qu'aux réunions qui le précéderont. Elle y contribue également par les travaux de sa commission sociale, en organisant une journée d'étude le 4 octobre* à laquelle les représentants CGT en SRIAS et en comités ministériels sont conviés, ou encore avec cet article qui attire l'attention des militants, à partir d'une première salve de questions et réflexions inspirées des positions administratives, sans toutefois, dans l'immédiat, apporter de conclusions.

Les mises en application des décisions gouvernementales concernant la mise en commun des fonctions de soutien des services déconcentrés dépassent le seul cadre de l'action sociale**

Concernant l'action sociale interministérielle, plusieurs alternatives sont possibles. Elles auront des conséquences sur l'organisation, le fonctionnement et la gestion actuels tant aux niveaux ministériels qu'interministériel.

Pour la CGT, les défis à relever : démocratie et équité

1) Pour plus de démocratie, quels choix ?

- Soit la déconcentration ne fait que « re-centraliser » au niveau de chaque préfecture de région des prérogatives actuelles du CIAS en les morcelant par région, et dans l'intention de déléguer la gestion à d'autres qu'aux personnels pour « recentrer les fonctionnaires sur leurs missions ». L'action sociale interministérielle se déciderait alors dans le bureau du Secrétaire Général des Affaires Régionales des préfectures et la hiérarchie, l'autorité, pourraient vite remplacer la démocratie. En tout état de cause, les comités ministériels seraient exclus du débat et le rôle des SRIAS serait amoindri car coupé des besoins exprimés localement.

- Soit la déconcentration participe de la reconquête d'une plus grande

participation des personnels à l'amélioration et à la gestion d'une action sociale répondant mieux à leurs besoins. L'interministériel serait alors vécu comme un instrument de mise en commun, d'harmonisation, de coopération ou chaque ministère suivant ses projets adhérerait à une opération, une action...après concertation/décision des représentants des personnels en comités ministériels locaux...

2) Pour plus d'équité, quels choix ?

- Soit du tout interministériel qui, en période de « vaches maigres », dépouillerait les bénéficiaires des acquis ministériels et harmoniserait par le bas les prestations ...

- Soit une conjugaison des actions relevant du ministériel et de l'interministériel en travaillant mieux la complémentarité, en cultivant les expériences acquises par certains pour les étendre aux autres (par exemple dans la réservation de logements sociaux). Le but étant de tirer par le haut une réponse aux besoins sociaux qui apporte plus d'équité entre les fonctionnaires voire à terme

qui soit complètement harmonisée d'un ministère à un autre et d'une région à l'autre. L'important dans cette alternative serait de laisser une place importante à des initiatives locales. Elles sont en effet porteuses d'une prise en compte des besoins tels que les agents les expriment en regard de leur vie professionnelle ou extra professionnelle, de leurs missions etc. ... et génératrices d'une réponse plus solidaire si le besoin se généralisait.

Les seconds choix sont les quelques idées forces de la délégation CGT qui ont prévalu à l'examen de l'avant projet de décret relatif à l'action sociale interministérielle et à la première lecture des conclusions des groupes de travail administratifs que le tableau ci-après tente d'exposer en deux colonnes : l'une réservée à l'appréciation et propositions des administrations, l'autre à celles de la CGT telles qu'elles se présentent avant le débat collectif et notamment la journée d'étude du 4 octobre. Ce tableau est axé sur le dispositif d'organisation sans entrer dans le détail de la gestion des prestations collectives du loge-

Les termes du débat...

Orientations et propositions de l'administration	Réflexions et questions... de la délégation CGT au CIAS
<i>Les administrations adhèrent aux objectifs de la réforme de l'administration territoriale de l'état :</i> - simplifier l'organisation administrative... - conforter l'échelon régional...en permettant une meilleure rationalité des moyens utilisés.	Malgré la présidence syndicale et la composition majoritaire des représentants des personnels au CIAS, l'action sociale interministérielle représente à peine 10% des actions dont les personnels peuvent bénéficier. Par ailleurs les lourdeurs et lenteurs du niveau national y compris du CIAS permettent de cautionner l'opacité de l'ASI et de réguler les crédits budgétaires. La déconcentration de l'ASI peut permettre un peu plus de proximité dans les réponses à apporter aux besoins sociaux, un peu plus de transparence, et de démocratie... une intervention plus directe des personnels et/ou de leurs représentants. La question des moyens est essentielle à la réalisation de cet objectif.
<i>Elles proposent que dans ce cadre, le préfet de région chargé de la mise en commun des moyens des services de l'état dans le domaine de l'action sociale commence par des prestations et services collectifs interministériels.</i>	Il est illusoire de penser que seule l'action sociale interministérielle est concernée. L'action sociale ministérielle est visée. Le document d'orientation pour un schéma d'organisation de l'action sociale indique : « il s'agit de bâtir un cadre en mesure d'accueillir les ministères qui souhaiteraient inscrire leur politique d'action sociale dans une organisation interministérielle déconcentrée ». Les moyens budgétaires, matériels, humains doivent accompagner une action sociale tant interministérielle que ministérielle qui se développerait au plus près des besoins des personnels pour plus de rapidité et d'efficacité dans la réponse apportée et dans la perspective d'un renforcement de l'équité entre les agents de l'État.
<i>Les réservations de logements et la restauration collective tant en fonctionnement qu'en investissement seraient dans un premier temps confiées au préfet de région.</i>	La petite enfance est écartée des objectifs immédiats de la déconcentration alors qu'elle est intégrée aux compétences des SRIAS et qu'elle figure dans l'un des thèmes du « nouveau dialogue social », proposé par le ministre, qui débiterait à l'automne. La déconcentration de l'ASI risque d'être une coquille vide et « l'arbre qui cache la forêt ». Les crédits budgétaires interministériels consacrés aux deux actions à déconcentrer viennent de subir une réduction drastique. La CGT s'y est fortement opposée en CIAS. Pour la Fonction Publique, la réservation de logements sur crédits sociaux n'est plus d'actualité. Seule la gestion des 5% préfectoraux concernant le logement social des fonctionnaires serait de la compétence des préfets. Quand aux 101 restaurants interministériels répartis sur le territoire, nombre d'entre eux sous la pression des services vétérinaires sont menacés de fermeture ou mal en point. Ce serait une bonne opération déconcentrée que de leur redonner vie, faut il encore s'en donner les moyens financiers, ce qui n'est pas le cas. L'objectif poursuivi ne serait il pas plutôt de recenser et d'évaluer le potentiel ministériel (restaurants et logements) et d'en faire un « pot commun » dans l'intention de : - réduire globalement les moyens consacrés à l'action sociale, moyens humains compris... - déléguer la gestion, organiser l'externalisation... Est-ce le bon choix ? Qui en décidera ? et comment ?
<i>Le rapport de conclusions des groupes de travail administratifs et l'avant projet de décret plaident pour la création de plates-formes techniques d'appui régionales chargées de la mise en commun des moyens de l'état en région. Elles seraient placées sous l'égide des Secrétaires Généraux aux Affaires Régionales et dotées de</i>	Quel fonctionnement de cette plate – forme et pourquoi ce vocabulaire plutôt qu'un service administratif de la préfecture de région ? A partir de grandes orientations qui resteraient de la compétence du CIAS, la plate – forme administrative agira t'elle pour développer des synergies entre administrations, voire les conseiller, mettre en cohérence des politiques ministérielles ? ou imposera t'elle une politique préfectorale ?

<i>personnels formés aux questions de restauration et de logement.</i>	Quels seront ces interlocuteurs : les services d'AS ministériels ou/et les associations de gestion des restaurants, les bailleurs du parc logements ? Quels liens avec les représentants syndicaux de la Section Régionale ? La plate – forme sera-t-elle représentée à ce niveau ? expert, personnalité qualifiée, titulaire ? Quels liens avec les préfetures des départements en particulier sur la question du logement ? ou avec les comités ministériels locaux ? En ce qui concerne sa localisation et le matériel, la plate- forme administrative prendra t'elle la forme d'un service administratif installé à la préfecture de région près du SGAR, les agents seront-ils sous la responsabilité hiérarchique du SGAR ? Est ce une antenne qui peut être logée dans une administration ? Quels sont les moyens dont ils disposeront notamment informatiques ? Quels moyens d'accès disposeront les personnels par exemple pour accéder à l'information concernant la disponibilité du parc de logements sociaux
<i>Les affectations des agents à la plate forme se feraient par redéploiement entre les ministères. La DGAFP souhaite un débat sur le référentiel métier et sur le profil des acteurs sociaux...</i>	L'évaluation des missions à déconcentrer au niveau régional justifie des créations d'emplois correspondants, soit au niveau du ministère de l'intérieur, soit au niveau des ministères qui mettront des agents à disposition de la plate-forme dans le cas de redéploiement. . Ce redéploiement doit signifier que chaque ministère est sollicité en regard du poids de ses effectifs. Il s'effectue en regard du statut et du décret relatif à la mise à disposition des agents, après avis de la CAP compétente. Les postes à pourvoir doivent faire l'objet de fiches descriptives soumises à l'avis de la SRIAS. La mise à disposition doit être réalisée après appel de candidature parmi les services ministériels dans la région de la plate-forme. La SRIAS doit voter sur les candidatures. Les agents devront dès leur nouvelle affectation être formés à leur nouvelle mission.
<i>Les crédits seraient inscrits au niveau du 1er ministre, attribués aux préfets dans le cadre d'objectifs pluriannuels et de priorités nationales définies après consultation du CIAS. Ils rassembleraient les crédits d'investissement interministériels actuels et les crédits de fonctionnement des ministères.</i> <i>Comment déléguer les crédits ?</i> <i>Les procédures actuelles de délégation de crédits ne sont pas compatibles avec la LOLF car elles conduisent : à déléguer des crédits au ministère de l'équipement, et à passer d'un programme à un autre, procédure quasi impossible dans le cadre de la LOLF</i> <i>Dès lors deux schémas sont possibles :</i> <i>1) création d'un Budget Opérationnel de Programme au niveau National et d'un BOP au niveau de chaque préfecture de région.</i> <i>2) création d'un BOP au niveau national et les préfetures de région étant pour ce qui concerne l'action sociale des unités opérationnelles</i>	Le circuit des crédits affectés à cette mission déconcentrée traduira les objectifs politiques poursuivis. - Soit le préfet de région est « seul maître à bord » et dans ce cas les budgets d'action sociale des ministères seront délestés des crédits antérieurement destinés à financer des opérations interministérielles et alimenteront directement le budget des préfetures. - Soit les ministères travaillent en coopération, mettent en commun des actions ou opérations d'investissement après consultation des comités ministériels et le préfet de région coordonne, mutualise ce qui peut l'être, en accord avec la SRIAS. Dans ce cas, chaque ministère, responsable suivant la LOLF de ses crédits, finance les actions interministérielles. La CGT devra adopter une position rapidement ...en attendant des revendications demeurent : - celle d'obtenir des moyens à la hauteur des besoins des personnels tant pour se loger que de se restaurer à moindre coût, près de leurs lieux de travail - celle d'une intervention plus directe des personnels dans des organismes de concertation et de gestion de proximité.
<i>Deux régions devraient expérimenter au 1er janvier 2006 ce dispositif de déconcentration. La région Centre pour la restauration, l'Ile de France pour le logement. La généralisation interviendrait au 1er janvier 2007</i>	Sous quelle forme d'organisation et de financement, les expériences vont-elles être mises en œuvre ? Un bilan des expérimentations devra être fait par le CIAS avant la généralisation.

... en y ajoutant ce que l'administration a délibérément écarté

Sur la gestion de l'action sociale

Actuellement, une partie des actions sociales est gérée par l'administration, une autre est confiée à des associations ou à des organismes à but non lucratifs qui peuvent décider de transférer cette gestion en tout ou partie à un prestataire extérieur, c'est le cas en restauration collective.

La circulaire du 16 juin 2004 relative à l'application du décret relatif aux pouvoirs des préfets en son chapitre « les nouveaux outils de mutualisation et de coordination de l'action des services déconcentrés de l'état » ... précise :

« ...les dispositions relatives à la délégation interservices (DIS) qui regroupe des moyens de différents services au bénéfice d'une même politique, sont renouvelées (art 29) de façon à développer l'usage et à en faciliter le fonctionnement... »

...les ministères sont invités à se rapprocher..... un délégué interservices peut être désigné ordonnateur secondaire par le préfet...

... les services déconcentrés seront invités à recourir au mandat de gestion, qui permet à un service de gérer pour le compte des autres, des

fonctions de soutien... ».

Les actions collectives déconcentrées peuvent donc être gérées ainsi et différemment entre le logement et la restauration.

Les administrations peuvent recourir à un autre service, et pas obligatoirement la plate – forme administrative placée près du SGAR, pour gérer le logement social et confier la gestion de RIA à des prestataires extérieurs.

Sur l'organisation du dialogue social

La Section Régionale d'Action Sociale doit faire vivre son champ de compétences tel que l'arrêté de 1994 le définit.

Pour une plus grande participation et intervention des personnels concernant l'action sociale interministérielle, le niveau régional est il le seul niveau facteur d'efficacité ?

La délégation CGT au CIAS s'est prononcée pour la mise en place d'outils de concertation voir de décision au niveau départemental nourrissant les travaux de la SRIAS de type Groupement Interministériel d'Action Sociale (GIDAS). A défaut et au minimum elle revendiquera des commissions locales, thématiques,

de coordination composées de représentants syndicaux près des préfectures de département, au minimum sur le logement et la restauration.

Au niveau ministériel et pour conserver cette complémentarité essentielle à la qualité de la réponse sociale, la CGT met le besoin de se doter d'un outil ministériel d'intervention au niveau régional, en évidence.

Peu à peu le niveau régional prenant le pas sur le niveau local, les niveaux locaux ministériels d'organisation de la concertation courent le risque de distanciation.

En effet, et suivant le type d'organisation de l'action sociale suivant les ministères, les comités ministériels des chefs lieu de région peuvent être sollicités ce qui renforcerait leurs compétences sans l'obligation d'un travail en réseau avec les départements de la région.

* Pour préparer cette journée un dossier a été envoyé aux représentants CGT des SRIAS et du CIAS.

** En application du décret 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des pouvoirs de l'État dans les régions et départements et les circulaires des 16 juin, 19 octobre et 16 novembre 2004.

LE SITE INTERNET DE L'UGFF ?

www.ugff.cgt.fr