

---

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE

DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA  
SÉCURITÉ SOCIALE

Le Secrétariat

AUDITION CONJOINTE

*CFDT - Fédération PSTE – M. Stéphane Ruelle, conseiller technique, Direction de l'appui à la transformation et de l'accompagnement*

*CGT - M. Denis Lalys, secrétaire général (délégation à venir)*

*FO - Alain Gautron, secrétaire général*

**Collège des agents de droit privé régis par les conventions collectives applicables au personnel des organismes de sécurité social**

- Audition de la MECSS – Jeudi 11 mars 2021, 11h30 -

Réponses apportées par la **CFDT - Syndicat National des Personnels de Direction des Organismes Sociaux - Fédération Protection Sociale Travail Emploi** :

1. Pouvez-vous faire le point brièvement sur **l'organisation des instances représentatives du personnel au sein des ARS**, notamment depuis l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ?

La CFDT a été associée, comme les autres organisations syndicales, aux échanges avec le ministère en vue de préparer les projets de loi et de décret réformant les institutions représentatives du personnel des ARS.

La CFDT considère que les travaux préparatoires et la consultation qui se sont faits via le comité national de concertation des ARS ont été menés en transparence et de manière précise avec le secrétariat général des ministères sociaux et la direction des ressources humaines ministérielle.

La CFDT, qui a constaté à l'issue de ces travaux que le format et les prérogatives du nouveau comité d'agence et des conditions de travail, ainsi que ceux du comité national de concertation des ARS, correspondaient en grande partie aux idées et propositions qu'elle portait, a soutenu les projets de textes par un avis favorable de sa délégation lors des consultations au comité national de concertation des ARS.

La CFDT constate qu'aujourd'hui chaque ARS dispose d'une instance représentative proche d'un CSE avec des prérogatives similaires. Un modèle d'organisation est à négocier dans chaque ARS pour assurer la défense des situations individuelles qui n'ont pas lieu d'être traitées dans la large instance qu'est le comité d'agence et des conditions de travail. La mise en place de représentants de proximité est un point clé dans des organismes à vocation régionale, disposant de délégations départementales.

2. En 2014, le rapport d'information du Sénat sur les ARS regrettait un manque de culture professionnelle propre aux ARS ainsi qu'une mobilisation trop peu importante des instances représentatives du personnel. Quel regard portez-vous sur le sujet aujourd'hui ?

Plus de 6 années après ce rapport, nous pouvons dire que le constat a changé. Des travaux ont été entrepris avec les instances représentatives du personnel (groupe de travail associant la DRH ministérielle et les organisations syndicales représentées au CNC des ARS), pour cerner les contours des métiers des ARS et les compétences requises pour tous les types d'emplois.

La CFDT s'est pleinement impliquée dans ces travaux qui ont conduit à l'identification des familles professionnelles et des emplois-types dans les ARS, et la publication d'un répertoire national qui sert aujourd'hui de référence pour les publications de postes des ARS.

Dans certaines ARS, des travaux locaux, voire de négociations locales, ont pu au fil du temps préciser des éléments de culture professionnelle, en rapport avec leurs besoins et leurs exigences. Les projets d'agence, projets de direction et projets de service ont contribué à fédérer les équipes autour d'objectifs collectifs bien définis. Des accords locaux ont pu compléter ces éléments en traitant des logiques professionnelles communes comme la mobilité, le développement professionnel ou le parcours professionnel. Il apparaît toutefois que ces démarches ne se sont pas développées partout, en particulier dans des grandes régions comme l'Ile de France, ou Grand-Est. Dans ces grandes régions, l'importance du turn-over ne permet pas de pouvoir développer une culture commune. Dans certains départements d'Ile de France, le turn-over, en général sur des contrats courts, grimpe à 20%.

S'agissant des instances représentatives du personnel, pour certains directeurs généraux d'ARS le comité d'agence et des conditions de travail semble être un exercice de démocratie sociale peu utile, mais obligatoire, ce qui leur confère le rôle d'une chambre d'enregistrement. La plupart des directions prennent peu en compte les observations et demandes formulées par les organisations syndicales, sauf quand elles prennent la forme d'importantes alertes intersyndicales.

Un certain nombre d'accords collectifs locaux ont été conclus entre les partenaires sociaux et les directions d'ARS. Pour autant, dix ans après leur création, tous les champs ouverts à la négociation des ARS sont loin d'être couverts par des accords et la situation dépend beaucoup de la volonté du directeur général et du DRH local. La négociation n'est pas encore culturellement acquise par les directions d'ARS.

### 3. Quel a été l'impact de la création des grandes régions sur les personnels des ARS ?

La fusion des régions a introduit une complexité de fonctionnement pour les ARS qui peut être expliquée par :

- l'étendue des territoires qui ne permet plus un fonctionnement en présentiel, augmente considérablement les délais de routes. Les personnels se connaissent moins et échangent très souvent à distance.
- des réorganisations successives provoquant une déstabilisation des organisations de travail (ce qui est valable la veille ne l'est plus le lendemain), une perte de repères pour les agents, et une perte de sens au travail.
- l'abandon de services de proximité pour les agents (RH par exemple) et une centralisation aux sièges des ARS. La mise en place de procédures spécifiques de gestion à distance pour palier à l'abandon de ces services augmente les temps de traitement et génère du stress.

On constate partout un éloignement du siège par rapport aux directions départementales des ARS. Les directions départementales à petits effectifs sont encore plus fragilisées. La trop grande dispersion des collectifs de travail ne favorise pas la cohésion d'équipe. Les directeurs généraux des ARS dans les grandes régions ont tendance à constituer une task-force autour d'eux. Ils s'éloignent ainsi davantage des liens directs avec le terrain.

Les ARS ont hérité d'une structure administrative hiérarchique dite en Silo et d'une organisation qui se veut fonctionner en mode projet, d'où un conflit inévitable entre les équipes. Le niveau régional impulse la stratégie, mais n'a qu'un lien fonctionnel avec les équipes départementales qui assument les missions de terrain. Ces deux niveaux très marqués et souvent distants l'un de l'autre rendent plus complexe le développement de projets.

4. Comment les **effectifs des ARS** ont-ils évolué depuis leur création? Qu'en est-il de la répartition de ces effectifs entre le siège et les délégations départementales ? Quel regard portez-vous sur ces évolutions ?

La CFDT s'est régulièrement exprimée contre les réductions d'emplois dans les ARS comme simple variable d'ajustement dans le cadre de la maîtrise des dépenses publiques, sans véritable révision des objectifs et des missions qui leur sont dévolus.

En ARS IDF par exemple, on constate une diminution de 50% des effectifs des délégations départementales en 10 ans sans toujours de corrélation avec l'évolution de la charge de travail.

La CFDT rappelle ce chiffre inquiétant : 1600 postes en moins en 10 ans dans les ARS sans allègement des tâches. Dans le même temps, des préfets notamment de départements sollicitent encore les directions départementales comme ils le faisaient avec les DDASS.

La sociologie des ARS a changé avec une baisse constante des effectifs d'agents titulaires de la fonction publique et l'émergence du groupe d'agents à statut précaire, les contractuels publics à durée déterminée. Un point de vigilance à ce sujet : il semble difficile, voire très improbable, demain de piloter une ARS avec une proportion très importante d'agents qui ne resteront pas dans les effectifs.

Parmi les points importants, il faut souligner la forte baisse des effectifs de médecins (médecins inspecteurs de santé publique et médecins conseils), quand bien même la compétence médicale est primordiale en ARS. La faible attractivité des postes ouverts en ARS pose des questions d'intérêt des missions et de rémunération.

La CFDT considère qu'enfermer la discussion uniquement autour des moyens est un exercice qui n'a pas de sens. De manière imagée, un objectif pour des équipages

pourrait être de traverser un océan à la voile dans un temps record, mais quel équipage s'alignerait aujourd'hui pour une traversée à bord d'une galère dans laquelle il manque des galériens... Il faut réexaminer les missions des ARS, et non pas demander l'impossible aux équipes en laissant penser qu'avec moins de moyens, mais en ramant de plus en plus fort et de plus en plus vite, toutes les missions seront couronnées de succès.

Après de nombreuses alertes faites par les partenaires sociaux pendant plusieurs années, le ministère a semble-t-il admis que l'adéquation missions/moyens est un sujet majeur pour les ARS. La question des moyens étant toujours arbitrée défavorablement, le ministère a pris le chemin de la révision des missions. Les quelques mesures de révision des missions qui ont été présentées pour avis fin 2020 au comité national de concertation des ARS ont été jugées très insuffisantes et ont été questionnées quant à leur impact sur les fonctions régaliennes, avec la disparition potentielle des corps techniques dont l'indépendance semblait remise en question. Le projet de révision des missions a été rejeté par toutes les organisations syndicales.

La CFDT préconise la poursuite de ces travaux de révision des missions afin que les ARS puissent porter leurs efforts, avec des moyens adaptés, en appui aux projets de santé dans les territoires. (cf. note CFDT « ARS : déployer une politique de santé au plus proche des territoires et des usagers »).

5. Le **comité national de concertation** (CNC), instance de concertation, d'information et d'échanges avec les organisations syndicales sur les questions ayant un impact sur l'organisation du travail et l'emploi dans les agences régionales de santé, permet-il de faire vivre le dialogue social au niveau national ?

La CFDT porte un regard mitigé sur le comité national de concertation des ARS :

- en positif, comme indiqué précédemment, le comité national a joué son rôle dès lors que les sujets importants et complexes ont été examinés en amont des consultations formelles, dans le cadre de groupes de travail nationaux associant les services du ministère et les organisations syndicales. A ce titre, la CFDT s'est félicitée de l'aboutissement de plusieurs projets élaborés dans ce cadre ayant conduit à des instructions ou recommandations nationales (cf. Circulaire sur les conditions de travail, plan d'actions RH des ARS, répertoire national des emplois-types des ARS, pour exemples).

Cependant, ces expériences trop peu nombreuses n'ont jamais conduit à ancrer ce processus dans la manière de travailler du ministère. Les équipes ministérielles se succèdent et chacune travaille à sa manière. La CFDT trouve cela très regrettable et estime que les sujets nationaux devraient plus systématiquement être travaillés de manière participative avec les organisations syndicales.

- en négatif, le calendrier et les séances du comité national de concertation ne sont pas pilotées. Aucun programme de travail annuel, des séances trop souvent reportées ou annulées, où les présidents restent quand ils le peuvent, pas de gestion temporelle de l'ordre du jour qui n'est jamais terminé, peu ou pas de suivi des questions posées par les partenaires sociaux. Nous sommes loin du fonctionnement attendu d'une instance de concertation nationale.

Le CNC permet les débats mais peu d'autres choses. En outre, les informations transmises sont trop peu précises pour permettre une analyse fine des différents sujets. Il s'agit moins de chercher à « scanner » les agences, mais surtout de relever des points d'amélioration possibles, partagés entre les organisations syndicales et l'administration.

Enfin la faible présence des représentants des directions d'ARS réduit la portée pratique des débats, les directions ministérielles se repliant derrière l'autonomie de gestion des ARS sur certains sujets.

Comme le prévoit le décret, le comité national de concertation doit pouvoir négocier des accords-cadres applicables dans toutes les ARS et servant de socle aux négociations locales.

6. Comment percevez-vous la gestion des ressources humaines au sein des ARS, notamment par le prisme de la **coexistence de différents statuts**?
  - Quel est l'impact de ces différences de statuts sur les rémunérations ainsi que sur l'organisation et la durée du temps de travail ?
  - Pensez-vous que les agents des ARS bénéficieraient à avoir un statut unique ?

La CFDT a fait le constat, qu'avec le temps, la coexistence de différents statuts de personnel, bien qu'elle rende plus complexe la gestion du personnel, n'est pas de nature à faire dévier ou compromettre durablement le fonctionnement des ARS. Il n'y a pas de risque systémique lié aux différences de statuts des personnels des ARS.

Pour autant, l'accroissement démesuré des CDD de droit public dans les effectifs des ARS remettrait indéniablement en question les équilibres qui ont pu être trouvés dans les règles de gestion interne et la fondation des collectifs de travail.

Dans les ARS, les mesures de gestion internes ont été calibrées pour pouvoir répondre de manière la plus équitable possible aux différents statuts. A chaque mesure nouvelle, statutaire ou conventionnelle, touchant les ARS des questions resurgissent et les équipes, côté direction comme côté syndical, analysent la situation et tentent de trouver, assez souvent par voie d'accord, des dispositions particulières pour maintenir la cohérence des dispositions internes.

Sans statut unique dans les ARS, la CFDT préconise de continuer à harmoniser les mesures applicables aux personnels par voie d'accords locaux, ou d'accords-cadres nationaux (nouvelle possibilité offerte par la réforme des IRP des ARS). L'expérience des dix ans d'ARS montre que tous les sujets peuvent être travaillés : rémunérations, temps de travail, télétravail, mobilité, diversité, égalité professionnelle...

En outre, créer un statut pour 8 000 agents paraît un projet lourd et risqué si l'on veut garantir le droit à la mobilité et à la progression de carrière pour les agents des ARS au sein des réseaux institutionnels existants.

7. Quel regard portez-vous sur la formation et le parcours professionnel des agents ?
- Les agences sont-elles perçues comme des opportunités intéressantes dans leur carrière ?
  - Le rapport d'information du Sénat faisait notamment état en 2014 d'une difficile intégration des personnels en provenance de l'assurance maladie, qui *« coupés de leur structure d'origine, peinent à véritablement percevoir leur intégration au sein des ARS comme une opportunité de carrière »*. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Là encore, le constat est mitigé. Dire que les ARS n'offrent pas d'opportunité pour le parcours professionnel des agents sonnerait faux, puisque les bilans sociaux indiquent un taux d'avancement de 5 à 7 % par an des personnels des ARS, par concours ou promotion. Mais, il manque un dispositif national spécifique au réseau des ARS qui permettrait de dispenser les formations nécessaires à la réalisation des parcours professionnels des agents. L'absence de dispositifs locaux de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est patente et l'accompagnement RH des personnels dans les ARS quasi-inexistant. Il faut dire que les services RH, ont été constitués à la création des ARS avec des personnels transférés et affectés sans véritablement exiger de qualification dans le domaine des ressources humaines. Ces équipes qui font face aux activités de gestion du personnel courantes ont délaissé la prospective RH et se sont peu professionnalisées. La CFDT rappelle la nécessité d'anticiper les évolutions des métiers et d'accompagner les parcours professionnels dans une démarche proactive.

Ainsi, il peut être toujours aussi difficile pour certains agents des ARS de remplir les conditions d'accès aux emplois directement supérieurs et de rester ainsi plus d'une décennie au même niveau d'emploi, cela sans tenir compte de l'engagement et de la manière de servir de l'agent.

La CFDT pointe la nécessité de professionnaliser les directions des ressources humaines dans les ARS et émet une forte recommandation en ce sens.

- En positif, la question des parcours professionnels n'est pas toujours ignorée par les ARS et sous l'impulsion des organisations syndicales, dans certaines ARS, à compétences égales, les candidatures internes sur les postes vacants sont prioritaires et permettent à des agents d'accéder à des emplois supérieurs.

Cependant, il y a lieu de souligner que trop souvent dans les ARS les recrutements des postes de haut niveau se font à l'extérieur (grandes écoles type ENA, X-Ponts et directeurs d'hôpitaux, pour qui le passage en ARS est valorisant dans leur cursus).

A l'instar d'autres réseaux importants qui proposent des cursus de formation à leurs salariés pour accéder aux niveaux d'emplois supérieurs, la CFDT propose de bâtir un dispositif national de parcours de formation pour le réseau des ARS qui ouvre des perspectives de parcours professionnel aux agents des ARS.

- En négatif, les mobilités professionnelles inter-réseaux, qu'il s'agisse des réseaux ministériels ou de la sécurité sociale, sont très difficiles et peu nombreuses. 1% à 2% de turn-over inter-réseaux, le même constat est fait chaque année, depuis la création des ARS.

La CFDT considère que les directions des réseaux ne se sont pas engagées assez fortement et durablement pour promouvoir ces mobilités.

Pour aller plus loin, La CFDT propose qu'un chapitre « mobilités inter-réseaux » avec des objectifs spécifiques soient intégrés dans les contrats d'objectifs pluriannuels respectifs des ARS et des organismes de sécurité sociale. Pour apporter des réponses aux problèmes de mobilité des personnels de droits public et privé travaillant dans les ARS, la CFDT recommande d'articuler les dispositifs de GPEC des deux réseaux, ARS et organismes de sécurité sociale.

### **Sur des sujets plus larges :**

La CFDT répond aux questions n°8 à n°11 par la note introductive « ARS : déployer une politique de santé au plus proche des territoires et des usagers » (cf. pièce jointe).