



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

**CONTRÔLE GÉNÉRAL  
ÉCONOMIQUE ET  
FINANCIER**

**N° CGEfi 11-03-22**

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

**INSPECTION GÉNÉRALE  
DES AFFAIRES SOCIALES**

**N° IGAS RM 2011-147P**

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

**Octobre 2011**

### **Rapport au Ministre de la fonction publique**

#### **Tome 1**

**présenté par**

**Alain Casanova**  
Chef de mission de contrôle général  
économique et financier

**François Fayol**  
Contrôleur général  
économique et financier

**Christiane Wicker**  
Administratrice civile hors classe

**Michel Duraffourg**  
Inspecteur général  
des affaires sociales

**Philippe Barbezieux**  
Conseiller général  
des établissements de santé

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



## SYNTHESE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- les finalités multiples de l'action sociale méritent d'être réexaminées suivant une grille d'analyse qui distingue, d'une part, les prestations destinées à compenser des handicaps ou des contraintes liés aux situations de travail et à faciliter une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle et familiale (la restauration, le logement, la petite enfance et les secours) et d'autre part, les prestations qui visent à améliorer les conditions de vie des agents et de leur famille dans le champ extraprofessionnel (aide aux vacances, aux loisirs, et à l'action culturelle et sportive) ;
- l'organisation administrative de l'action sociale doit être rénovée dans le cadre de la réforme de l'Etat ; l'amélioration du rôle du CIAS et la nécessité de redonner une légitimité aux SRIAS est un impératif pour dynamiser le dialogue social en la matière ;
- le champ des publics bénéficiaires doit être redéfini ; la place des retraités doit être réexaminée en tenant compte de l'évolution des prestations en faveur des personnes âgées ; la situation de certains agents justifie d'être revue (agents affectés dans les établissements publics, jeunes fonctionnaires, agents en situation précaire) ;
- les prestations doivent être revues afin de les adapter à des besoins nouveaux et d'assurer leur efficacité ; les prestations ne peuvent ni ignorer l'évolution des prestations légales ni maintenir un cadre désuet face aux attentes des agents ; l'assujettissement aux cotisations sociales nécessitera un ajustement ; la collaboration des ministères est nécessaire pour optimiser l'offre de service ;
- la connaissance des moyens mobilisés, des actions et des bénéficiaires est insuffisante et parcellaire ; elle doit être améliorée pour éclairer les voies de réforme ;
- la mesure de l'impact de l'action sociale pour les bénéficiaires est un chantier à ouvrir, notamment pour le CIAS qui doit affirmer sa mission d'observatoire des réalisations et des projets ministériels.

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

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

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

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

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

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

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>8</b>
<b>1 - L'ORGANISATION DE L'ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT.....</b>	<b>11</b>
1.1 APPROCHES DE DEFINITION DE L' ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT .....	11
1.1.1 <i>L'évolution de la définition juridique de l'action sociale de la fonction publique de l'Etat</i> .....	11
1.1.2 <i>L'action sociale de la fonction publique de l'Etat en regard d'autres notions proches.</i> .....	12
1.2/ L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA POLITIQUE D' ACTION SOCIALE REPOSE SUR LA DISTINCTION ENTRE ACTION SOCIALE INTERMINISTERIELLE ET ACTION SOCIALE MINISTERIELLE : .....	14
1.2.1 <i>L'organisation de l'action sociale interministérielle est une compétence de la DGAFP qui s'exerce dans le cadre du dialogue social.</i> .....	14
1.2.2 <i>L'organisation de l'action sociale dans les ministères présente des caractéristiques communes mais reflète la spécificité de chacun.</i> .....	19
1.2.3 <i>Les dépenses de l'Etat en faveur de l'action sociale</i> .....	26
1.3/ LES PRESTATIONS D' ACTION SOCIALE SUIVENT UNE TYPOLOGIE COMMUNE MAIS SONT ORGANISEES SELON DES LOGIQUES PROPRES. ....	28
1.3.1 <i>Le panorama général souffre de l'imprécision du champ couvert par l'action sociale.</i> .....	29
1.3.2 <i>Les moyens dévolus à la DGAFP ne sont pas suffisants pour impulser une politique d'action sociale...</i>	29
1.3.3 <i>L'action sociale gérée par les ministères au titre des prestations d'action sociale à réglementation commune est tributaire des moyens budgétaires de chaque département ministériel.</i> .....	31
1.3.4 <i>L'action sociale ministérielle manifeste une grande diversité tant des prestations que des objectifs poursuivis ou du champ couvert.</i> .....	33
<b>2 - POUR UNE REFORME DE L'ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT ..</b>	<b>37</b>
2.1 LES FINALITES DE L' ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT MERITENT D'ETRE REEXAMINEES. ....	37
2.1.1 <i>Les finalités multiples de l'action sociale dans la fonction publique d'Etat</i> .....	37
2.1.2 <i>Pour une nouvelle grille d'analyse des prestations suivant leurs finalités.</i> .....	38
2.2 L'ORGANISATION DE L' ACTION SOCIALE INTERMINISTERIELLE DOIT ETRE RENOVEE.....	39
2.2.1 <i>L'amélioration du rôle du CIAS et l'assurance de voir les SRIAS regagner en légitimité est un schéma minimum pour refaire de l'action sociale un élément dynamique du dialogue social dans la fonction publique.</i> .....	39
2.2.2 <i>Une refonte plus fondamentale du rôle de ses instances est envisageable en fonction des scénarios d'évolution retenus.</i> .....	41
2.3 LE CHAMP DES PUBLICS BENEFICIAIRES PEUT ETRE REDEFINI SELON DES PRINCIPES D'EQUITE ET D'EFFICACITE. ....	41
2.3.1 <i>La place des retraités doit être réexaminée en tenant compte de l'évolution des prestations en faveur des personnes âgées.</i> .....	41
2.3.2 <i>La situation des agents les plus précaires doit être revue.</i> .....	43
2.3.3 <i>Le traitement des agents affectés en EPA doit trouver une solution simple.</i> .....	44
2.3.4 <i>Les besoins spécifiques des jeunes fonctionnaires (faible indice et recrutement national) doivent être pris en compte (logement, en particulier en région parisienne).</i> .....	47
2.4 LES PRESTATIONS DOIVENT ETRE REVUES AFIN DE LES ADAPTER A DES BESOINS NOUVEAUX ET D' ASSURER LEUR EFFICACITE.....	48
2.4.1 <i>Les prestations ne peuvent ni ignorer l'évolution des prestations légales ni maintenir un cadre désuet face aux attentes des agents.</i> .....	48
2.4.2 <i>L'assujettissement aux cotisations sociales nécessitera un ajustement.</i> .....	49
2.4.3 <i>La collaboration des ministères est nécessaire pour optimiser l'offre de service.</i> .....	49
2.5 LA CONNAISSANCE DES MOYENS MOBILISES EST UNE CONDITION DE LA REUSSITE D'UNE POLITIQUE D' ACTION SOCIALE RENOVEE. ....	51

2.6 LA MESURE DE L'IMPACT DE L'ACTION SOCIALE POUR LES BENEFICIAIRES DOIT ETRE UNE MISSION NOUVELLE POUR LE CIAS. ....	51
<b>3 - DES PRINCIPES POUR UNE REORGANISATION DE L'ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT .....</b>	<b>53</b>
3.1 LA NECESSITE DE DONNER UNE PLUS GRANDE VISIBILITE A L'ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT DOIT DESORMAIS GUIDER L'ACTION GOUVERNEMENTALE. ....	53
3.1.1 <i>La mise en place d'un système d'information</i> .....	54
3.1.2 <i>Une meilleure utilisation des parcs immobiliers mobilisés pour la restauration, le logement, la politique en faveur de la petite enfance et les vacances</i> .....	56
3.1.3 <i>La nécessité de mieux prendre en compte l'évolution des besoins des agents</i> .....	58
3.2 QUATRE SCENARIOS D'EVOLUTION SONT SOUMIS AU DEBAT.....	59
3.2.1 <i>Un scénario qui améliore les conditions de fonctionnement du système dans un cadre décentralisé</i> .....	60
3.2.2 <i>Un scénario qui renforce l'action interministérielle sur la base d'une information fortement mutualisée</i> .....	61
3.2.3 <i>Un scénario où la gestion de l'action sociale est ministérielle et où le dialogue social interministériel est rénové</i> .....	62
3.2.4 <i>Un scénario où la gouvernance et la gestion de l'action sociale tire les conséquences de la distinction entre prestations découlant des obligations de l'employeur et les activités sociales et culturelles</i> .....	64

## INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

- Les onze ministères<sup>1</sup>, ainsi qu'avec les services du Premier ministre, tant sur l'organisation et le contenu de l'action sociale ministérielle que sur son articulation avec l'action sociale interministérielle et sa gouvernance ; des questionnaires ont été aussi adressés à quelques importants établissements publics d'Etat ;

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

1983

#### Article 9

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

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

2001

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

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

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

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

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

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

**2007**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

sociale est soumise à condition légale, l'action sociale est plus discrétionnaire, même si elle est encadrée par les délibérations des organismes qui en assurent la gouvernance<sup>2</sup>.

Les activités sociales et culturelles du comité d'entreprise<sup>3</sup> sont également énumérées par le code du travail<sup>4</sup>, qui ne donne pas toutefois une véritable définition des activités sociales et culturelles.

Un rapport d'une commission d'experts a étudié les domaines de compétences respectives des comités d'établissement et de l'entreprise pour l'action sociale de la SNCF<sup>5</sup>. Elle a rappelé que, lorsqu'il existe pour le chef d'entreprise une obligation légale ou réglementaire de fournir des prestations tendant à l'amélioration des conditions de vie ou de travail, les activités correspondantes ont un caractère obligatoire et ne peuvent pas constituer des activités sociales relevant du comité d'entreprise. Le rapport considère que, suivant la jurisprudence, l'activité sociale et culturelle peut être définie par la réunion de cinq critères cumulatifs :

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

« 5° Les services sociaux chargés :

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

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

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

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

## **1.2/ L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA POLITIQUE D'ACTION SOCIALE REPOSE SUR LA DISTINCTION ENTRE ACTION SOCIALE INTERMINISTERIELLE ET ACTION SOCIALE MINISTERIELLE :**

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

#### *Une compétence de la DGAFP*

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

La sous-direction des politiques interministérielles<sup>6</sup> - en ce qui concerne le champ d'étude de la mission :

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

En son sein le bureau B 9<sup>7</sup> - et en ce qui concerne le champ de la mission :

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

#### *Un dialogue social fortement structuré mais limité dans son impact*

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

En 2006, les Accords Jacob<sup>8</sup> portant *Relevés de conclusion sur l'amélioration des carrières et sur l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique* ont marqué le dialogue social en ce qui concerne l'action sociale.

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

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

##### **Article 1<sup>er</sup>**

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

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

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

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

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

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

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

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

« 3° A la formation professionnelle et continue ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le CIAS est compétent pour :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cinq commissions thématiques permanentes<sup>10</sup> sont constituées au sein du comité pour en faciliter le travail de suivi, d'évaluation et de prospective :

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

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

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

Chaque SRIAS est compétente pour :

*« 1. Se prononcer sur le programme d'action sociale interministérielle déconcentrée ;*

*« 2. Proposer, dans le respect des orientations arrêtées par le comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'Etat et dans la limite des crédits délégués au niveau régional, les actions à entreprendre ; dans ce cadre, elle est fondée à proposer des actions innovantes ou à mener des expérimentations ;*

*« 3. Formuler des propositions visant à promouvoir la création, la coordination et l'utilisation commune des équipements sociaux et des offres de services collectifs dans la région ;*

*« 4. Adopter le rapport sur l'activité et la gestion de l'action sociale interministérielle déconcentrée, qui rend notamment compte de l'utilisation des crédits et a vocation à être présenté au CIAS. »*

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

En ce qui concerne le fonctionnement réel du CIAS, il apparaît que la présence des ministères est formelle ; ils s'y expriment rarement, ce que déplorent les organisations syndicales. Le CIAS ne joue pas le rôle d'observatoire des politiques ministérielles d'action sociale ; il n'existe donc aucune enceinte permettant d'avoir une vision globale de l'action sociale dans la fonction publique de l'Etat<sup>11</sup>.

---

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

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

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

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

Les SRIAS apparaissent marginalisées par les réformes de l'Etat et la faiblesse de la déconcentration de crédits à répartir. Leur composition est lourde, les représentants des administrations peu nombreux à participer. Même si les présidents bénéficient d'une demi-décharge de service, les plates-formes dédiées à la mise en œuvre de l'action sociale interministérielle au niveau déconcentrée, dont la constitution est de la compétence du préfet de région<sup>13</sup>, n'ont jamais été constituées et sont remplacées par un correspondant administratif (un mi-temps d'agent de catégorie C), présent aujourd'hui dans seulement 11 régions.

De ce fait, les présidents de SRIAS apparaissent englués dans des tâches de gestion qu'ils exercent souvent seuls. Mais il faut reconnaître que c'est leur « bénévolat militant » et le « bon vouloir » des administrations locales, en tout premier lieu la préfecture de région et le SGAR, la personnalité du président et celle du SGAR ou du préfet, qui permettent un développement ou non de l'action sociale interministérielle déconcentrée. L'absence de structure administrative identifiée, comme de délégation propre aux présidents de SRIAS pour cette activité, rend leur fonctionnement difficile, voire conflictuel.

La mise en place des plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH)<sup>14</sup> qui aurait pu introduire plus de clarté dans la répartition des responsabilités, entre impulsion et gestion, a en fait généré des dysfonctionnements importants dans un grand nombre de régions. Deux aspects doivent être soulignés, se surajoutant au constat sur les SRIAS, d'une part l'ambiguïté du positionnement du conseiller à l'action sociale et à la gestion de l'environnement professionnel (CASEP) par rapport à la SRIAS, d'autre part le retrait des moyens mis à disposition par les préfectures pour la gestion des SRIAS (suppression du correspondant administratif, report de la charge de travail sur le CASEP...).

Comme le montre bien la lecture de la fiche de poste du CASEP<sup>15</sup>, la PFRH, son directeur et le CASEP, sont en première ligne pour le déploiement de l'action sociale interministérielle en lien avec la SRIAS :

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cette nouvelle organisation, sans revisiter le positionnement et le fonctionnement de la SRIAS, prend la place d'une organisation où les présidents de SRIAS jouissaient d'une autonomie d'action très grande ; cela engendre, selon les personnalités et les situations, incompréhension, frustration, grogne, découragement ou démission...

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

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

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

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

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

A l'exception du ministère des affaires étrangères qui a préféré créer une mission pour l'action sociale<sup>16</sup>, toutes les administrations centrales disposent d'un bureau chargé de l'action sociale mais qui

---

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

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

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

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

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

#### *Une grande diversité dans le choix des organismes gestionnaires*

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

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

Il en allait de même au ministère de la défense jusqu'à la réforme voulue par le général de Gaulle qui a décidé de la création par la loi n° 66-458 du 2 juillet 1966, d'un établissement public<sup>17</sup>, l'institution de gestion sociale des armées (IGeSA) ; ce qui n'empêche pas les nombreuses et anciennes associations de personnels de ce ministère de continuer à intervenir dans le champ de l'action sociale, mais dans une « logique de milieu professionnel ».

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Des services locaux organisés selon des modalités variables*

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

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

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

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

proximité chargé de l'accueil des ressortissants ; ES d'encadrement d'une ou plusieurs équipes d'assistantes de service social (ASS) ; ES d'encadrement et de délivrance des prestations sociales<sup>19</sup>.

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

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

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

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

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

C'est le cas du ministère de l'intérieur qui s'appuie localement sur le service départemental d'action sociale (SDAS) des préfetures, qui ensemble regroupent 819 agents. Les assistants de service social (165 ETPT) sont affectés auprès des préfets de département (mais gérés par l'administration centrale). Ils sont compétents pour l'ensemble des personnels en activité travaillant sur le département et pour les retraités y résidant<sup>20</sup>.

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

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

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

---

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

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

partenariat avec les ministères financiers. Outre les agents du ministère de la culture, le ministère intervient également pour l'ensemble des agents affectés aux services de l'immigration à Paris (agents relevant du ministère des affaires sociales, des affaires étrangères, du ministère des finances et du ministère de l'intérieur).

Les ministères économiques et financiers présentent également un maillage territorial serré<sup>21</sup>. Dans chaque département, un délégué, nommé par le ministre pour 5 ans après un vote du comité départemental d'action sociale (CDAS), est responsable localement de la mise en œuvre de l'action sociale. Ces cent délégués départementaux assurent l'accompagnement administratif des assistants de service social, infirmiers et médecins de prévention dont ils facilitent le travail en réseau. Le réseau des assistants de service social et des conseillers techniques regroupe 135 agents.

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Au ministère de la défense et des anciens combattants**

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

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

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

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

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

Le ministère de la défense ne connaît que deux échelons avec le CCAS et les 211 comités sociaux, de même que les ministères économique et financier (CNAS et CDAS) et que le ministère de la justice

avec le conseil national de l'action sociale (CNAS) et les conseils régionaux de l'action sociale (CRAS) constitués à l'échelon des cours d'appel.

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

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

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

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

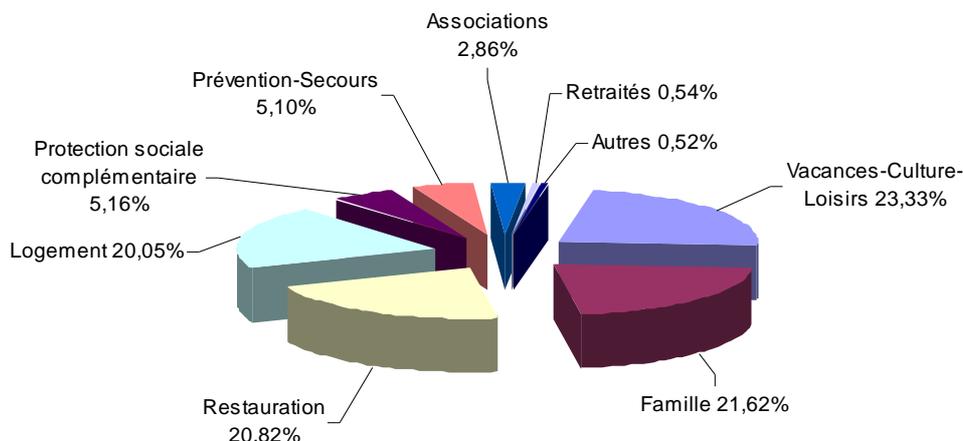
Le document thématique n° 2 - Budget de l'action sociale dans la fonction publique de l'Etat - Exécution 2010, Tome 2 du rapport de la mission - retrace en 18 tableaux l'ensemble des crédits d'action sociale, de façon globalisée ou détaillée par ministère. Ces tableaux sont la base de toutes les analyses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

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

La ventilation par grandes catégories est la suivante :

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

### Action sociale FPE : ventilation par nature de dépenses



Malgré les imperfections et imprécisions exposées dans la notice méthodologique<sup>22</sup>, la mission pense raisonnablement avoir saisi de 80 à 85 % des crédits d'action sociale (hors masse salariale des personnels dédiés à l'action sociale et des représentants du personnel associés à cette gestion), ce qui lui a permis d'établir des ratios *Crédits AS/Agent* et *% Crédits AS/Masse salariale*, ainsi que *Nombre d'agents/Agent des services sociaux* qui permettent une première approche comparative des politiques d'action sociale ministérielles.

Ces dépenses d'action sociale bénéficient à près de deux millions d'agents dont les emplois figurent au budget général pour une masse salariale 2010 de près de 82,6 milliards d'euros<sup>23</sup>.

Si en moyenne, l'Etat alloue 284,11 € de crédits d'action sociale par agent (soit 0,69 % de la masse salariale), les réalités par ministère - après prise en compte des prestations interministérielles individuelles<sup>24</sup> - montrent une extrême dispersion : de 80 €/agent (Education nationale- Enseignement supérieur et Recherche) à environ 1 000 €/agent (Ministère économiques et financiers, Santé), une grande majorité des ministères se situant entre 350 et 500 €/agent.

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

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

<sup>22</sup> Document thématique n° 2 - Tome 2 du rapport de la mission.

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

<sup>24</sup> Notamment Chèques-vacances et CESU-Garde d'enfants.

### **Brève notice méthodologique**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'action sociale se distingue ainsi :

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

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

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

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

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

Présentée le plus souvent comme le socle minimal de l'action sociale offerte à l'ensemble des agents, mais aussi comme un élément d'harmonisation de la situation de ceux-ci, l'action sociale interministérielle vise à répondre aux préoccupations exprimées par l'ensemble des agents de l'Etat dans le cadre des orientations fixées par le ministre de la fonction publique. Les crédits destinés à

financer ces actions sont inscrits au programme 148 géré par la DGAFP. Ils s'élevaient en 2011 à 138,85 M€ en autorisation d'engagement (AE) et 138,49 M€ en crédits de paiement (CP).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ce constat peut être interprété de façon contradictoire. On peut tout d'abord se féliciter que les prestations interministérielles bénéficient davantage à un ministère comme l'éducation nationale, dont le montant de dépenses ministérielles annuelles d'action sociale par agent est le plus faible (40 €) plutôt qu'aux ministères économiques et financiers (954 € de dépenses annuelles par agent soit un écart de 1 à 24). Cependant si l'on raisonne en prenant en compte le montant moyen de prestation interministérielle versée par agent selon les ministères, on se rend compte que les écarts sont beaucoup plus limités. Pour reprendre la comparaison entre ministère de l'éducation nationale et ministères économiques et financiers, le montant moyen par agent versé au titre des prestations interministérielles est identique (environ 38 €). Dans les autres ministères, les montants moyens versés aux agents varient de 11 € au ministère des affaires étrangères<sup>25</sup> à 140 € pour les services du Premier ministre, mais, à part ces deux ministères, tous les autres se situent dans une fourchette de 20 à 60 €.

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

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

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

---

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

En plus des prestations interministérielles et des prestations purement ministérielles, il existe des prestations individuelles gérées et financées par les ministères mais définies juridiquement au niveau interministériel. Il s'agit d'aides dans les domaines de la restauration, de la famille, des séjours d'enfants et d'allocations aux parents d'enfants handicapés :

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

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

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

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

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

On peut ainsi distinguer quatre groupes de ministères :

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

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

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

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

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

Au final le rôle de ces prestations est ambigu :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Certaines politiques spécifiques sont par ailleurs développées dans quelques ministères et méritent, à ce titre, de faire l'objet de mentions particulières. Ainsi en est-il de la construction et de l'entretien de logements<sup>26</sup> pour lesquels le ministère de la défense a dépensé 35 M€ en 2010, du financement de crèches administratives au ministère de la défense (8,4 M€), de l'intérieur (1,2 M€) et de la santé

---

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

(0,5 M€), de prêts d'accèsion à la propriété pour les enseignants du ministère de l'éducation nationale (8,6 M€) et les agents du ministère de l'intérieur (3 M€).

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

L'action sociale est partie de la gestion des ressources humaines. Dans son rapport de référence sur la gestion des ressources humaines dans l'administration<sup>27</sup>, Serge Vallemont cite l'action sociale à la fois comme un des domaines des relations sociales et comme une fonction importante dans le cadre de l'organisation du travail et de la vie au travail.

On peut ainsi énumérer plusieurs effets, sinon finalités, de l'action sociale, tant pour les bénéficiaires que pour les administrations employeurs et les organisations syndicales, chacun des partenaires sociaux pouvant privilégier telle ou telle finalité suivant ses caractéristiques ou ses orientations<sup>28</sup> :

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

---

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

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

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

commun des comités techniques<sup>29</sup> et ces instances dédiées ont elles-mêmes des déclinaisons locales et de nombreux groupes de travail ; les organisations syndicales sont attachées à ce domaine du dialogue social, même si elles déplorent la faiblesse de la capacité de négociation ;

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

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

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

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

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

- les prestations qui sont destinées à compenser des handicaps ou des contraintes liés aux situations de travail et à faciliter une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle et familiale. Il s'agit des prestations concernant la restauration, le logement, la petite enfance et les secours ;
- les prestations qui visent à améliorer les conditions de vie des agents et de leur famille dans le champ extraprofessionnel. Il s'agit des prestations d'aide aux vacances, aux loisirs, et à l'action culturelle et sportive.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

#### *Améliorer le rôle du CIAS*

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

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

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

### *Donner une nouvelle légitimité aux SRIAS*

Pour les SRIAS, les situations sont contrastées mais, globalement, les critiques sont fortes.

Elles portent en premier lieu sur l'insuffisance, voire l'absence, des moyens que ce soit sur le montant des crédits délégués pour des actions locales (moins d'un euro par agent) ou sur les moyens de gestion, disponibilité des correspondants administratifs et volume des décharges de service. Ce défaut de moyens est d'autant plus mal ressenti que l'institution des plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH), et des CASEP a souvent créé une confusion des rôles et des incompréhensions. Certaines SRIAS se considèrent dépossédées par les PFRH et les CASEP, quand d'autres les utilisent, ou tentent de les utiliser, pour remplacer les correspondants administratifs.

Par ailleurs, les SRIAS sont sollicitées pour l'accompagnement social de la réorganisation administrative de l'Etat avec un rôle émergent des services du SGAR et un désengagement accru des services des ministères et plus encore de leurs personnels techniques. Des incompréhensions apparaissent entre le président de la SRIAS qui se considère responsable des décisions de mise en œuvre des prestations sur crédits délégués au *BOP 148 - Fonction publique* et les services préfectoraux qui doivent en assurer la responsabilité d'exécution budgétaire.

Le malaise est profond et largement répandu. Des présidents de SRIAS menacent de démissionner et certains le font. Il y a une crise de légitimité des SRIAS.

Pour y remédier il pourrait être envisagé d'augmenter fortement les crédits délégués pour faire du niveau local le principal lieu de concertation et de gestion des crédits d'action sociale interministérielle. En contrepartie, il faudrait clarifier les responsabilités de gestion sur ces crédits publics. Pour cela, les services du SGAR devraient être un acteur majeur, affirmant sa responsabilité budgétaire et s'impliquant dans les débats de la SRIAS, dont il faudrait modifier la composition afin que le SGAR devienne un membre à part entière, en assurant ainsi directement la représentation des structures interministérielles. Il serait aussi possible d'aller plus loin en rompant avec le bipolarisme formel des SRIAS, le SGAR devenant le seul interlocuteur des représentants des personnels, mais en associant étroitement les administrations, leurs personnels techniques et les syndicats.

Ce modèle de gestion et de dialogue social déconcentré de l'action sociale interministérielle devrait donc être profondément refondé, prendre en compte les réalités des services, notamment DDI et DRI, et évoluer vers la création d'un pôle GRH de la fonction publique de l'Etat au niveau du SGAR, chargé à la fois de l'impulsion, de la mutualisation, du dialogue social et de la gestion effective des dispositifs et des crédits. C'est également dans ce cadre que pourrait être conduite une politique d'harmonisation des prestations d'action sociale pour les agents des DDI et DRI, voire au-delà, notamment pour la restauration collective en visant la définition d'un reste à charge identique pour tous les agents ayant une situation comparable et fréquentant le même lieu de restauration.

Cela nécessiterait aussi un redéploiement en matière de personnel, en garantissant l'effectivité des moyens en personnel pour l'action sociale par une inscription de l'action ou des crédits dans le cadre du programme 129 - *Coordination du travail gouvernemental - Action 05 : Administration territoriale*, qui retrace les emplois affectés dans les SGAR, les services régionaux des achats de l'Etat et les directions départementales interministérielles.

## *Ouvrir une réflexion sur la gestion de certaines prestations par des structures extérieures à l'administration*

Ces ajustements du mode de fonctionnement du CIAS et des SRIAS devraient aussi être complétés par une réflexion sur les opportunités de déléguer une partie des tâches de gestion. La critique sur l'insuffisance des moyens de gestion est fondée. Mais le contexte budgétaire rend irréaliste la revendication d'augmentation des effectifs de l'administration qui y sont affectés.

Des associations contribuent à la gestion de l'action sociale de certains ministères. Cela pourrait être aussi envisagé pour l'action sociale interministérielle afin de diminuer les tâches de gestion du CIAS et de la DGAFP au niveau national, comme des SRIAS et des CASEP au niveau local. Ces instances retrouveraient alors des marges de manœuvre pour dynamiser leurs actions.

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

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

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

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

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

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

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

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

pensionnés pour bénéficier d'une action sociale retraite au titre du régime général<sup>30</sup>. Plusieurs éléments doivent aujourd'hui être pris en compte par rapport à cette orientation.

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

Avec la mise en place d'une allocation spécifique (l'allocation personnalisée d'autonomie – APA, financée par les conseils généraux) et sa montée en puissance, l'aide à domicile en faveur des personnes âgées s'est profondément recomposée. Elle s'éloigne de la logique d'aide sociale pour instaurer un nouveau droit, garanti dans des conditions identiques à toute personne âgée « incapable d'assumer les conséquences du manque ou de la perte d'autonomie liée à son état physique ou mental », correspondant aux quatre premiers niveaux de la grille AGGIR<sup>31</sup> qui en comporte six. Son montant est le même sur l'ensemble du territoire à revenu et perte d'autonomie identiques, et varie selon le degré de perte d'autonomie (elle peut ainsi bénéficier aux personnes moyennement dépendantes). La participation du bénéficiaire suivant le mécanisme du ticket modérateur (de 0 à 90 %) est déterminée en fonction du montant de ses revenus. Il n'y a ni obligation alimentaire, ni récupération sur succession. La prestation s'accompagne de la mise en place d'un « plan d'aide » comportant un ensemble de prestations solvabilisées en tout ou partie par l'APA. Au titre de ce plan d'aide élaboré par une équipe médico-sociale dépendant des services du conseil général, les heures d'aide ménagère peuvent y figurer mais au même titre que d'autres prestations d'aménagement du domicile.

Dans cette perspective, il y a une distinction très forte qui s'est établie entre les personnes âgées relevant du dispositif de l'APA (identifiées selon leur classement au niveau 1 à 4 dans la grille d'analyse AGGIR) et les autres qui, le cas échéant, peuvent faire appel à l'action sociale de leur caisse de retraite afin de solliciter une aide financière destinée à rémunérer une aide ménagère en dehors de tout plan d'aide, la personne âgée n'étant pas considérée comme dépendante. En outre, pour cette dernière catégorie, hors du champ de l'APA, s'appliquent dans le cadre de la politique de soutien des services à la personne les exonérations de cotisations patronales liées à l'emploi d'une tierce personne<sup>32</sup>, ou les réductions d'impôts destinés aux emplois familiaux.

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

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

---

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

<sup>31</sup> AGGIR (Autonomie, Gérontologie, Groupes Iso Ressources)

<sup>32</sup> Art. 341-4-3 du Code de la Sécurité Sociale

*Deux autres questions connexes méritent d'être examinées : celle du barème qui pourrait être utilisé compte tenu des ressources des retraités de la fonction publique<sup>33</sup> et celle de l'opérateur au regard de la nécessité de trouver un gestionnaire.*

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

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

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

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

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

En dehors des prestations ministérielles mentionnées plus haut pour lesquelles la durée des contrats peut être invoquée, il semble que se conjuguent durée du contrat et nature de l'employeur pour limiter l'accès aux prestations à certains agents contractuels pour lesquels il est exigé une durée minimale de contrat supérieur à 6 mois ou dont le code ministériel est mal identifié (cas des CESU-Garde d'enfant pour les assistants d'éducation rémunérés par les établissements publics locaux d'enseignement - EPLE), les renvoyant alors à la situation des personnels ne relevant pas d'une rémunération sur crédits du budget de l'Etat<sup>35</sup>.

---

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

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

<sup>35</sup> Ainsi pour le ministère de l'éducation nationale qui connaît de nombreuses situations précaires l'affichage des bénéficiaires de prestations laisse des zones d'ombre lorsque sont mentionnés : « Les agents contractuels de droit

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

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

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

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

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

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

#### *Les EPA, hors universités et ARS*

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

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

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

---

public rémunérés sur le budget de l'Etat (selon la durée de contrat) ou les assistants d'éducation et les auxiliaires de vie scolaire (selon le type de recrutement) »

Le ministère a incité ses établissements publics à prendre en compte les objectifs et prestations interministériels et ministériels dans le cadre de leur budget<sup>36</sup> et leur a demandé de conventionner directement avec les prestataires de la DGAFP pour mettre en place les chèques-vacances et les CESU-Garde d'enfants. En ce qui concerne le logement, le bureau d'action sociale est guichet unique pour tous les EPA, que les agents soient rémunérés sur le budget de l'Etat ou sur le budget propre d'un établissement.

### *Les universités et établissements assimilés*

Traditionnellement, le personnel des universités - ou des établissements assimilés - est rémunéré soit sur le budget de l'Etat (rectorat) soit sur le budget propre. En règle générale, les personnels sur budget propre bénéficient de prestations comparables à celles de leurs collègues rémunérés sur le budget de l'Etat<sup>37</sup>.

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

Comme en 2010 et par dérogation aux textes réglementaires, une lettre interministérielle (Budget-fonction publique) du 18 juillet 2011 a autorisé les agents de ces établissements, sans distinction, à prétendre aux prestations d'action sociale interministérielle Chèques-vacances, CESU-Garde d'enfant, Aide à l'installation des personnels de l'Etat et Prêt mobilité, dès lors qu'ils remplissent les autres conditions d'attribution. Cette lettre n'a pas prévu de contrepartie financière à cette dérogation<sup>38</sup>.

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

#### **L'action sociale à l'Université de Strasbourg**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Les agences régionales de santé - ARS*

La mise en place des ARS, qui réunissent des agents de la fonction publique d'Etat issus principalement des services déconcentrés du ministère de la santé et des personnels de la sécurité sociale sous convention collective UCANSS<sup>40</sup> a posé, en dehors de la question de l'harmonisation de politiques d'action sociale propre à chaque catégorie de personnel<sup>41</sup>, le problème de l'accès pour les agents de l'Etat aux prestations interministérielles, tout particulièrement le CESU-Garde d'enfant ; l'interprétation stricte des textes conduisant à leur refuser le maintien de ce type de prestations.

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

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

---

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

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

### *Des pistes de solution à expertiser*

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

D'autres dispositions complémentaires, pourraient être retenues :

- pour les EPA ayant un nombre importants d'agents : prestation sur budget propre, obligation de se caler *a minima* sur les prestations interministérielles, choix des prestataires pour la gestion des dispositifs comme le chèque-vacances<sup>42</sup> ou le CESU-Garde d'enfants ;
- pour les EPA de faible taille : prestations sur budget propre, possibilité de s'appuyer sur les prestataires titulaires des marchés de la DGAFP, par extension du champ des marchés ;
- pour tous, possibilité de s'appuyer sur les prestataires de la DGAFP avec un remboursement de la dépense directement au prestataire ;
- pour les autres prestations, responsabilité du ministère de tutelle de faire prendre en compte une politique d'action sociale au moins similaire ou comparable à la politique ministérielle.

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

L'une des particularités de la fonction publique d'Etat est l'existence de concours nationaux qui conduisent une partie importante des jeunes fonctionnaires à être affectée en région parisienne. Or la situation de l'accès au logement à Paris et dans sa proche couronne (comme à Annecy ou à Nice pour ne citer que des villes emblèmes de la cherté du logement) est aujourd'hui posée<sup>43</sup>. Dans ce domaine la politique interministérielle telle qu'elle est décrite dans le document thématique n° 4 consacré au logement (tome 2) marque ses limites et souligne la dimension d'accompagnement à l'emploi et à la gestion des ressources humaines que revêt toute politique volontariste d'aide au logement.

Un ministère comme celui de l'Intérieur a depuis longtemps identifié cette question comme devant relever d'un dispositif exceptionnel combinant une politique volontaire de réservation de logements assortie d'avantages indiciaires destinés à fidéliser les personnels dans les territoires d'affectation<sup>44</sup>.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

La circulaire sur les prestations interministérielle du 15 mai 1996 pose ainsi le principe du non cumul des prestations d'action sociale avec les prestations légales. La circulaire Prestations interministérielles - PIM du 15 juin 1998<sup>45</sup> qui abroge la circulaire du 15 mai 1996, maintient la mention relative au non cumul des prestations interministérielles avec les prestations légales. Sont visées, outre l'allocation quotidienne aux parents séjournant en maison de repos avec leur enfant de moins de 5 ans, trois allocations propres aux enfants handicapés servies sans conditions de ressources : l'allocation aux parents d'enfants handicapés de moins de vingt ans, l'allocation pour les enfants infirmes poursuivant des études entre 20 et 27 ans et les aides aux séjours de vacances en centre spécialisé dans la limite annuelle de 45 jours.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

#### **2.4.2 L'assujettissement aux cotisations sociales nécessitera un ajustement.**

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

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

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

- font l'objet de dispositions législatives explicites comme les chèques-vacances et les CESU ;
- sont assimilables à des aides qui se rapprochent des secours comme les aides aux personnes handicapées ;
- relèvent de prestations qui relèveraient en droit commun des prestations accordées par les comités d'entreprise selon une jurisprudence constante<sup>46</sup>;
- sont assimilables aux dispositions relatives aux frais professionnels et avantages en nature comme les repas ou les aides à la mobilité ou encore à des prestations de sécurité sociale comme une allocation décès.

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

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

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

---

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

prestations des départements ministériels témoignent de politiques le plus souvent conçues pour s'adapter aux contraintes de service mais dont certains aspects reflètent aussi des choix liés à une offre de prestations préexistantes. Cette dernière dimension est particulièrement marquée dans le domaine des vacances où des grands ministères (défense, écologie, finances...) gèrent en propre ou via des associations *ad hoc* un parc de places plus ou moins réservées à leurs agents<sup>47</sup>.

Compte tenu des taux d'utilisation de ces équipements, qui peuvent varier selon les attentes des agents concernés, rien ne devrait s'opposer à l'ouverture des centres de vacances ou de loisirs à un public élargi. De grandes associations gestionnaires se sont déjà engagées dans cette voie<sup>48</sup>.

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

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

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

---

<sup>47</sup> Cf. Tome 2, document thématique n° 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Deux variables doivent être prises en compte :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Trois sujets doivent être en conséquence traités :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Au titre des constats*

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

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

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

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

Le choix de la propriété, de la réservation ou du versement de prestations permettant d'accéder à des structures extérieures aux ministères ne repose pas sur une analyse économique du coût respectif de

chacune des formules, mais est le fruit de l'histoire de chaque ministère et des choix qui ont été faits à un moment donné ou des opportunités qui ont pu se présenter.

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

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

#### *Au titre des pistes de réflexion*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ainsi, dans le domaine de la petite enfance, les crèches ministérielles répondent-elles toujours aux attentes des agents (problème du transport des enfants à proximité du lieu de travail des parents) ou ne faut-il pas plutôt privilégier un accueil à proximité du domicile parental ? En matière de vacances, l'offre de séjour en centre collectif ministériel, à laquelle certains partenaires sociaux sont attachés compte tenu de sa dimension sociale et culturelle (au ministère de l'agriculture par exemple) correspond-elle bien aux attentes des agents ou ces derniers ne préféreraient-ils pas bénéficier d'une aide financière pour accéder à des séjours de prestataires privés, associatifs ou non ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3.2 QUATRE SCENARIOS D'EVOLUTION SONT SOUMIS AU DEBAT.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'absence de structure administrative identifiée, comme de délégation propre aux présidents de SRIAS pour cette activité, a rendu leur fonctionnement très difficile. Pour y remédier, il est suggéré que les services du SGAR soient un acteur majeur s'impliquant dans les débats de la SRIAS à l'image du rôle du bureau B 9 de la DGAFP à l'égard du CIAS. Il faudrait aussi modifier la composition de la SRIAS afin que le secrétaire général pour les affaires régionales en devienne un membre à part entière.

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

C'est également dans ce cadre rénové qu'une politique d'harmonisation des prestations d'action sociale pour les agents des DDI et DRI pourra être mieux conduite.

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

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

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

Dans ce cadre, le ministère de la fonction publique devrait d'abord mettre en place avec les organisations syndicales du CIAS, une réflexion sur l'action sociale qui pourrait conduire à la rédaction d'un véritable *règlement national d'action sociale* comme il en existe le plus souvent dans le domaine de l'action sociale des organismes de protection sociale. Ce règlement national, qui viendrait se substituer aux circulaires interministérielles précitées, aurait vocation à préciser le contour des prestations, tout particulièrement des prestations interministérielles à réglementation commune visées par la circulaire du 15 juin 1998.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ce scénario de partage des responsabilités repose sur trois considérations :

- l'action sociale est partie intégrante de la gestion des ressources humaines ; dès lors elle doit être conduite par les responsables de la GRH ;
- l'employeur ne se conçoit pas comme une entité juridique mais comme une capacité de décision ; la notion d'Etat employeur est sans portée pratique, ce qui importe c'est le pouvoir de gestion, détenu par l'autorité investie du pouvoir de nomination, c'est-à-dire essentiellement le ministre et ses délégués ;
- il appartient au ministre chargé de la fonction publique et aux organisations syndicales de fonctionnaires de conduire un dialogue social pour des orientations communes, en application des articles 1<sup>er</sup> et 7 de la loi du 5 juillet 2010.

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3.2.4 Un scénario où la gouvernance et la gestion de l'action sociale tirent les conséquences de la distinction entre prestations découlant des obligations de l'employeur et les activités sociales et culturelles.**

Ce scénario opère une distinction complète entre les prestations relevant de l'employeur, au titre de ses obligations, et celles des activités sociales et culturelles confiées à une entité « type comité d'entreprise » dont la gestion serait confiée aux organisations syndicales<sup>49</sup>.

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

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

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

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

La gestion des activités sociales et culturelles relèverait d'une entité nationale gérée par les organisations syndicales représentées au CSFPE, sur le modèle du CGOS (Comité de gestion des œuvres sociales de la fonction publique hospitalière), avec une participation ou non de représentants des administrations employeurs. La structure juridique pourrait être soit une association loi 1901, soit une fondation, soit un établissement public. Elle serait financée par une subvention calculée en pourcentage de la masse salariale de la fonction publique de l'Etat<sup>50</sup>.

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

Le contenu des activités sociales et culturelles de sa compétence pourrait être le suivant : vacances enfants et adultes (dont les chèques-vacances), prestations individuelles d'action sociale (aide à la garde d'enfants – CESU-Garde d'enfants, aides aux enfants handicapés, aides à la scolarité et aux

---

<sup>49</sup> Il faut souligner qu'il n'y pas de répartition a priori des prestations d'action sociale entre l'employeur et un comité d'entreprise. Si l'article R. 2323-20 du code du travail donne une liste détaillée des activités sociales et culturelles établies dans l'entreprise, il est possible pour le comité d'entreprise de déléguer la gestion de certaines activités, y compris à l'employeur ; c'est de plus en plus souvent le cas pour la restauration ainsi que les aides pécuniaires. Dans le secteur privé, l'employeur est obligé de cotiser au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction « ex-1 % logement », auprès d'Action Logement sur la base d'une cotisation de 0,45 % de la masse salariale, complétée par une cotisation de 0,50 % de la masse salariale au FNAL-Fonds national d'aide au logement.

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

études...), action sociale pour les retraités - en lien notamment avec les dispositifs des conseils généraux et des prestations de la CNAV, chèques cadeaux et arbres de Noël, billetterie nationale et cartes loisirs-culture, etc.

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

### *Une gouvernance adaptée à ce scénario*

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

Afin de disposer d'un lieu de dialogue social sur l'action sociale dans la fonction publique de l'Etat, une nouvelle commission permanente, *commission de l'action sociale*, pourrait être constituée au sein du CSFPE. La DGAFP y présenterait un rapport annuel sur les conditions de mise en œuvre des actions sociales ministérielles liées aux obligations de l'employeur. Au niveau ministériel ou territorial, il appartiendra à chaque ministère de déterminer le mode de concertation pour l'expression des besoins, le rendu compte et l'évaluation des politiques d'action sociale liées aux obligations de l'employeur ; la négociation avec les organisations syndicales se déroulant selon les récentes dispositions organisant le dialogue social dans la fonction publique de l'Etat<sup>51</sup>.

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

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

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

---

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

**Fait à Paris, le 14 octobre 2011**

**CONTROLE GENERAL  
ECONOMIQUE ET FINANCIER**

**INSPECTION GENERALE  
DES AFFAIRES SOCIALES**

**Alain Casanova**  
Chef de mission de contrôle général  
économique et financier

**Michel Duraffourg**  
Inspecteur général  
des affaires sociales

**François Fayol**  
Contrôleur général  
économique et financier

**Philippe Barbezieux**  
Conseiller général  
des établissements de santé

**Christiane Wicker**  
Administratrice civile hors classe

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

## **LISTE DES ANNEXES**

**Annexe 1 :** Lettres de mission des 1<sup>er</sup> et 17 mars 2011

**Annexe 2 :** Liste des personnes rencontrées ou consultées



**Annexe 1 : Lettres de mission des 1<sup>er</sup> et 17 mars 2011**





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

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

LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

Paris, le 01 MARS 2011

A

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

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

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

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

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

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

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

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

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

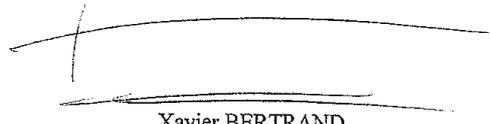
Après avoir dressé un état des lieux des politiques conduites en matière d'action sociale par les ministères mais également par les employeurs des deux autres versants de la Fonction publique, cette mission s'attachera à identifier les grands champs d'intervention, communs à l'ensemble des agents de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

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

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



François BAROIN



Xavier BERTRAND



Georges TRON





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

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

LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

Paris, le

17 MARS 2007

A

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

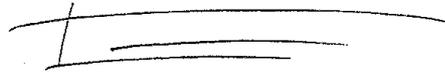
Nous avons décidé de vous confier une mission afin de présenter des propositions concrètes permettant de faire évoluer les missions et le fonctionnement du CIAS ainsi que de ses déclinaisons locales. Ces propositions seront adaptées aux spécificités de la fonction publique de l'Etat et compatibles avec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

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

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

  
François BAROIN

  
Georges TRON

  
Xavier BERTRAND



**Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées ou consultées**



## Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées ou consultées

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

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

Fonction publique	<p><u>Cabinet du ministre</u> M. Vincent SOETEMONT, directeur du cabinet M. Adrien BARON, conseiller</p> <p><u>Direction générale de l'administration et de la fonction publique - DGAFP</u> M. Jean-François VERDIER, directeur général M. Laurent GRAVELAINE, sous-directeur des politiques interministérielles M. Sébastien CLAUSENER, chef du bureau de la protection sociale - B 9 Mme Agnès AGRAFEIL-MARRY, adjointe au chef du bureau de la protection sociale - B 9 Mme Lucie LEBEAU, bureau de la protection sociale - B 9 M. Nicolas SEIGNEUR, bureau de la protection sociale - B 9 M. Luc THUILLER, bureau de la protection sociale - B 9</p>
Ministères économique et financier	<p><u>Secrétariat général - Direction des ressources humaines</u> M. Marc GAZAVE, sous-directeur des politiques sociales et des conditions de travail Mme Yanne HENRI, chef du bureau des politiques sociales M. Patrick BAQUEY, adjoint au chef du bureau des politiques sociales</p> <p><u>Direction du budget</u> Mme Nadine GUIN, bureau 2B - PSS M. David MOMBEL, bureau 2B - PSS</p>
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	<p><u>Secrétariat général - Direction des ressources humaines</u> M. Dominique DUFOUR, sous-directeur de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel M. Jérôme NORMAND, adjoint au sous-directeur de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel, chef du bureau des politiques sociales et du handicap</p> <p><u>Direction générale de la police nationale</u> M. Pierre DERROUCH, sous-directeur de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel M. Christophe LANTERI, chef du bureau des politiques sociales</p>
Justice et libertés	<p><u>Secrétariat général - Sous-direction de la synthèse des ressources humaines</u> M. Eric GIRARD-REYDET, sous-directeur de la synthèse des ressources humaines M. Marc SAMPIERI, chef du bureau de l'action sociale et des conditions de travail M. Jean-François AUROUX, adjoint au chef du bureau de l'action sociale et des conditions de travail</p>
Santé - Cohésion sociale - Jeunesse et sports	<p><u>Direction des ressources humaines</u> Mme Michèle KIRRY, directrice des ressources humaines M. Eric WAIBORD, sous-directeur du droit des personnels et des relations sociales Mme Sarah FRANÇOIS-GERMAIN, adjointe au chef de bureau de l'action sociale</p> <p><u>Secrétariat général</u> M. Nicolas GRIVEL, chef de la mission Agences régionales de santé - ARS</p>

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

### **Organisations syndicales**

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

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

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

CIAS M. Jean-Pierre COSTES

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

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

**Autres personnes rencontrées ou consultées**

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

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

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



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

**CONTRÔLE GÉNÉRAL  
ÉCONOMIQUE ET  
FINANCIER**

**N° CGEfi 11-03-22**

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

**INSPECTION GÉNÉRALE  
DES AFFAIRES SOCIALES**

**N° IGAS RM 2011-147P**

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

**Octobre 2011**

### **Rapport au Ministre de la fonction publique**

### **Tome 2 - Documentation thématique**

**présenté par**

**Alain Casanova**  
Chef de mission de contrôle général  
économique et financier

**François Fayol**  
Contrôleur général  
économique et financier

**Christiane Wicker**  
Administratrice civile hors classe

**Michel Duraffourg**  
Inspecteur général  
des affaires sociales

**Philippe Barbezieux**  
Conseiller général  
des établissements de santé

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



## Liste des documents thématiques

### Document thématique n° 1

L'organisation de l'action sociale dans les ministères.....page 5

### Document thématique n° 2

Budget de l'action sociale dans la fonction publique  
de l'Etat - Exécution 2010.....page 23

### Document thématique n° 3

La restauration des agents de l'Etat organisée dans le cadre de l'action sociale.....page 47

### Document thématique n° 4

Les interventions en faveur du logement.....page 59

### Document thématique n° 5

Les aides à la famille.....page 77

### Document thématique n° 6

Les activités sociales, culturelles et de loisirs (ASCL).....page 89

### Document thématique n° 7

Les secours et les réseaux de service social.....page 115

### Document thématique n° 8

Questionnaires et guides d'entretien.....page 125



**Document thématique n° 1**

**L'organisation de l'action sociale dans les ministères**



## L'organisation de l'action sociale dans les ministères

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

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

L'action sociale fait donc intervenir des organes ministériels (nationaux et locaux) de concertation et de débat sur la politique d'action sociale, des services administratifs qui ont en charge la réglementation et une partie de la gestion, des associations ou des fondations et des établissements publics qui gèrent une partie des services et prestations offerts aux agents.

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

A l'exception du ministère des affaires étrangères qui a préféré créer une mission pour l'action sociale, toutes les administrations centrales disposent d'un bureau chargé de l'action sociale mais qui, généralement, détient également d'autres attributions dans les domaines de la formation professionnelle, de l'action sanitaire ou des conditions de travail.

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

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

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

## Une grande diversité dans le choix des organismes gestionnaires

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

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

Il en allait de même au ministère de la défense jusqu'à la réforme voulue par le général de Gaulle qui a décidé de la création par la loi 66-458 du 2 juillet 1966, d'un établissement public, l'institution de gestion sociale des armées (IGeSA) ce qui n'empêche pas les nombreuses associations de personnels de ce ministère - héritage de la période antérieure à la création de l'IGeSA - de continuer à intervenir dans le champ de l'action sociale, mais dans une « logique de milieu » (au profit de telle armée ou de telle catégorie de personnel) et en partenariat avec les services du ministère<sup>1</sup>.

Enfin, les fondations ont vu le jour dans les années 50 au profit des personnels du ministère de l'intérieur (Jean Moulin (FJM) et Louis Lépine en 1950) et du ministère de la justice (Aguesseau en 1954)<sup>2</sup>.

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

Quant à l'IGeSA, établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle du ministère de la défense, elle est depuis la publication du décret n° 2010-7 du 5 janvier 2010, sous la direction d'un directeur général et administrée par un conseil de gestion plus restreint. Ce conseil comprend 16 membres et réunit, outre son président, 8 représentants de l'administration, 3 personnalités qualifiées, 2 représentants du conseil central de l'action sociale et 2 représentants des personnels.

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

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

Compte tenu que la majorité des prestations d'action sociale sont gérées et délivrées par l'IGeSA, le budget prévisionnel 2011 du ministère a prévu une subvention de 69,2 M€<sup>3</sup> à l'établissement qui se

---

<sup>1</sup> La loi du 12 décembre 2005 l'a qualifié d'établissement public industriel et commercial (EPIC), tout en réaffirmant le caractère non lucratif de ses activités. Son statut est aujourd'hui codifié aux articles L 3422-1 à L 3422-23 et R 3422-1 à R 3422-23 du code de la Défense. La « Masse des Douanes » est l'autre établissement public national administratif créé par le décret n° 97-1181 du 24 décembre 1997 et chargé de pourvoir au logement des agents de cette administration.

<sup>2</sup> Une association est un groupement de personnes organisé en vue d'atteindre un but déterminé et librement choisi (qu'elle peut modifier à certaines conditions). Elle est constituée de membres. Une fondation permet d'affecter de manière permanente des biens au service d'un but déterminé par le fondateur (qu'elle ne peut en principe modifier). Elle n'est pas constituée de membres, mais uniquement d'un organe d'administration.

décompose en 54,9 M€ de prestations, 13,66 M€ de crédits liés au plan, d'accompagnement des restructurations et 0,63 M€ de crédits d'entretien d'infrastructures. L'IGeSA dispose par ailleurs d'un important patrimoine immobilier (cf. documentation thématique).

S'agissant des associations, nombre d'entre elles ont surtout des activités culturelles, sportives et de loisirs destinées à un environnement local mais les plus importantes, généralement créées à l'initiative des ministères, gèrent des pans entiers de l'action sociale. Il en va de même des fondations. Il convient de mentionner la situation particulière de l'association d'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs du ministère de l'Agriculture (ASMA) à laquelle le ministère de l'agriculture a délégué depuis 1985 l'organisation et la gestion des activités culturelles, sportives et de loisirs.

En mettant en place l'ASMA en 1985, les organisations syndicales (OS) représentatives au ministère de l'agriculture ont voulu s'impliquer dans la gestion de l'action sociale avec la volonté de mettre en place une structure où les conseils d'administration soient souverains dans la détermination des objectifs sociaux à atteindre et l'utilisation des crédits.

Les ASMA départementales et l'ASMA nationale constituent un maillage sur l'ensemble du territoire. L'ASMA nationale coordonne et subventionne l'activité des ASMA départementales. Dans le cadre de la création des nouvelles directions interministérielles, les OS du ministère ont fait part de leur crainte de voir disparaître les ASMA départementales, auxquelles les agents du ministère de l'Agriculture semblent très attachés, au profit des comités locaux d'action sociale (CLAS) qui relèvent du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement. A ce jour les ASMA départementales poursuivent leur activité, mais la question du devenir des ASMA départementales demeure un sujet de vigilance pour les OS compte tenu de la place qu'elles occupent dans leur gestion.

Enfin, s'il est évident que leurs moyens sont inégaux, les partenariats conclus entre elles ou avec d'autres structures sont une ébauche de mutualisation des moyens et permettent ainsi d'élargir l'offre proposé à leurs ressortissants, notamment dans le domaine des vacances. C'est par exemple le cas des services du Premier ministre qui ne disposent pas de centres de vacances mais ont conclu des conventions avec l'association les Fauvettes (éducation nationale), l'EPAF (finances) et l'IGeSA (défense) pour l'accueil d'enfants du personnel. De même, le ministère de la culture a passé une convention avec l'IGeSA (laquelle a signé des conventions avec pratiquement toutes les autres grandes structures ministérielles et la CGOS).

*Le tableau suivant présente les principales associations et fondations ainsi que des éléments sur leurs moyens.*

Dénomination	Activités	Moyens
<b>Agriculture</b>		
ASMA nationale et départementales	Activités culturelles, sportives et de loisirs. Octroi de secours.	Subvention de 2,8 M€ en 2010 + dotation de 0,7 M€ pour les colonies de vacances. 12 permanents plus 1 représentant de l'ASP mād par le ministère.

<sup>3</sup> Cette subvention représente la moitié des crédits consacrés par ce ministère à l'action sociale (hors masse salariale consacrée à l'animation du réseau)

<b>Ecologie</b>		
<b>FNASCE/ASCE</b> - Fédération nationale des associations sportives, culturelles et d'entraide du MEDDTL	Elle fédère 115 ASCEE réparties en 18 régions. Activités d'entraide (aide familiale, séjour et voyage gratuits, logement provisoire pour les agents nouvellement affectés) ; organisation de séjours et rencontres pour les enfants et les adultes, voyages pour retraités, actions caritatives ; actions de promotion sur les thèmes d'intérêt général (sécurité routière, etc.). Forte implication des associations locales (ASCE) dans l'organisation de l'arbre de Noël, conjointement avec les autres acteurs sociaux et de rencontres amicales et sportives.	Principales ressources : - subventions de l'État (801 103€ pour 2009 et 2010) et des collectivités publiques ; - cotisations des associations affiliées et souscriptions des membres bienfaiteurs et honoraires ; - 39 ETP pour le fonctionnement de la FNASCE et des ASCE mis à disposition contre remboursement. - décharges de service pour les agents qui consacrent une partie de leur temps au fonctionnement des ASCE.
<b>Ministères économiques et financiers</b>		
<b>AGRAF</b>	Restauration des personnels des administrations financières.	Subvention de 10,3 M€ 9,9 ETP.
<b>ALPAF</b>	Logement des personnels des administrations financières.	Subvention de 23 M€ 38,2 ETP.
<b>EPAF</b>	Vacances et loisirs des personnels des administrations financières.	Subvention de 29 M€ - 65,7 ETP Important patrimoine immobilier de vacances.
<b>Education nationale – Enseignement supérieur et recherche</b>		
<b>Les Fauvettes</b>	Choix important de centres de vacances en France et à l'étranger pour enfants et adolescents et de séjours linguistiques pour jeunes de 12 à 18 ans.	Quatre centres permanents (deux pour les activités équestres, deux pour les activités nautiques) et plusieurs centres temporaires.
<b>Intérieur</b>		
<b>Fondation Jean Moulin</b>	Elle gère : - pour l'administration centrale, 8 restaurants administratifs, 3 crèches et l'organisation de l'arbre de Noël ; - des activités sportives en région parisienne ; - 3 maisons familiales de vacances et une colonie de vacances ; - des séjours jeunes (découverte, linguistiques) et des séjours d'enfants handicapés ; - des prêts à taux zéro (prêt social, amélioration du cadre de vie, première installation, aide à la scolarité, logement locatif) ; - des aides financières aux familles de fonctionnaires victimes du devoir ; - des garanties de loyers ; - partenariat avec des hôtels-clubs, voyages, circuits, croisières à prix réduits, loisirs culturels, sportifs, billetterie, abonnements.	Subvention de 6,5 M€ en 2011.

<b>ANAS</b> - Association nationale d'action sociale	- Action sociale de proximité en développant une assistance individualisée. Cette dernière peut se traduire par une aide financière, un prêt sans intérêt ou un don pour des situations exceptionnelles. - Elle dispose de plusieurs structures familiales de vacances et de loisirs ainsi que de deux colonies de vacances pour les enfants de fonctionnaires de 6 à 16 ans.	Subvention de l'ordre de 1,95 M€ en 2011 (charge salariale comprise).
<b>Fondation Louis Lépine</b>  (Ressortissants : fonctionnaires et employés de la préfecture de police et personnels de la police nationale gérés par le SGA de la police de Paris, en activité ou ayant pris leur retraite et leurs familles)	Actions dans le domaine social et dans le domaine des loisirs : <ul style="list-style-type: none"> <li>• prêts sociaux (prêt à l'accession à la propriété, prêt d'honneur, prêt à l'amélioration du cadre de vie, prêt voiture) ;</li> <li>• solidarité financière (bourses d'études, dons aux familles d'agents victimes du devoir, cadeaux de mariage et naissance) ;</li> <li>• organisation de l'arbre de Noël ;</li> <li>• loisirs à prix réduits et vacances à prix subventionnés ;</li> <li>• organisation de vacances des jeunes (centres de vacances et séjours linguistiques...);</li> <li>• gestion d'une crèche ;</li> <li>• gestion d'une bibliothèque-vidéothèque.</li> </ul>	Subvention de 0,44 M€ en 2011.
<b>Justice et libertés</b>		
<b>Fondation d'Aguesseau</b>	Actions dans le domaine social et dans le domaine des loisirs : <ul style="list-style-type: none"> <li>- séjours dans ses hôtels de vacances et son Camping *** à Belle-Ile-en-Mer (56). Elle propose également des séjours en hôtel, appartement, camping ou mobil-home ainsi que des circuits touristiques ;</li> <li>- gestion des colonies de vacances, séjours sportifs, découverte, culturels, linguistiques, et des séjours pour enfants handicapés ;</li> <li>- gestion des restaurants de l'administration centrale (self Vendôme) et du Palais de Justice (self Harlay) ainsi qu'un dispensaire médical (251, rue St-Honoré) ouvert à tous ;</li> <li>- tarifs privilégiés avec de nombreux partenaires ;</li> <li>- octroi, sous conditions de ressources, de bourses d'études.</li> </ul>	Subvention de 8 777 000 € pour : <ul style="list-style-type: none"> <li>- les séjours enfants et familiaux (3 600 000 €) ;</li> <li>- les aides et prêts au logement (500 000 €) ;</li> <li>- les secours et prêts sociaux (1 557 000 €) ;</li> <li>- la restauration (1 580 000 €) ;</li> <li>- son fonctionnement (1 540 000 €).</li> </ul>
<b>CNOSAP</b> - comité national des œuvres sociales de l'administration pénitentiaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Activités Sportives</li> <li>- Vacances au village Camping « Les Maraîses » (appartenant au CNOSAP), et diverses destinations aux tarifs préférentiels ;</li> <li>- Loisirs : billetterie, cinéma, parcs d'attractions... ;</li> <li>- Services : tarifs avantageux sur une large gamme de produits tels que l'électroménager, la hi-fi, l'alimentaire, la parfumerie...</li> </ul>	95 000 € de subventions ont été versés au CNOSAP (pour le fonctionnement du camping « Les Maraîses » et l'organisation d'activités sportives).

Ainsi, des organismes gestionnaires distincts des services sont présents dans la totalité des ministères mais à des degrés très divers. Assez systématiquement au niveau local, ils ont en charge des activités culturelles et sportives sous forme d'associations mais, au niveau national, ils peuvent être chargés de

gérer des pans entiers de l'action sociale voire couvrir tout le champ de l'action sociale. Leur apport en termes d'appui aux services ministériels est très différent et constitue un des principaux facteurs d'explication (avec les moyens financiers) des inégalités entre ministères.

### **Des services locaux organisés selon des modalités variables**

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

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

#### *Certains ministères ont opté pour des structures régionales fortes...*

Le modèle le plus concentré est celui de la défense. En effet, à une organisation en trois niveaux (régions, districts, échelons) a succédé une architecture en deux niveaux avec les directions locales de l'action sociale - zones géographiques chargées de la mise en œuvre de la politique d'action sociale - et les échelons sociaux (ES) qui se répartissent en trois catégories (ES de proximité chargé de l'accueil des ressortissants ; ES d'encadrement d'une ou plusieurs équipes d'assistants de service social (ASS) ; ES d'encadrement et de délivrance des prestations sociales, qui comportent une structure administrative dédiée à l'instruction et à la liquidation des dossiers (cf. arrêté du 10 février 2011 relatif à l'organisation de l'action sociale au ministère de la défense).

Cette simplification des structures se poursuit avec le remplacement des directions locales d'action sociale (hors gendarmerie) par sept pôles ministériels d'action sociale, reposant sur une organisation interarmées et qui sera effective en 2012.

A terme, chaque base de défense disposera d'un échelon social et d'une instance de concertation. Les effectifs d'assistants de services sociaux (près de 700 ASS et conseillers techniques de services sociaux - CTS) seront renforcés au sein des unités projetables (1 pour 500). La réorganisation complète du réseau de l'action sociale sera ainsi achevée. La subordination organique et fonctionnelle unique de ces pôles à la DRH du ministère de la défense donnera au réseau une visibilité plus claire et une plus grande cohérence de fonctionnement.

Le ministère de la justice a également opté pour une organisation régionale forte et concentrée : les 9 antennes régionales de l'action sociale (ARAS), qui comptent 136 agents, ont comme interlocuteurs les trois réseaux du ministère : direction des services judiciaires, direction de l'administration pénitentiaire, direction de la protection judiciaire de la jeunesse. Les ARAS n'ont pas de budget mais elles suivent la consommation des crédits délégués par le bureau de l'action sociale et des conditions de travail (BASCT) aux services déconcentrés.

Les ARAS mettent en œuvre la politique nationale d'action sociale : préparation avec les conseils régionaux de l'action sociale (CRAS) du versement des subventions aux associations socioculturelles présentes sur tout le territoire, réservation de logements sociaux et suivi de leur attribution par les commissions en charge du logement au sein des CRAS, suivi avec les services déconcentrés des trois directions de réseaux des conventions passées avec les associations gestionnaires de restaurants et de l'utilisation par ces associations des subventions que ces services leur octroient sur crédits délégués par le BASCT et identification des besoins dans tous les secteurs, (notamment en matière de petite enfance où des réponses doivent être apportées aux personnels travaillant en horaires atypiques). Cette organisation va évoluer avec la création de plates-formes régionales de services qui vont regrouper les ARAS, les services immobiliers, les services informatiques et le pôle Chorus.

De même, à l'éducation nationale, c'est le recteur d'académie qui a la responsabilité de développer et de coordonner la politique d'action sociale dans son académie. Il rend compte de l'utilisation des crédits d'action sociale ainsi que des résultats tant quantitatifs que qualitatifs, obtenus au titre de la politique d'action sociale menée au sein de son académie par le biais d'un bilan annuel.

Certaines académies ont toutefois déconcentré tout ou partie de la gestion des prestations d'action sociale au niveau départemental (inspection académique). Les modes de fonctionnement sont très variables : la gestion administrative des PIM peut être confiée aux services départementaux et la gestion financière aux services rectoraux. La répartition peut également s'effectuer entre certaines PIM, mais aussi entre PIM et prestations sociales ministérielles<sup>4</sup>. Traditionnellement, la gestion des secours urgents s'effectue au niveau départemental par souci de proximité.

L'échelon régional a également été retenu par le ministère de la culture. La majorité des prestations est gérée directement par le ministère : l'association pour l'action sociale culturelle et sportive (AAS) organise l'arbre de Noël des enfants du personnel et s'occupe des prêts sociaux. L'échelon déconcentré informe et conseille les agents, recueille et vérifie l'éligibilité des agents et effectue encore majoritairement le calcul la liquidation des droits.

Le ministère de la culture ne dispose que de 4 ASS et 1 CTS. Aussi par convention du 15 décembre 2009 signée avec le ministère de l'intérieur, c'est le service social de ce dernier qui prend en charge les agents du ministère de la culture sur l'ensemble du territoire, hors région parisienne.

*... d'autres ministères privilégient l'échelon départemental.*

C'est le cas du ministère de l'intérieur qui au niveau local, s'appuie sur le service départemental d'action sociale (SDAS) des préfetures, regroupant 819 agents (506,22 ETPT) répartis entre 332 agents administratifs et 487 professionnels de soutien en relation de proximité. Les ASS (165 ETPT), sont donc affectés auprès des préfets de département (mais gérés par l'administration centrale). Ils sont compétents pour l'ensemble des personnels en activité travaillant sur le département et pour les retraités y résidant<sup>5</sup>.

Aux échelons supérieurs, le conseiller technique national pour le service social, placé sous l'autorité directe du sous-directeur de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel (SDASAP), anime et coordonne les orientations du réseau et assure également la gestion administrative. 19 conseillers techniques régionaux rattachés à la SDASAP et placés auprès des préfets de région ou de département, sont chargés de l'animation et de la coordination des équipes d'assistants de service social.

Ce maillage territorial permet d'assurer des prestations de proximité. Avec au moins un assistant social par département ou un poste pour 1000 agents dans les départements à effectifs plus importants, le ministère de l'intérieur est un des mieux implantés sur le territoire avec des postes affectés au plus près des agents (sous-préfetures, hôtels de police) et une forte présence dans les services.

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

---

<sup>4</sup> Sur 30 académies, 4 ont opté pour un modèle de fonctionnement complètement déconcentré : Caen : la gestion de l'action sociale est de la compétence de l'inspection académique du Calvados (14) ; Rennes avec l'inspection académique de l'Ille-et-Vilaine (35). A Lille et Nantes, la mise en œuvre et le pilotage de la politique d'action sociale restent toutefois du ressort des services académiques. Ces derniers assurent en outre la coordination et la maîtrise des dispositifs d'information.

<sup>5</sup> Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur n'affecte que partiellement le domaine de l'action sociale. En effet, les gendarmes (militaires) demeurent ressortissants de l'action sociale des armées.

intervient également pour l'ensemble des agents affectés au suivi des questions d'immigration à Paris (agents relevant du ministère des affaires sociales, des affaires étrangères, du ministère des finances et du ministère de l'intérieur).

Les ministères économiques et financiers présentent également un maillage territorial serré<sup>6</sup>. Dans chaque département, un délégué nommé par le ministre pour un mandat de 5 ans après un vote du comité départemental d'action sociale (CDAS), est responsable localement de la mise en œuvre de l'action sociale. Il est assisté par des agents mis à disposition ; près de 320 agents sont affectés sur ces fonctions.

Cent délégués départementaux assurent l'accompagnement administratif des ASS, infirmiers et médecins de prévention dont ils facilitent le travail en réseau. Le réseau d'ASS et de CT regroupe 135 agents.

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

Au total plus de 500 agents sont mobilisés autour de l'action sociale en dehors de la restauration collective et de la gestion des aides apportées par les associations mises en place par le ministère. L'organisation mise en place par l'arrêté du 15 janvier 2002 assure donc un maillage de proximité soutenu par les organisations syndicales qui y sont attachées comme le montre leur opposition à une réforme proposée récemment pour remonter les fonctions support au niveau régional.

*Le cas des agents intégrés dans les directions interministérielles déconcentrées a mis en lumière des situations d'inégalité liées aux politiques d'action sociale conduites par leur ministère d'origine.*

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

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

Pour le ministère de l'agriculture, le secrétariat général de chacune des nouvelles DDI est le relais social local des agents. Il est toutefois apparu que les agents de ce ministère ne sont pas toujours bien informés et n'ont pas toujours accès aux prestations sociales ministérielles faute d'en connaître l'existence ou les conditions à remplir pour pouvoir en bénéficier. Inversement les services centraux dont ils dépendent ont quelquefois des difficultés à les identifier au sein des DDI.

---

<sup>6</sup> La description de cette organisation ne prend pas en considération l'action spécifique de la « Masse des Douanes », qui pourvoit au logement des agents dans les localités où les nécessités du service l'exigent et où les logements font défaut ou sont trop chers. La Masse des Douanes gère actuellement un parc de près de 3500 logements constitués depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Ses ressources résultent des redevances d'occupation des logements et d'une subvention d'exploitation de l'Etat de 0,5 M€

Par ailleurs, les agents en poste dans l'enseignement agricole (*id est* la moitié des 35 000 agents du ministère) ne bénéficient pas de prestations d'action sociale car, compte tenu de la faiblesse de leurs effectifs, ils n'ont pas pu, contrairement aux grands EPA, mettre en place des prestations spécifiques. Il y a donc une demande pour faire bénéficier ces agents des prestations interministérielles et ministérielles bien qu'ils ne soient pas rémunérés sur le budget du ministère de l'agriculture.

Au ministère de la santé, dont une partie des agents a vocation à rejoindre soit les directions départementales de la cohésion sociale, soit les directions départementales de la protection des populations, soit les ARS, l'action sociale dans les services territoriaux notamment relève des services ressources humaines de chaque direction.

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

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

La situation de l'écologie est également complexe compte tenu de son organisation et de la dispersion d'une partie de ses agents dans les DDI et les DRI.

**Les services locaux du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement**

*Au niveau régional existent :*

- les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), qui remplacent les directions régionales de l'environnement (DIREN), les directions régionales de l'équipement (DRE) et les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), dont elles reprennent les missions hormis le développement industriel et la métrologie. La situation en Ile-de-France est particulière et complexe ;
- les directions interrégionales de la mer (DIRM) ont été créées en février 2010 ;
- les directions de la sécurité de l'aviation civile interrégionales (DSAC IR) qui sont les échelons interrégionaux de la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC), SCN rattaché au directeur général de l'aviation civile (DGAC) bénéficient du même dispositif spécifique d'action sociale que Météo-France ;
- les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage en mer (CROSS), au personnel partagé avec la marine nationale ;
- les centres d'études techniques de l'équipement (CETE) qui sont des services déconcentrés apportant des prestations d'ingénierie dans les différents domaines du ministère.

*Au niveau départemental :*

- les DDT, issues des DDEA (directions départementales de l'équipement et de l'agriculture), regroupent l'essentiel de la DDE (direction départementale de l'équipement), de la DDAF (directions déjà regroupées dans 55 départements pour former une DDEA) et une partie des services de la préfecture.
- dans les régions littorales, les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) regroupent l'essentiel de la DDE, de la DDAF, des directions des affaires maritimes (DDAM ou DIDAM) et une partie des services de la préfecture.

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

Pour faciliter la prise en charge des agents, il a ainsi été proposé qu'un seul et même ASS prenne en charge l'ensemble d'un service, DDT ou autre DDI, quelle que soit l'origine ministérielle des agents dans ces services...

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

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

La réorganisation de la direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) au ministère du travail à l'automne 2010 a permis d'intégrer l'action sociale dans son intégralité à la fonction GRH. En administration centrale, au sein du bureau RH5, 5 agents sur un effectif de 9 concourent à la mise en œuvre de la politique d'action sociale.

Par ailleurs, chaque région dispose dans les services RH d'un correspondant d'action sociale, dont les attributions sont élargies à la fonction de correspondant handicap et de gestionnaire RH. La part de l'action sociale dans ses attributions peut être évaluée en moyenne à environ 30 % de son activité. Dans les régions les plus importantes, 1 à 2 personnes peuvent être dédiées à l'action sociale. Le correspondant d'action sociale est l'interlocuteur privilégié des agents

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

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

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

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

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

La représentation des organisations de fonctionnaires y est généralement assurée par une composition paritaire avec, selon le cas, une présidence par un représentant de l'administration ou d'une organisation syndicale. Deux exceptions à cette organisation sont constituées par les instances du ministère de l'éducation nationale qui, à chaque niveau, associent à égalité des représentants de

l'administration, des représentants des fédérations de fonctionnaires et des représentants de la MGEN et les instances du ministère de la défense<sup>7</sup>.

#### **Au ministère de la défense et des anciens combattants**

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

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

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

L'organisation suit les découpages administratifs propres aux différents ministères (avec 2 ou 3 échelons) avec très souvent une structure propre à l'administration centrale.

---

<sup>7</sup> Cf. les arrêtés suivants :

- Arrêté du 16 février 2004 relatif à la création d'un comité consultatif de l'action sociale des services du Premier ministre
- Arrêté du 7 février 2006 portant création du comité d'action sociale du ministère des affaires étrangères
- Arrêté du 8 février 1999 portant création du comité national de l'action sociale du ministère de la culture et de la communication
- Arrêté du 25 mai 2000 portant création d'une commission nationale consultative d'action sociale au ministère de l'emploi et de la solidarité
- Arrêté du 25 février 2010 relatif au statut du conseil national de l'action sociale du ministère de la justice et des libertés
- Arrêté du 15 janvier 2002 relatif au conseil central de l'action sociale du ministère de la défense et arrêté du 6 août 2001 relatif aux comités sociaux
- Arrêté du 4 octobre 1991 relatif à la composition et au rôle de la commission nationale d'action sociale, des commissions académiques et départementales d'action sociale et de la commission centrale d'action sociale
- Les arrêtés du ministre de l'intérieur font actuellement l'objet d'une refonte : commission nationale d'action sociale: arrêté du 6 mai 1991 modifié ; commissions départementales d'action sociale : arrêté du 16 septembre 1992 modifié ; commission locale d'action sociale de l'administration centrale: arrêté du 3 mars 1993 modifié ; commission locale d'action sociale de la préfecture de Police : arrêté du 12 décembre 1994.
- Arrêté du 15 janvier 2002 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'action sociale du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.
- Arrêté du 9 mars 1995 portant création d'une commission nationale d'action sociale, de commissions régionales et interdépartementales d'action sociale et d'une commission d'action sociale pour l'administration centrale au ministère de la santé.
- Arrêté du 22 décembre 2008 portant création du comité central et des comités locaux d'action sociale dans les services du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et fixant leurs attributions et leur organisation.

C'est notamment le cas pour :

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

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

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

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

On trouvera ci-après un tableau récapitulatif des principales données évoquées dans ce document thématique.

<b>Ministère</b>	<b>Organisation centrale</b>	<b>Organisation déconcentrée</b>	<b>Structures paritaires</b>	<b>Organismes gestionnaires</b>
<b>Services du Premier ministre</b>	Bureau de la formation et de l'action sociale, Sous-direction des ressources humaines	non	Comité consultatif d'action sociale (CCAS).	non
<b>Affaires étrangères et européennes</b>	Mission pour l'action sociale Direction des ressources humaines (DRH).	Existence d'une antenne à Nantes (assistance sociale).	Comité d'Action Sociale (CAS) créé en 2006 chargé de définir la politique d'action sociale.	Association des œuvres sociales du ministère des affaires étrangères (ADOS). Amicale d'entraide des affaires étrangères.
<b>Agriculture, alimentation, pêche, ruralité, aménagement du territoire</b>	Bureau de l'action sociale - sous-direction du développement professionnel et des relations sociales.	Le secrétariat général de chacune des nouvelles directions interministérielles, constitue le relais social local des agents dans les services déconcentrés.		Associations d'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs du ministère de l'agriculture. (ASMA nationale et départementales).
<b>Culture et communication</b>	Bureau de l'action sociale et de la prévention (BASP) - DRH	Echelon régional (DRAC) NB : par convention depuis le 1/1/2010, le service social de l'intérieur prend en charge les agents du ministère de la culture sur l'ensemble du territoire, hors région parisienne.	Comité national d'action sociale (CNAS).	Association pour l'action sociale culturelle et sportive (AAS).
<b>Défense et anciens combattants</b>	Sous-direction de l'action sociale, DRH	- Directions locales de l'action sociale remplacées en 2012 par 7 pôles ministériels d'action sociale, reposant sur une organisation interarmées ; - Echelons sociaux de proximité : niveau de base chargé de l'accueil des ressortissants ; - Echelons sociaux d'encadrement, avec un ou plusieurs cadres sociaux, animant une ou plusieurs équipes d'assistants de service social ; - Echelons sociaux d'encadrement et de délivrance des prestations sociales.	Conseil central de l'action sociale (CCAS).	Institution de gestion sociale des armées (IGeSA) – EPIC.

<p><b>Ecologie, développement durable, transports et logement</b></p>	<p>Bureau des prestations d'action sociale - Sous-direction des politiques sociales et des pensions</p>	<p>Les CLAS interviennent en lien avec les chefs de service dans la définition et le suivi de la politique d'action sociale locale ainsi que pour la mise en œuvre d'actions collectives de proximité.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comité central d'action sociale (CCAS)</li> <li>- Comité régionaux d'action sociale (CRCAS)</li> <li>- 117 comités locaux d'action sociale (CLAS) constitués au sein de chaque service.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fédération nationale des associations de sport, de culture et d'entraide (FNASCE) regroupant les associations sportives, culturelles et d'entraide (ASCE) des services centraux et déconcentrés du MEDDTL (116).</li> <li>- Comité de gestion des centres de vacances (CGCV) : association d'éducation populaire, organisant des séjours en centres de vacances et de loisirs (CVL).</li> <li>- Fédération nationale d'anciens combattants et victimes de guerre du MEDDTL (FNACE ex-ANACVGE).</li> <li>- Comité d'action sociale (CAS) : association octroyant des aides financières à caractère social sous forme de prêts sans intérêt (prêt social et prêt d'installation).</li> </ul>
<p><b>Education nationale, jeunesse et vie associative - Enseignement supérieur et recherche</b></p>	<p>Bureau de l'action sanitaire et sociale - Sous-direction des études de gestion prévisionnelle, statutaires et de l'action sanitaire et sociale</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le recteur d'académie est en charge du développement et de la coordination de la politique d'action sociale.</li> <li>- Certaines académies ont déconcentré tout ou partie de la gestion des prestations d'action sociale au niveau départemental (inspection académique). (les modes de fonctionnement sont très hétérogènes : gestion administrative des PIM confiés aux services départementaux, gestion financière confiée aux services rectoraux). En outre, la gestion des secours urgents s'effectue au niveau départemental par souci de proximité.</li> <li>Des actions concertées ont également été mises en place suite à un accord conclu en 1972 entre le ministère de l'éducation nationale et la mutuelle générale de l'éducation nationale (MGEN)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Commission centrale d'action sociale (CCAS)</li> <li>- Commissions académiques placées auprès des recteurs,</li> <li>- Commissions départementales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Association Les Fauvettes, créée en 1960 par le ministère de l'éducation nationale, l'association propose un choix important de centres de vacances en France et à l'étranger pour enfants et adolescents et de séjours linguistiques à l'étranger pour jeunes de 12 à 18 ans.</li> <li>- Association d'entraide du ministère de l'éducation nationale (AEMEN) <i>uniquement pour les agents en centrale.</i></li> <li>- Association sport, culture, loisirs des personnels de la recherche (ASCL) <i>uniquement pour les agents en centrale.</i></li> <li>- Association du personnel des pensions de l'éducation nationale (AEPE) (activités culturelles ainsi que l'arbre de Noël en faveur des agents du service des pensions installé à La Baule).</li> </ul>

<b>Ministères économiques et financiers</b>	Sous-direction des politiques sociales et des conditions de travail Bureaux DH-3A – politiques sociales et DH-3C – réseaux de l’action sociale Direction du Personnel et des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le délégué départemental assure l’accompagnement administratif des assistants de service social, infirmiers et médecins de prévention.</li> <li>- Le réseau d’assistants de service social et de conseillers techniques regroupe 135 agents.</li> <li>- Outre ces personnels spécialisés, on trouve les correspondants sociaux désignés par les grandes directions techniques (dont la DGFIP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conseil national d’action sociale (CNAS)</li> <li>- Conseil départemental d’action sociale (CDAS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ALPAF : association pour le logement des personnels des administrations financières.</li> <li>- AGRAF : association pour la gestion des restaurants administratifs financiers.</li> <li>- EPAF : association éducation plein-air finances.</li> <li>- Place des arts (association culturelle).</li> <li>- ATSCAF : association touristique sportive et culturelle des administrations financières.</li> <li>- CSMF le club sportif du ministère des finances.</li> <li>- associations spécifiques à des directions (douanes, etc.).</li> </ul>
<b>Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales, immigration</b>	2 sous-directions d’AS et d’accompagnement du personnel : - SDASAP-DRCPN au sein de la direction générale de la police nationale (DGPN) - SDASAP-DRH au sein de la DRH (SG).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 19 conseillers techniques régionaux.</li> <li>- Services départementaux d’action sociale des préfectures (ASS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Commission nationale d’action sociale.</li> <li>- Commissions départementales d’action sociale – CDAS (bientôt CLAS).</li> <li>- Commission locale d’action sociale de l’administration centrale (CLASAC).</li> <li>- Commission locale d’action sociale de la préfecture de Police.</li> <li>- Commission locale d’action sociale de la région capitale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Fondation Jean Moulin (FJM).</li> <li>- La Fondation Louis Lépine (FLL).</li> <li>- L’association nationale d’action sociale (ANAS).</li> <li>- L’association pour l’aide au handicap du ministère de l’intérieur (AHMI).</li> <li>- L’orphelinat mutualiste de la police nationale.</li> </ul>
<b>Justice et libertés</b>	Bureau de l’action sociale et des conditions de travail Sous-direction de la synthèse des RH au Secrétariat Général	9 antennes régionales de l’action sociale (ARAS), qui seront intégrés dans les futures plates-formes régionales de services.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conseil national de l’action sociale (CNAS).</li> <li>- Conseils régionaux de l’action sociale (CRAS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondation d’Aguesseau.</li> <li>- Comité national des œuvres sociales de l’administration pénitentiaire.</li> </ul>

<b>Santé</b>	Bureau de l'action sociale Sous-direction du droit des personnels et des relations sociales au sein de la DRH	La mise en place, d'une part des DRJSCS et des DDI au 01/01/2010, d'autre part, des ARS le 01/04/2010 ne permet pas de disposer d'une visibilité optimale.  En service territorial, le correspondant social d'une direction est l'interlocuteur privilégié des agents en la matière.	- Commission nationale d'action sociale (CNAS). - Commissions régionales et interdépartementales d'action sociale. - Commission d'action sociale pour l'administration centrale.	- AMAC (association pour la mémoire des anciens combattants). - ARTS (association des retraités du ministère du travail et du ministère de la santé). - ASMAS (association sportive du ministère des affaires sociales). - GAMAS (groupement artistique du ministère des affaires sociales). - AESES (association éducative, sportive et d'entraide sociale jeunesse et sports). - ATM (association de la tour Mirabeau).
<b>Travail</b>	Bureau de la santé au travail, des conditions de travail et de l'action sociale (RH5) de la sous-direction des RH au sein de la DAGEMO)	Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)	Commission nationale consultative d'action sociale (CNCAS).	

**Document thématique n° 2**

**Budget de l'action sociale dans la fonction publique de l'Etat  
Exécution 2010**



**Budget de l'action sociale dans la fonction publique de l'Etat  
Exécution 2010**

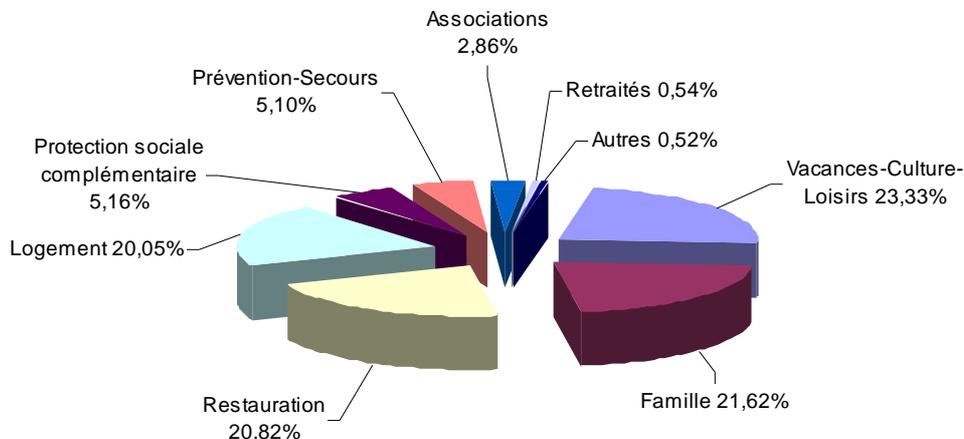
Ce document comporte 18 tableaux qui retracent l'ensemble des crédits d'action sociale, de façon globalisée ou détaillée par ministère. Ces tableaux sont issus d'une enquête budgétaire menée auprès de l'ensemble des ministères gestionnaires de l'action sociale et sont la base de toutes les analyses budgétaires menées par la mission.

Les dépenses totales 2010 de l'Etat pour l'action sociale à destination de ses agents s'élèvent à 566 millions d'euros dont 114 millions d'euros gérés de façon interministérielle directement par la DGAFP dans le cadre du programme 148 – Fonction publique (cf. tableaux 1/18 et 2/18).

La ventilation par grandes catégories est la suivante :

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

**Action sociale FPE : ventilation par nature de dépenses**



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

Ces dépenses d'action sociale sont faites au profit près de deux millions d'agents dont les emplois figurent au budget général pour une masse salariale 2010 de près de 82,6 milliards d'euros (cf. tableau 3/18).

Si en moyenne, l'Etat alloue 284,11 € de crédits d'action sociale par agent (soit 0,69 % de la masse salariale), les réalités par ministère - après prise en compte des prestations interministérielles individuelles - montrent une extrême dispersion : de 80 €/agent (Education nationale- Enseignement supérieur et Recherche) à environ 1 000 €/agent (Ministère économiques et financiers, Santé), une grande majorité des ministères se situant entre 350 et 500 €/agent (cf. Tableau 4/18).

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

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

#### **Liste des tableaux**

- 1/18 Tous ministères et DGAFP - Crédits globalisés
- 2/18 Tous ministères et DGAFP - Crédits détaillés
- 3/18 Ressortissants de l'action sociale par ministère
- 4/18 Ratios Crédits d'action sociale
- 5/18 Effectifs des services sociaux par ministère
- 6/18 Crédits d'action sociale DGAFP ventilés par ministère
- 7/18 Services du Premier ministre
- 8/18 Affaires étrangères et européennes
- 9/18 Agriculture, alimentation, pêche, ruralité, aménagement du territoire
- 10/18 Culture et communication
- 11/18 Défense et anciens combattants
- 12/18 Ecologie, développement durable, transports, logement
- 13/18 Ministères économiques et financiers
- 14/18 Education nationale – Enseignement supérieur et recherche
- 15/18 Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales, immigration
- 16/18 Justice et libertés
- 17/18 Santé, cohésion sociale, jeunesse et Sports
- 18/18 Travail

## **Notice méthodologique relative à l'enquête « Budget de l'action sociale - exercice 2010 »**

Afin de saisir le budget de l'action sociale dans sa globalité, la mission a réalisé une enquête budgétaire auprès de la DGAFP et des 12 ministères participant au CIAS. Les données fournies par les services gestionnaires de l'action sociale, dans le cadre d'un tableau Excel normé, ont fait l'objet de vérifications avec ces services afin de bien les caractériser. La DGAFP a fourni un tableau d'exécution 2010 des crédits d'action sociale du programme 148 Fonction publique, ainsi qu'une ventilation par ministère des dépenses de prestations interministérielles individuelles gérées par des prestataires externes.

Ces données ont été compilées et analysées, retracées dans des tableaux retraçant la totalité des dépenses d'action sociale pour la fonction publique de l'Etat et par ministère (18 tableaux infra). Les précisions suivantes doivent être prises en compte.

### ***En ce qui concerne le champ de l'étude***

Le champ d'analyse est celui du budget général, hors budget annexe « Contrôle et navigation aériens ». Il ne prend pas en compte les établissements publics administratifs de l'Etat.

Les services du Premier ministre ont répondu pour le seul programme 129 Coordination du travail gouvernemental, et donc hors Cour des comptes, chambres régionales des comptes, autorités indépendantes, etc.

### ***En ce qui concerne les crédits d'action sociale***

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

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

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

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

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

### ***En ce qui concerne les effectifs (en ETPT) et la masse salariale***

La direction du budget - bureau 2-BPSS, politique salariale et synthèse statutaire - a fourni un tableau des consommations 2010 en crédits et en ETPT. Ces éléments ont été retraités avec la direction du budget sur les bases suivantes :

Pour les ministères de la défense et de l'intérieur pour tenir compte des personnels de la direction générale de la gendarmerie nationale pris en compte sur le ministère de l'intérieur, programme 152-DGGN, mais ressortissants de l'action sociale défense et IGeSA. Cela s'est traduit par un basculement de l'intérieur vers la défense de 94 479 ETPT; et de 3 585 M€ de masse salariale. Par contre le flux des 1 700 nouveaux entrants (estimation intérieur, masse salariale 52 M€) personnels administratifs de la gendarmerie nationale, ressortissants de l'action sociale intérieur ont été retenus au titre de l'intérieur.

Concernant les services du Premier ministre-SPM, seul les effectifs (2 228 ETPT) et la masse salariale du programme 129 Coordination du travail gouvernemental, correspondant au périmètre action sociale des SPM, ont été pris en compte, excluant ainsi les agents (soit 6 090 ETPT) de la Cour des comptes, des chambres régionales des comptes, des autorités indépendantes et autres structures qui n'émargent pas à l'action sociale des SPM...

S'agissant des effectifs gérés par la DRH Santé-Cohésion sociale-Jeunesse et sports, il a été tenu compte du transfert au 1<sup>er</sup> avril 2011 de 3 616 ETPT, agents devenus, à la même date, inéligibles à l'action sociale ministérielle. Cependant les crédits d'action sociale n'ont pas été revus à la baisse pour tenir compte de la nouvelle configuration ministérielle, ce qui explique une forte dotation moyenne par agent.

Pour les services sociaux ministériels, la mission a comptabilisé uniquement les personnels techniques (assistants et conseillers techniques de service social), fonctionnaires et contractuels, sur la base des éléments communiqués par les ministères. Elle n'a pas procédé à une valorisation de la masse salariale de ces personnels. Au vu de pratiques de gestion très différenciée (centralisée ou déconcentrée) et donc de la qualité des remontées d'information possibles, la mission n'a pas tenté d'évaluer les effectifs des personnels (et leur masse salariale) des personnels administratifs des réseaux et structures dédiés à la gestion de l'action sociale.



**ACTION SOCIALE DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT - TOUS MINISTERES et DGAFP**

Exercice 2010  CP en millions d'€	Crédits DGAFP			Crédits ministériels										TOTAL Tous Ministères et DGAFP		
	Prestations interministérielles			Prestations interministérielles à réglementation commune - PIMrc			Prestations ministérielles - PM						TOTAL Tous Ministères			
	TOTAL DGAFP	Dépenses non ventilables	Dépenses ventilables par ministère	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Total PIMrc	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total PM		% par nature de dépenses		% par nature de dépenses
Vacances-Culture-Loisirs	29,780	0,950	28,830	3,585	4,768	8,353	1,500	86,826	5,243	0,358	-	93,927	102,280	22,63%	132,060	23,33%
Famille	59,254	8,620	50,634	13,378	0,720	14,098	5,666	41,631	1,727	-	-	49,024	63,122	13,96%	122,376	21,62%
Restauration	13,682	13,682	-	-	36,336	36,336	-	66,227	1,610	-	-	67,837	104,173	23,05%	117,855	20,82%
Logement	10,631	4,072	6,559	-	-	-	1,702	64,873	34,855	1,425	-	102,855	102,855	22,75%	113,486	20,05%
Protection sociale complémentaire		-		-	-	-	-	29,230	-	-	-	29,230	29,230	6,47%	29,230	5,16%
Prévention-Secours		-		-	-	-	11,679	16,729	-	-	0,439	28,847	28,847	6,38%	28,847	5,10%
Associations		-		-	-	-	-	16,163	-	-	-	16,163	16,163	3,58%	16,163	2,86%
Retraités	0,235	0,235	-	-	-	-	0,024	2,808	-	-	-	2,832	2,832	0,63%	3,067	0,54%
Autres	0,408	0,408		-	-	-	0,534	1,990	-	-	-	2,524	2,524	0,56%	2,932	0,52%
<b>TOTAL</b>	<b>113,990</b>	<b>27,967</b>	<b>86,023</b>	<b>16,963</b>	<b>41,824</b>	<b>58,787</b>	<b>21,105</b>	<b>326,477</b>	<b>43,435</b>	<b>1,783</b>	<b>0,439</b>	<b>393,239</b>	<b>452,026</b>		<b>566,016</b>	

**Action sociale FPE : ventilation par nature de dépenses**

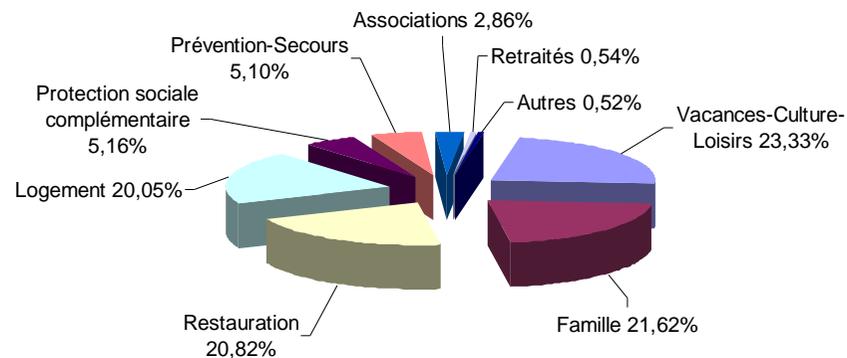


Tableau 1/18  
Tous ministères et DGAGP – Crédits globalisés



<b>Ressortissants Action sociale par ministère</b>			
<b>ETPT consommés 2010 et Masse salariale 2010</b>			
<b>Ministères</b>	<b>Consommation des emplois 2010</b>	<b>Masse salariale 2010 Titre 2 hors CAS Pensions</b>	<b>Observations</b>
	<b>ETPT</b>	<b>Millions d'euros</b>	
Services du Premier ministre	2 228	176	Programme 129 - SPM stricto sensu, correspondant au périmètre Action sociale SPM, hors Cour des comptes, CRC, autorités indépendantes... (soit 6 090 ETPT non pris en compte)
Affaires étrangères et européennes	15 149	918	
Agriculture, Alimentation, Pêche, Ruralité, Aménagement du territoire	32 901	1 458	
Ministères économiques et financiers	157 930	6 942	
Culture et Communication	11 080	449	
Défense et Anciens Combattants	399 272	15 954	Avec Gendarmerie nationale-Programme 152 : 96 179 ETPT - 1700 nouveaux entrants administratifs pris en compte par l'AS Intérieur soit 94 479 ETPT; masse salariale 3 585 M€.
Écologie, développement durable, transports et logement	64 086	2 450	
Éducation nationale, Enseignement supérieur - Recherche	1 025 076	43 030	
Intérieur, Outre-Mer, Collectivités territoriale, Immigration	186 530	7 103	Sans Gendarmerie nationale-Programme 152, sauf 1700 nouveaux entrants administratifs DGGN pris en compte par l'AS Intérieur ; masse salariale 52 M€.
Justice et Libertés	73 249	3 032	
Travail, emploi, Santé (DRH Santé-CS-JS)	6 154	270	Avec prise en compte du transfert de 3 616 ETPT aux ARS le 1er avril 2010, personnel non éligible à l'AS FPE-Santé depuis cette date.
Travail, emploi, Santé (DAGEMO)	18 553	816	
<b>Total Budget général (1)</b>	<b>1 992 208</b>	<b>82 598</b>	

(1) Hors Budget annexe "Contrôle et navigation aériens"

Source : Direction du budget/2-BPSS, Bureau de la politique salariale et synthèse statutaire

Tableau 3/18  
Ressortissants Action sociale par ministère

**ACTION SOCIALE DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT - ratios Crédits AS/Agent et Pourcentage Crédits AS/Masse salariale**

	Global FPE	Services du Premier ministre	Affaires étrangères et européennes	Agriculture, Alimentation, Pêche...	Culture et Communication	Défense et Anciens combattants	Ecologie, Développement durable ...	Ministères économiques et financiers	Education nationale, Ens. Supérieur et Recherche	Intérieur, Outre-Mer, Collectivités territoriales, Immigration	Justice et Libertés	Travail, Emploi, Santé (DRH Santé-CS-JS)	Travail, Emploi, Santé (DAGEMO)	POUR INFO Travail, Emploi, Santé TOTAL
<b>Effectifs - ETPT consommés 2010</b>	<b>1 992 208</b>	2 228	15 149	32 901	11 080	399 272	64 086	157 930	1 025 076	186 530	73 249	6 154	18 553	24 707
<b>Masse salariale T2 hors CAS Pensions 2010 (millions €)</b>	<b>82 598</b>	176	918	1 458	449	15 954	2 450	6 942	43 030	7 103	3 032	270	816	1 086
<b>Total Crédits AS (millions €)</b>	<b>566,016</b>	<b>0,972</b>	<b>6,203</b>	<b>9,639</b>	<b>5,675</b>	<b>144,077</b>	<b>28,382</b>	<b>156,677</b>	<b>81,457</b>	<b>66,873</b>	<b>24,430</b>	<b>6,467</b>	<b>7,188</b>	<b>13,655</b>
Crédits AS ministériels	452,026	0,661	6,031	8,310	5,458	123,933	25,040	150,638	41,807	57,480	20,101	6,232	6,335	12,567
Crédits AS DGAFP	113,990	0,311	0,172	1,329	0,217	20,144	3,342	6,039	39,650	9,393	4,329	0,235	0,853	1,088
% Crédits AS DGAFP/Crédits AS	25,22%	47,05%	2,86%	16,00%	3,98%	16,25%	13,35%	4,01%	94,84%	16,34%	21,54%	3,77%	13,46%	8,66%
% Crédits AS DGAFP/Total Crédits AS	20,14%	32,00%	2,78%	13,79%	3,83%	13,98%	11,78%	3,85%	48,68%	14,05%	17,72%	3,64%	11,87%	7,97%
<b>Crédits AS/Agent</b>	<b>284,11 €</b>	<b>436,27 €</b>	<b>409,48 €</b>	<b>292,98 €</b>	<b>5120 €</b>	<b>360,85 €</b>	<b>442,87 €</b>	<b>992,07 €</b>	<b>79,46 €</b>	<b>358,51 €</b>	<b>333,5€</b>	<b>1 050,89 €</b>	<b>387,43 €</b>	<b>552,68 €</b>
Crédits ministériels AS/Agent	226,90 €	296,68 €	398,11 €	252,58 €	492,60 €	310,40 €	390,72 €	953,83 €	40,78 €	308,15 €	274,42 €	1 012,67 €	341,45 €	508,64 €
Crédits DGAFP AS /Agent	57,22 €	139,59 €	11,37 €	40,40 €	19,60 €	50,45 €	52,15 €	38,24 €	38,68 €	50,36 €	59,10 €	38,21 €	45,98 €	44,04 €
<b>% Crédits AS/Masse salariale</b>	<b>0,69%</b>	<b>0,55%</b>	<b>0,68%</b>	<b>0,66%</b>	<b>1,26%</b>	<b>0,90%</b>	<b>1,16%</b>	<b>2,26%</b>	<b>0,19%</b>	<b>0,94%</b>	<b>0,81%</b>	<b>2,40%</b>	<b>0,88%</b>	<b>1,26%</b>
% Crédits AS ministériels/MS	0,55%	0,38%	0,66%	0,57%	1,22%	0,78%	1,02%	2,17%	0,10%	0,81%	0,66%	2,31%	0,78%	1,16%
% Crédits AS DGAFP/MS	0,14%	0,18%	0,02%	0,09%	0,05%	0,13%	0,14%	0,09%	0,09%	0,13%	0,14%	0,09%	0,10%	0,10%

**Tableau 4/18**  
**Ratios Crédits d'action sociale**

Services sociaux ministériels - Effectifs Conseillers techniques et Assistants de service social														
	TOTAL	Services du Premier ministre	Affaires étrangères et européennes	Agriculture, Alimentation, Pêche...	Culture et Communication	Défense et Anciens combattants	Ecologie, Développement durable ...	Ministères économiques et financiers	Education nationale, Ens. Supérieur et Recherche	Intérieur, Outre-Mer, Collectivités territoriales, Immigration	Justice et Libertés	Travail, Emploi, Santé (DRH Santé-CS-JS)	Travail, Emploi, Santé (DAGEMO-Travail)	Travail, Emploi, Santé (Réseau AS Mutualisé)
<b>Effectif des services sociaux</b> (hors médecine de prévention et conditions de travail) en ETP	<b>1 488</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>581</b>	<b>125</b>	<b>120</b>	<b>364</b>	<b>166</b>	<b>72</b>	<b>22</b>	<b>9</b>	<b>31</b>
Conseillers techniques nationaux	11	0	1	1	1	2	1	1		1	1	1	1	2
Conseillers techniques régionaux	378	0	0	0	0	99	22	11	207	19	10	7	3	10
Assistants de service social	1 100	1	6	15	4	480	102	108	157	147	61	14	5	19
<b>Ratio Nombre agents par agent des services sociaux</b>	<b>1 339</b>	<b>2 228</b>	<b>2 164</b>	<b>2 056</b>	<b>2 216</b>	<b>687</b>	<b>513</b>	<b>1 316</b>	<b>2 816</b>	<b>1 122</b>	<b>1 017</b>	<b>280</b>	<b>2 061</b>	<b>797</b>
													Réseau AS mutualisé	

NB. Effectifs communiqués par les ministères

Crédits interministériels gérés par la DGAFP : Programme 148 - Fonction publique																		
Exercice 2010	DGAFP - Programme 148 - Fonction publique					Ventilation "Prestations individuelles financées DGAFP" par ministère												
CP en millions d'€	Titre 3 Fonctionnement DGAFP	Titre 3 Fonctionnement enveloppe SRIAS	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	TOTAL DGAFP	Services du Premier ministre	Affaires étrangères et européennes	Agriculture, Pêche...	Culture et communication	Défense	Ecologie, développement durable, transports, logement	Economie- Finances- Budget-FP	Education nationale - Enseignement supérieur Recherche	Intérieur...	Justice	Santé, JS et cohésion sociale	Travail	TOTAL
<b>Restauration</b>	<b>0,327</b>	<b>0,024</b>	<b>12,527</b>	<b>0,804</b>	<b>13,682</b>													
1. Prestations repas					-													
2. Participation RA, RIA, association de gestion, espaces de restauration...	0,327		12,527	0,804	13,658													
3. Autres		0,024			0,024													
<b>Logement</b>	<b>10,475</b>	<b>0,157</b>	-	-	<b>10,632</b>	<b>0,014</b>	<b>0,035</b>	<b>0,079</b>	<b>0,005</b>	<b>0,085</b>	<b>0,415</b>	<b>0,082</b>	<b>3,398</b>	<b>0,969</b>	<b>1,387</b>	<b>0,024</b>	<b>0,065</b>	<b>6,559</b>
1. Réservation ou construction	3,915				3,915													
2. Aide à l'insertion des personnels	6,545	0,141			6,686	0,014	0,035	0,079	0,005	0,085	0,414	0,080	3,394	0,967	1,384	0,024	0,064	6,545
3. Prêt mobilité	0,014				0,014	-	0,000	0,000	0,000	0,000	0,001	0,002	0,004	0,002	0,003	0,000	0,001	0,014
4. Garantie de loyers					-													
5. Prêts accession à la propriété					-													
6. Association de gestion					-													
7. Autres		0,016			0,016													
<b>Famille</b>	<b>59,080</b>	<b>0,174</b>	-	-	<b>59,254</b>	<b>0,218</b>	<b>0,074</b>	<b>0,772</b>	<b>0,126</b>	<b>14,061</b>	<b>1,286</b>	<b>2,599</b>	<b>24,233</b>	<b>4,878</b>	<b>1,900</b>	<b>0,136</b>	<b>0,351</b>	<b>50,634</b>
1. Réservation places en crèche	8,446	0,019			8,465													
2. Crèches administratives					-													
3. Aide à la garde d'enfant (CESU)	50,634				50,634	0,218	0,074	0,772	0,126	14,061	1,286	2,599	24,233	4,878	1,900	0,136	0,351	50,634
4. Parents en repos avec leur(s) enfant(s)					-													
5. Enfants handicapés		0,001			0,001													
6. Scolarité/formation		0,004			0,004													
7. Arbre de Noël		0,047			0,047													
8. Autres		0,103			0,103													
<b>Retraités</b>	-	<b>0,235</b>	-	-	<b>0,235</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1. Aide ménagère à domicile		0,021			0,021													
2. Autres		0,214			0,214													
<b>Vacances-culture-loisirs</b>	<b>28,830</b>	<b>0,950</b>	-	-	<b>29,780</b>	<b>0,079</b>	<b>0,063</b>	<b>0,478</b>	<b>0,086</b>	<b>6,000</b>	<b>1,641</b>	<b>3,359</b>	<b>12,022</b>	<b>3,547</b>	<b>1,042</b>	<b>0,076</b>	<b>0,437</b>	<b>28,830</b>
1. Séjours d'enfants		0,305			0,305													
2. Séjours familles		0,233			0,233													
3. Chèques-vacances	28,830				28,830	0,079	0,063	0,478	0,086	6,000	1,641	3,359	12,022	3,547	1,042	0,076	0,437	28,830
4. Associations sportives, culturelles ...		0,047			0,047													
5. Autres		0,365			0,365													
<b>SRIAS-Fonctionnement et communication</b>		<b>0,408</b>			<b>0,408</b>													
<b>TOTAL</b>	<b>98,712</b>	<b>1,948</b>	<b>12,527</b>	<b>0,804</b>	<b>113,991</b>	<b>0,311</b>	<b>0,172</b>	<b>1,329</b>	<b>0,217</b>	<b>20,146</b>	<b>3,342</b>	<b>6,040</b>	<b>39,653</b>	<b>9,394</b>	<b>4,330</b>	<b>0,236</b>	<b>0,853</b>	<b>86,024</b>

(1) Le programme 148 supporte également un versement de 1,992 M€ à la CNSA. La mission - en accord avec la DGAFP - n'a pas inclus cette somme dans les crédits d'action sociale.

SERVICES DU PREMIER MINISTRE, Programme 129 Coordination du travail gouvernemental													
Exercice 2010  CP en millions d'€	Prestations DGAFP	Prestations interministérielles à réglementation commune			Prestations ministérielles						TOTAL Ministère	TOTAL Ministère + DGAFP	Observations
	Ventilation ministérielle Titre 3	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Total PIMrc	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total PM			
<b>Restauration</b>	-	-	0,135	0,135	-	0,265	-	-	-	0,265	0,400	0,400	
1. Prestations repas	-	-	0,135	0,135	-	-	-	-	-	-	0,135	0,135	
2. Participation RA, RIA, association de gestion, espaces de restauration...	-	-	-	-	-	0,265	-	-	-	0,265	0,265	0,265	
3. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Logement</b>	0,014	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,014	
1. Réservation ou construction	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
2. Aide à l'insertion des personnels	0,014	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,014	
3. Prêt mobilité	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
4. Garantie de loyers	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
5. Prêts accession à la propriété	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
6. Association de gestion	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
7. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Famille</b>	0,218	0,004	-	0,004	0,034	0,073	-	-	-	0,107	0,111	0,329	
1. Réservation places en crèche	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
2. Crèches administratives	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
3. Aide à la garde d'enfant (CESU)	0,218	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,218	
4. Parents en repos avec leur(s) enfant(s)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
5. Enfants handicapés	-	0,004	-	0,004	-	-	-	-	-	-	0,004	0,004	
6. Scolarité/formation	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
7. Arbre de Noël	-	-	-	-	0,034	0,073	-	-	-	0,107	0,107	0,107	
8. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Retraités</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1. Aide ménagère à domicile	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
2. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Vacances-culture-loisirs</b>	0,079	0,006	-	0,006	-	0,094	-	-	-	0,094	0,100	0,179	Conventions Les Fauvette, EPAF, IGESA
1. Séjours d'enfants	-	0,006	-	0,006	-	0,038	-	-	-	0,038	0,044	0,044	
2. Séjours familles	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
3. Chèques-vacances	0,079	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,079	
4. Associations sportives, culturelles...	-	-	-	-	-	0,056	-	-	-	0,056	0,056	0,056	
5. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Protection sociale complémentaire</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1. Mutuelles référencées	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
2. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Associations</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1. Associations non imputées ailleurs	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Prévention-Secours</b>	-	-	-	-	0,050	-	-	-	-	0,050	0,050	0,050	
1. Secours et Prêts	-	-	-	-	0,050	-	-	-	-	0,050	0,050	0,050	
2. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Autres (à détailler en observations)</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>TOTAL</b>	<b>0,311</b>	<b>0,010</b>	<b>0,135</b>	<b>0,145</b>	<b>0,084</b>	<b>0,432</b>	-	-	-	<b>0,516</b>	<b>0,661</b>	<b>0,972</b>	

Effectif des services sociaux (hors médecine de prévention et conditions de travail) en ETP	1
Conseillers techniques nationaux	
Conseillers techniques régionaux	
Assistants de service social	1

			en M€	Ratio Crédits/Agent	Ratio Crédits/MS
Effectifs	2 228	Crédits Ministère	0,661	296,68 €	0,38%
MS-T2 en M€ hors CAS Pensions	176	Crédits DGAFP	0,311	139,59 €	0,18%
		Total	0,972	436,27 €	0,55%

DGAFP/Ministère	46,99%
DGAFP/Total	31,97%

Tableau 7/18  
Services du Premier ministre

**AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES**

Exercice 2010  CP en millions d'€	Prestations DGAFP  Ventilation ministérielle Titre 3	Prestations interministérielles à réglementation commune			Prestations ministérielles						TOTAL Ministère	TOTAL Ministère + DGAFP	Observations
		Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Total PIMrc	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total PM			
<b>Restauration</b>	-	-	0,290	0,290	-	1,276	-	-	-	1,276	1,566	1,566	
1. Prestations repas			0,290	0,290						-	0,290	0,290	
2. Participation RA, RIA, association de gestion, espaces de restauration...			-	-		1,276				1,276	1,276	1,276	
3. Autres			-	-		-				-	-	-	
<b>Logement</b>	0,035	-	-	-	-	1,448	-	-	-	1,448	1,448	1,483	
1. Réservation ou construction			-	-		1,428				1,428	1,428	1,428	
2. Aide à l'insertion des personnels	0,035		-	-		-				-	-	0,035	
3. Prêt mobilité	0,000		-	-		-				-	-	0,000	
4. Garantie de loyers			-	-		-				-	-	-	
5. Prêts accession à la propriété			-	-		-				-	-	-	
6. Association de gestion			-	-		-				-	-	-	
7. Autres			-	-		0,020				0,020	0,020	0,020	Prêts à l'installation et amélioration habitat
<b>Famille</b>	0,074	0,044	-	0,044	-	0,737	-	-	-	0,737	0,781	0,855	
1. Réservation places en crèche			-	-		0,272				0,272	0,272	0,272	
2. Crèches administratives			-	-		-				-	-	-	
3. Aide à la garde d'enfant (CESU)	0,074		-	-		0,123				0,123	0,123	0,197	
4. Parents en repos avec leur(s) enfant(s)			-	-		-				-	-	-	
5. Enfants handicapés		0,044	-	0,044		-				-	0,044	0,044	
6. Scolarité/formation			-	-		0,247				0,247	0,247	0,247	
7. Arbre de Noël			-	-		0,095				0,095	0,095	0,095	
8. Autres			-	-		-				-	-	-	
<b>Retraités</b>	-	-	-	-	-	0,032	-	-	-	0,032	0,032	0,032	
1. Aide ménagère à domicile			-	-		-				-	-	-	
2. Autres			-	-		0,032				0,032	0,032	0,032	Associations d'agents retraités
<b>Vacances-culture-loisirs</b>	0,063	0,034	-	0,034	-	0,587	-	-	-	0,587	0,621	0,684	
1. Séjours d'enfants		0,034	-	0,034		0,384				0,384	0,418	0,418	
2. Séjours familles			-	-		-				-	-	-	
3. Chèques-vacances	0,063		-	-		-				-	-	0,063	
4. Associations sportives, culturelles...			-	-		0,203				0,203	0,203	0,203	
5. Autres			-	-		-				-	-	-	
<b>Protection sociale complémentaire</b>	-	-	-	-	-	1,445	-	-	-	1,445	1,445	1,445	
1. Mutuelles référencées			-	-		1,445				1,445	1,445	1,445	1 mutuelle référencée : MAEE
2. Autres			-	-		-				-	-	-	
<b>Associations</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1. Associations non imputées ailleurs			-	-		-				-	-	-	
<b>Prévention-Secours</b>	-	-	-	-	-	0,138	-	-	-	0,138	0,138	0,138	
1. Secours et Prêts			-	-		0,110				0,110	0,110	0,110	
2. Autres			-	-		0,028				0,028	0,028	0,028	Consultants: avocat, notaire, conseiller ESF...
<b>Autres (à détailler en observations)</b>			-	-		-				-	-	-	
<b>TOTAL</b>	<b>0,172</b>	<b>0,078</b>	<b>0,290</b>	<b>0,368</b>	<b>-</b>	<b>5,663</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>5,663</b>	<b>6,031</b>	<b>6,203</b>	

Effectif des services sociaux (hors médecine de prévention et conditions de travail) en ETP	7
Conseillers techniques nationaux	1
Conseillers techniques régionaux	
Assistantants de service social	6

			en M€	Ratio Crédits/Agent	Ratio Crédits/MS
Effectifs	15 149	Crédits Ministère	6,031	398,11 €	0,66%
MS-T2 en M€ hors CAS Pensions	918	Crédits DGAFP	0,172	11,37 €	0,02%
		Total	6,203	409,48 €	0,68%

DGAFP/Ministère	2,87%
DGAFP/Total	2,79%

**Tableau 8/18**  
**Affaires étrangères et européennes**

**AGRICULTURE, ALIMENTATION, PECHE, RURALITE, AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

Exercice 2010  CP en millions d'€	Prestations DGAFP	Prestations interministérielles à réglementation commune			Prestations ministérielles						TOTAL Ministère	TOTAL Ministère + DGAFP	Observations
	Ventilation ministérielle Titre 3	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Total PIMrc	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total PM			
<b>Restauration</b>	-	-	<b>0,867</b>	<b>0,867</b>	-	<b>1,568</b>	-	-	-	<b>1,568</b>	<b>2,435</b>	<b>2,435</b>	
1. Prestations repas			0,867	0,867						-	0,867	0,867	
2. Participation RA, RIA, association de gestion, espaces de restauration...						1,568				1,568	1,568	1,568	
3. Autres										-	-	-	
<b>Logement</b>	<b>0,079</b>	-	-	-	<b>0,002</b>	<b>0,174</b>	-	-	-	<b>0,176</b>	<b>0,176</b>	<b>0,255</b>	
1. Réservation ou construction						0,174				0,174	0,174	0,174	
2. Aide à l'insertion des personnels	0,079									-	-	0,079	
3. Prêt mobilité	0,000									-	-	0,000	
4. Garantie de loyers										-	-	-	
5. Prêts accession à la propriété										-	-	-	
6. Association de gestion										-	-	-	
7. Autres					0,002					0,002	0,002	0,002	
<b>Famille</b>	<b>0,772</b>	<b>0,272</b>	-	<b>0,272</b>	-	-	-	-	-	-	<b>0,272</b>	<b>1,044</b>	
1. Réservation places en crèche										-	-	-	
2. Crèches administratives										-	-	-	
3. Aide à la garde d'enfant (CESU)	0,772									-	-	0,772	
4. Parents en repos avec leur(s) enfant(s)		0,046		0,046						-	0,046	0,046	
5. Enfants handicapés		0,226		0,226						-	0,226	0,226	
6. Scolarité/formation										-	-	-	
7. Arbre de Noël										-	-	-	
8. Autres										-	-	-	
<b>Retraités</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1. Aide ménagère à domicile										-	-	-	
2. Autres										-	-	-	
<b>Vacances-culture-loisirs</b>	<b>0,478</b>	<b>0,303</b>	-	<b>0,303</b>	<b>0,011</b>	<b>3,564</b>	-	-	-	<b>3,575</b>	<b>3,878</b>	<b>4,356</b>	
1. Séjours d'enfants		0,303		0,303	0,011	0,696				0,707	1,010	1,010	dont 0,696 M€ pour l'ASMA
2. Séjours familles										-	-	-	
3. Chèques-vacances	0,478									-	-	0,478	
4. Associations sportives, culturelles...						2,868				2,868	2,868	2,868	ASMA (nationale-40% et départementales-60%)
5. Autres										-	-	-	
<b>Protection sociale complémentaire</b>	-	-	-	-	-	<b>1,402</b>	-	-	-	<b>1,402</b>	<b>1,402</b>	<b>1,402</b>	
1. Mutuelles référencées						1,402				1,402	1,402	1,402	2 mutuelles référencées : SMAR et MGET
2. Autres										-	-	-	
<b>Associations</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	ASMA nationale-40% et départementales-60%
1. Associations non imputées ailleurs										-	-	-	
<b>Prévention-Secours</b>	-	-	-	-	<b>0,147</b>	-	-	-	-	<b>0,147</b>	<b>0,147</b>	<b>0,147</b>	
1. Secours et Prêts					0,147					0,147	0,147	0,147	
2. Autres										-	-	-	
<b>Autres (à détailler en observations)</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>TOTAL</b>	<b>1,329</b>	<b>0,575</b>	<b>0,867</b>	<b>1,442</b>	<b>0,160</b>	<b>6,708</b>	-	-	-	<b>6,868</b>	<b>8,310</b>	<b>9,639</b>	

<b>Effectif des services sociaux (hors médecine de prévention et conditions de travail) en ETP</b>	<b>16</b>
Conseillers techniques nationaux	1
Conseillers techniques régionaux	
Assistants de service social	15

			en M€	Ratio Crédits/Agent	Ratio Crédits/MS
Effectifs	32 901	Crédits Ministère	8,310	252,58 €	0,57%
MS-T2 en M€ hors CAS Pensions	1 458	Crédits DGAFP	1,329	40,40 €	0,09%
		Total	9,639	292,98 €	0,66%

DGAFF/Ministère	16,00%
DGAFF/Total	13,79%

**Tableau 9/18**  
**Agriculture, alimentation, pêche, ruralité, aménagement du territoire**

**CULTURE ET COMMUNICATION**

Exercice 2010  CP en millions d'€	Prestations DGAFP	Prestations interministérielles à réglementation commune			Prestations ministérielles						TOTAL Ministère	TOTAL Ministère + DGAFP	Observations
	Ventilation ministérielle Titre 3	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Total PIMrc	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total PM			
<b>Restauration</b>	-	0,000	0,405	0,405	0,000	0,840	0,000	0,000	0,000	0,840	1,245	1,245	Participation interministérielle (1,14 €) évaluée
1. Prestations repas	-	-	0,405	0,405	-	-	-	-	-	-	0,405	0,405	
2. Participation RA, RIA, association de gestion, espaces de restauration... 3. Autres	-	-	-	-	-	0,840	-	-	-	0,840	0,840	0,840	
<b>Logement</b>	0,005	0,000	0,000	-	0,058	1,967	0,000	0,000	0,000	2,025	2,025	2,030	Aide aux déménagements
1. Réservation ou construction	-	-	-	-	-	1,967	-	-	-	1,967	1,967	1,967	
2. Aide à l'insertion des personnels	0,005	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,005	
3. Prêt mobilité	0,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,000	
4. Garantie de loyers	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
5. Prêts accession à la propriété	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
6. Association de gestion	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
7. Autres	-	-	-	-	0,058	-	-	-	-	0,058	0,058	0,058	
<b>Famille</b>	0,126	0,099	-	0,099	0,289	0,171	-	-	-	0,460	0,559	0,685	Aide à la garde d'enfants de 6 à 12 ans  Aide à la garde d'enfant handicapé  Association du personnel Aide aux familles monoparentales
1. Réservation places en crèche	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
2. Crèches administratives	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
3. Aide à la garde d'enfant (CESU)	0,126	-	-	-	0,010	-	-	-	-	0,010	0,010	0,136	
4. Parents en repos avec leur(s) enfant(s)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
5. Enfants handicapés	-	0,099	-	0,099	0,002	-	-	-	-	0,002	0,101	0,101	
6. Scolarité/formation	-	-	-	-	0,131	-	-	-	-	0,131	0,131	0,131	
7. Arbre de Noël	-	-	-	-	-	0,171	-	-	-	0,171	0,171	0,171	
8. Autres	-	-	-	-	0,146	-	-	-	-	0,146	0,146	0,146	
<b>Retraités</b>	-	-	-	-	0,024	-	-	-	-	0,024	0,024	0,024	Aide exceptionnelle au départ à la retraite
1. Aide ménagère à domicile	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
2. Autres	-	-	-	-	0,024	-	-	-	-	0,024	0,024	0,024	
<b>Vacances-culture-loisirs</b>	0,086	0,039	-	0,039	0,042	1,083	-	-	-	1,125	1,164	1,250	
1. Séjours d'enfants	-	0,033	-	0,033	-	0,203	-	-	-	0,203	0,236	0,236	
2. Séjours familles	-	0,006	-	0,006	0,042	-	-	-	-	0,042	0,048	0,048	
3. Chèques-vacances	0,086	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,086	
4. Associations sportives, culturelles... 5. Autres	-	-	-	-	-	0,880	-	-	-	0,880	0,880	0,880	
<b>Protection sociale complémentaire</b>	-	-	-	-	-	0,276	-	-	-	0,276	0,276	0,276	1 mutuelle référencée : MGEN
1. Mutuelles référencées	-	-	-	-	-	0,276	-	-	-	0,276	0,276	0,276	
2. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Associations</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1. Associations non imputées ailleurs	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Prévention-Secours</b>	-	-	-	-	0,165	-	-	-	-	0,165	0,165	0,165	
1. Secours et Prêts	-	-	-	-	0,165	-	-	-	-	0,165	0,165	0,165	
2. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Autres (à détailler en observations)</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>TOTAL</b>	<b>0,217</b>	<b>0,138</b>	<b>0,405</b>	<b>0,543</b>	<b>0,578</b>	<b>4,337</b>	-	-	-	<b>4,915</b>	<b>5,458</b>	<b>5,675</b>	

Effectif des services sociaux (hors médecine de prévention et conditions de travail) en ETP	5
Conseillers techniques nationaux	1
Conseillers techniques régionaux	0
Assistants de service social	4

	en M€	Ratio Crédits/Agent	Ratio Crédits/MS
Effectifs MS-T2 en M€ hors CAS Pensions	11 080		
Crédits Ministère	5,458	492,60 €	1,22%
Crédits DGAFP	0,217	19,60 €	0,05%
Total	5,675	512,20 €	1,26%

DGAFP/Ministère	3,98%
DGAFP/Total	3,83%

**DEFENSE ET ANCIENS COMBATTANTS**

Exercice 2010  CP en millions d'€	Prestations DGAFP	Prestations interministérielles à réglementation commune			Prestations ministérielles						TOTAL Ministère	TOTAL Ministère + DGAFP	Observations
	Ventilation ministérielle Titre 3	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Total PIMrc	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total PM			
<b>Restauration</b>	-	-	6,600	6,600	-	-	-	-	-	-	6,600	6,600	
1. Prestations repas			6,600	6,600							6,600	6,600	
2. Participation RA, RIA, association de gestion, espaces de restauration...			-	-							-	-	Pas de données financières disponibles
3. Autres			-	-							-	-	
<b>Logement</b>	0,085	-	-	-	-	4,958	34,855	-	-	39,813	39,813	39,898	
1. Réservation ou construction							34,855			34,855	34,855	34,855	
2. Aide à l'insertion des personnels	0,085											0,085	( 0,86 M€ financés par l'IGeSA)
3. Prêt mobilité	0,000											0,000	
4. Garantie de loyers						4,958				4,958	4,958	4,958	(34,84 M€ financés par l'IGeSA)
5. Prêts accession à la propriété													
6. Association de gestion													
7. Autres													
<b>Famille</b>	14,059	4,770	-	4,770	-	18,270	1,710	-	-	19,980	24,750	38,809	
1. Réservation places en crèche						2,110				2,110	2,110	2,110	
2. Crèches administratives						8,430				8,430	8,430	8,430	
3. Aide à la garde d'enfant (CESU)	14,059					2,130				2,130	2,130	16,189	Aide aux familles et ministères en OPEX
4. Parents en repos avec leur(s) enfant(s)													
5. Enfants handicapés		4,770		4,770							4,770	4,770	
6. Scolarité/formation						3,200				3,200	3,200	3,200	Prestation Education
7. Arbre de Noël						2,400				2,400	2,400	2,400	
8. Autres							1,710			1,710	1,710	1,710	Grands travaux immobiliers
<b>Retraités</b>	-	-	-	-	-	2,350	-	-	-	2,350	2,350	2,350	
1. Aide ménagère à domicile						2,350				2,350	2,350	2,350	
2. Autres													
<b>Vacances-culture-loisirs</b>	6,000	-	3,360	3,360	-	20,660	4,620	-	-	25,280	28,640	34,640	
1. Séjours d'enfants			3,360	3,360		10,030				10,030	13,390	13,390	Subvention à l'IGeSA
2. Séjours familles						5,390				5,390	5,390	5,390	
3. Chèques-vacances	6,000											6,000	
4. Associations sportives, culturelles...						0,800				0,800	0,800	0,800	
5. Autres						4,440	4,620			9,060	9,060	9,060	Travaux sur établissements de loisirs et sociaux (Etat et IGeSA)
<b>Protection sociale complémentaire</b>	-	-	-	-	-	8,000	-	-	-	8,000	8,000	8,000	
1. Mutuelles référencées						8,000				8,000	8,000	8,000	3 mutuelles référencées : MNAM, UNEO, MCDEF
2. Autres													
<b>Associations</b>	-	-	-	-	-	0,570	-	-	-	0,570	0,570	0,570	
1. Associations non imputées ailleurs						0,570				0,570	0,570	0,570	
<b>Prévention-Secours</b>	-	-	-	-	-	12,560	-	-	-	12,560	12,560	12,560	
1. Secours et Prêts						12,560				12,560	12,560	12,560	Secours 9,270 M€, Prêts sociaux 3,290 M€
2. Autres													
<b>Autres (à détailler en observations)</b>						0,650				0,650	0,650	0,650	Développement de l'information sociale
<b>TOTAL</b>	<b>20,144</b>	<b>4,770</b>	<b>9,960</b>	<b>14,730</b>	<b>-</b>	<b>68,018</b>	<b>41,185</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>109,203</b>	<b>123,933</b>	<b>144,077</b>	

Effectif des services sociaux (hors médecine de prévention et conditions de travail) en ETP	581
Conseillers techniques nationaux	2
Conseillers techniques régionaux	99
dont Assistants de service social	480

		en M€	Ratio Crédits/Agent	Ratio Crédits/MS
Effectifs	399 272	123,933	310,40 €	0,78%
MS-T2 en M€	15 954	20,144	50,45 €	0,13%
hors CAS Pensions		<b>144,077</b>	<b>360,85 €</b>	<b>0,90%</b>

DGAFP/Ministère	16,25%
DGAFP/Total	13,98%

ECOLOGIE, DEVELOPPEMENT DURABLE, TRANSPORTS, LOGEMENT														
Exercice 2010  CP en millions d'€	Prestations DGAFP	Prestations interministérielles à réglementation commune			Prestations ministérielles						TOTAL Ministère	TOTAL Ministère + DGAFP	Observations	
	Ventilation ministérielle Titre 3	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Total PIMrc	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total PM				
<b>Restauration</b>	-	-	6,270	6,270	-	-	-	-	-	-	6,270	6,270		
1. Prestations repas			6,270	6,270										
2. Participation RA, RIA, association de gestion, espaces de restauration...			-	-							-	-		La part ministérielle est payée sur les crédits de fonctionnement des services. Informations spécifiques non disponibles,
3. Autres			-	-							-	-		
<b>Logement</b>	0,415	-	-	-	-	-	-	1,425	-	1,425	1,425	1,840		
1. Réservation ou construction			-	-				1,425		1,425	1,425	1,425		
2. Aide à l'insertion des personnels	0,414		-	-							-	0,414		
3. Prêt mobilité	0,001		-	-							-	0,001		
4. Garantie de loyers			-	-							-	-		
5. Prêts accession à la propriété			-	-							-	-		
6. Association de gestion			-	-							-	-		
7. Autres			-	-							-	-		
<b>Famille</b>	1,286	-	0,720	0,720	0,989	1,306	-	-	-	2,295	3,015	4,301		
1. Réservation places en crèche			-	-						-	-	-		
2. Crèches administratives			-	-						-	-	-		
3. Aide à la garde d'enfant (CESU)	1,286		-	-						-	-	1,286		
4. Parents en repos avec leur(s) enfant(s)			0,080	0,080						-	0,080	0,080		
5. Enfants handicapés			0,640	0,640						-	0,640	0,640		
6. Scolarité/formation			-	-	0,989					0,989	0,989	0,989		APEH
7. Arbre de Noël			-	-		1,306				1,306	1,306	1,306		Aide à la scolarité
8. Autres			-	-						-	-	-		Politique en faveur des enfants
<b>Retraités</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
1. Aide ménagère à domicile			-	-						-	-	-		
2. Autres			-	-						-	-	-		
<b>Vacances-culture-loisirs</b>	1,641	-	1,300	1,300	-	9,890	-	-	-	9,890	11,190	12,831		
1. Séjours d'enfants			1,300	1,300		2,157				2,157	3,457	3,457		CGCV
2. Séjours familles			-	-		-				-	-	-		
3. Chèques-vacances	1,641		-	-		-				-	-	-		
4. Associations sportives, culturelles...			-	-		0,801				0,801	0,801	0,801		FNASCE
5. Autres			-	-		6,932				6,932	6,932	6,932		Unités d'accueil, centres de loisirs, centres de vacances
<b>Protection sociale complémentaire</b>	-	-	-	-	-	1,306	-	-	-	1,306	1,306	1,306		
1. Mutuelles référencées			-	-		1,306				1,306	1,306	1,306		1 mutuelle référencée : MGET
2. Autres			-	-		-				-	-	-		
<b>Associations</b>	-	-	-	-	-	0,025	-	-	-	0,025	0,025	0,025		
1. Associations non imputées ailleurs			-	-		0,025				0,025	0,025	0,025		ANAC
<b>Prévention-Secours</b>	-	-	-	-	1,146	-	-	-	-	1,146	1,146	1,146		
1. Secours et Prêts			-	-	1,141					1,141	1,141	1,141		Aides matérielles
2. Autres			-	-	0,005					0,005	0,005	0,005		Aides individuelles aux personnes handicapées
<b>Autres (à détailler en observations)</b>						0,663				0,663	0,663	0,663		Crédits d'initiative locale dédiés à la réalisation d'actions collectives
<b>TOTAL</b>	<b>3,342</b>	-	<b>8,290</b>	<b>8,290</b>	<b>2,135</b>	<b>13,190</b>	-	<b>1,425</b>	-	<b>16,750</b>	<b>25,040</b>	<b>28,382</b>		

Effectif des services sociaux (hors médecine de prévention et conditions de travail) en ETP	
Conseillers techniques nationaux	1
Conseillers techniques régionaux	22
Assistants de service social	102

		en M€	Ratio Crédits/Agent	Ratio Crédits/MS	
Effectifs	64 086	Crédits Ministère	25,040	390,72 €	1,02%
MS-T2 en M€ hors CAS Pensions	2 450	Crédits DGAFP	3,342	52,15 €	0,14%
		Total	28,382	442,87 €	1,16%

DGAFP/Ministère	13,35%
DGAFP/Total	11,78%

Tableau 12/18  
Ecologie, développement durable, transports, logement

**MINISTERES ECONOMIQUES ET FINANCIERS (Secrétariat général + DGFiP et Douanes)**

Exercice 2010 CP en millions d'€	Prestations DGAFP	Prestations interministérielles à réglementation commune			Prestations ministérielles						TOTAL Ministère	TOTAL Ministère + DGAFP	Observations
	Ventilation ministérielle Titre 3	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Total PIMrc	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total PM			
<b>Restauration</b>	-	-	7,450	7,450	-	45,356	1,610	-	-	46,966	54,416	54,416	Titres-restaurant 5€, part patronale 50%. Effort ministériel : 50% de la dépense budgétaire(34,893 M€)
1. Prestations repas			7,450	7,450						-	7,450	7,450	
2. Participation RA, RIA, association de gestion, espaces de restauration...						27,909	1,610			29,519	29,519	29,519	
3. Autres						17,447				17,447	17,447	17,447	
<b>Logement</b>	0,081	-	-	-	-	23,040	-	-	-	23,040	23,040	23,121	Subvention ALPAF
1. Réservation ou construction						11,040				11,040	11,040	11,040	
2. Aide à l'insertion des personnels	0,080					7,000				7,000	7,000	7,080	
3. Prêt mobilité	0,002					5,000				5,000	5,000	5,002	
4. Garantie de loyers						-				-	-	-	
5. Prêts accession à la propriété						-				-	-	-	
6. Association de gestion						-				-	-	-	
7. Autres						-				-	-	-	
<b>Famille</b>	2,599	-	-	-	-	6,775	0,017	-	-	6,792	6,792	9,391	Regroupement 1. Réservation places en crèches et 2.Crèches administratives
1. Réservation places en crèche						2,550	0,017			2,567	2,567	2,567	
2. Crèches administratives						-				-	-	-	
3. Aide à la garde d'enfant (CESU)	2,599					-				-	-	2,599	
4. Parents en repos avec leur(s) enfant(s)						-				-	-	-	
5. Enfants handicapés						-				-	-	-	
6. Scolarité/formation						-				-	-	-	
7. Arbre de Noël						3,008				3,008	3,008	3,008	
8. Autres						1,217				1,217	1,217	1,217	
<b>Retraités</b>	-	-	-	-	-	0,426	-	-	-	0,426	0,426	0,426	Réunions de retraités (Budgets d'initiative locale)
1. Aide ménagère à domicile						-				-	-	-	
2. Autres						0,426				0,426	0,426	0,426	
<b>Vacances-culture-loisirs</b>	3,359	0,318	-	0,318	-	34,353	0,623	-	-	34,976	35,294	38,653	Subvention EPAF: 29 M€
1. Séjours d'enfants		0,201		0,201		18,270	0,329			18,599	18,800	18,800	
2. Séjours familles		0,117		0,117		10,730	0,294			11,024	11,141	11,141	
3. Chèques-vacances	3,359					-				-	-	3,359	
4. Associations sportives, culturelles...						5,353				5,353	5,353	5,353	
5. Autres						-				-	-	-	
<b>Protection sociale complémentaire</b>	-	-	-	-	-	13,600	-	-	-	13,600	13,600	13,600	1 mutuelle référencée : MGEFI, 75% du montant plafond de 19 M€. Solde versé en 2011 après examen des transferts de solidarité intergénérationnels
1. Mutuelles référencées						13,600				13,600	13,600	13,600	
2. Autres						-				-	-	-	
<b>Associations</b>	-	-	-	-	-	13,688	-	-	-	13,688	13,688	13,688	notamment Orphelins des Douanes
1. Associations non imputées ailleurs						13,688				13,688	13,688	13,688	
<b>Prévention-Secours</b>	-	-	-	-	2,943	-	-	-	0,439	3,382	3,382	3,382	Prêts sociaux en titre 7
1. Secours et Prêts					2,943				0,439	3,382	3,382	3,382	
2. Autres										-	-	-	
<b>Autres (à détailler en observations)</b>													
<b>TOTAL</b>	6,039	0,318	7,450	7,768	2,943	137,238	2,250	-	0,439	142,870	150,638	156,677	

Effectif des services sociaux (hors médecine de prévention et conditions de travail) en ETP	
Conseillers techniques nationaux	1
Conseillers techniques régionaux	11
Assistants de service social	108

	en M€	Ratio Crédits/Agent	Ratio Crédits/MS
Effectifs	157 930	Crédits Ministère 150,638	953,83 €
MS-T2 en M€ hors CAS Pensions	6 942	Crédits DGAFP 6,039	38,24 €
		Total	156,677
			992,07 €

DGAFP/Ministère	4,01%
DGAFP/Total	3,85%

Tableau 13/18  
Ministères économiques et financiers

EDUCATION NATIONALE- ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, RECHERCHE														
Exercice 2010  CP en millions de €	Prestations DGAFP	Prestations interministérielles à réglementation commune			Prestations ministérielles						TOTAL Ministère	TOTAL Ministère + DGAFP	Observations	
		Ventilation ministérielle Titre 3	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Total PIMrc	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières				Total PM
<b>Restauration</b>	-	-	4,390	4,390	-	2,118	-	-	-	-	2,118	6,508	6,508	
1. Prestations repas	-	-	4,390	4,390	-	0,804	-	-	-	-	0,804	5,194	5,194	
2. Participation RA, RIA, association de gestion, espaces de restauration...	-	-	-	-	-	1,314	-	-	-	-	1,314	1,314	1,314	
3. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Logement</b>	3,398	-	-	-	1,428	9,383	-	-	-	-	10,811	10,811	14,209	
1. Réservation ou construction	-	-	-	-	-	0,695	-	-	-	-	0,695	0,695	0,695	
2. Aide à l'insertion des personnels	3,394	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,394	
3. Prêt mobilité	0,004	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,004	
4. Garantie de loyers	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
5. Prêts accession à la propriété	-	-	-	-	-	8,673	-	-	-	-	8,673	8,673	8,673	
6. Association de gestion	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
7. Autres	-	-	-	-	1,428	0,015	-	-	-	-	1,443	1,443	1,443	Aide à l'installation des personnels nouvellement nommés, non éligibles à l'AIP.
<b>Famille</b>	24,230	7,037	-	7,037	3,370	0,310	-	-	-	-	3,680	10,717	34,947	
1. Réservation places en crèche	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
2. Crèches administratives	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
3. Aide à la garde d'enfant (CESU)	24,230	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24,230	
4. Parents en repos avec leur(s) enfant(s)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
5. Enfants handicapés	-	7,037	-	7,037	-	-	-	-	-	-	-	7,037	7,037	
6. Scolarité/formation	-	-	-	-	2,597	-	-	-	-	-	2,597	2,597	2,597	
7. Arbre de Noël	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
8. Autres	-	-	-	-	0,773	0,310	-	-	-	-	1,083	1,083	1,083	Titre 2 : garde périscolaire, frais de justice, frais d'obsèques, aide aux orphelins... Titre 3 : conseil en économie familiale et sociale
<b>Retraités</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1. Aide ménagère à domicile	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
2. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Vacances-culture-loisirs</b>	12,022	1,173	-	1,173	0,972	4,652	-	-	-	-	5,624	6,797	18,819	
1. Séjours d'enfants	-	1,173	-	1,173	0,972	-	-	-	-	-	0,972	2,145	2,145	
2. Séjours familles	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
3. Chèques-vacances	12,022	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12,022	
4. Associations sportives, culturelles...	-	-	-	-	-	4,652	-	-	-	-	4,652	4,652	4,652	
5. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Protection sociale complémentaire</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1. Mutuelles référencées	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 mutuelle référencée : MGEN. Pas de subvention en 2011; 6 M€ en 2009 (6 mois)
2. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Associations</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1. Associations non imputées ailleurs	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Prévention-Secours</b>	-	-	-	-	6,417	-	-	-	-	-	6,417	6,417	6,417	
1. Secours et Prêts	-	-	-	-	6,417	-	-	-	-	-	6,417	6,417	6,417	Titre 2, uniquement SECOURS. Prêts à CT pour les personnels du ministère en difficulté financière, gérés par la MGEN après une subvention de 10,4 M€ en 1995: encours de prêts 5,3 M€; nouveaux prêts 2010 1,88 M€.
2. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Autres (à détailler en observations)</b>	-	-	-	-	0,534	0,023	-	-	-	-	0,557	0,557	0,557	Sur le P214, cette catégorie recouvre l'aide au déplacement professionnel, l'information. Sur les P139 et 150 aide au déplacement en faveur des personnels non titulaires nommés loin de leur domicile. les 23 000€ représentent des opérations de communicatio
<b>TOTAL</b>	<b>39,650</b>	<b>8,210</b>	<b>4,390</b>	<b>12,600</b>	<b>12,721</b>	<b>16,486</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>29,207</b>	<b>41,807</b>	<b>81,457</b>	

Effectif des services sociaux (hors médecine de prévention et conditions de travail) en ETP	364
Conseillers techniques nationaux	207
Conseillers techniques régionaux	157
Assistants de service social	

		en M€	Ratio Crédits/Agent	Ratio Crédits/MS
Effectifs MS-T2 en M€ hors CAS Pensions	1 025 076	41,807	40,78 €	0,10%
Crédits Ministère	43 030	39,650	38,68 €	0,09%
Crédits DGAFP		81,457	79,46 €	0,19%
Total				

DGAFP/Ministère	94,84%
DGAFP/Total	48,68%

Tableau 14/18  
Education nationale - Enseignement supérieur et recherche

**INTERIEUR, OUTRE-MER, COLLECTIVITES TERRITORIALES, IMMIGRATION ( SG/DRH et DGPN)**

Exercice 2010  CP en millions d'€	Prestations DGAFP	Prestations interministérielles à réglementation commune			Prestations ministérielles						TOTAL Ministère	TOTAL Ministère + DGAFP	Observations
	Ventilation ministérielle Titre 3	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Total PIMrc	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total PM			
<b>Restauration</b> 1. Prestations repas 2. Participation RA, RIA, association de gestion, espaces de restauration... 3. Autres	-	-	5,058	5,058	-	7,668	-	-	-	7,668	12,726	12,726	
			5,058	5,058		3,807				3,807	8,865	8,865	
			-	-		3,861				3,861	3,861	3,861	
			-	-		-				-	-	-	
<b>Logement</b> 1. Réservation ou construction 2. Aide à l'insertion des personnels 3. Prêt mobilité 4. Garantie de loyers 5. Prêts accession à la propriété 6. Association de gestion 7. Autres	0,969	-	-	-	-	21,574	-	-	-	21,574	21,574	22,543	
	0,967			-		18,262				18,262	18,262	18,262	
	0,002			-		-				-	-	0,967	
				-		-				-	-	0,002	
				-		0,035				0,035	0,035	0,035	
				-		3,063				3,063	3,063	3,063	
				-		-				-	-	-	
				-		0,214				0,214	0,214	0,214	
<b>Famille</b> 1. Réservation places en crèche 2. Crèches administratives 3. Aide à la garde d'enfant (CESU) 4. Parents en repos avec leur(s) enfant(s) 5. Enfants handicapés 6. Scolarité/formation 7. Arbre de Noël 8. Autres	4,877	0,373	-	0,373	0,150	12,484	-	-	-	12,634	13,007	17,884	
				-		5,965				5,965	5,965	5,965	
				-		1,237				1,237	1,237	1,237	
	4,877			-		0,173				0,173	0,173	5,050	
				-		0,062				0,062	0,062	0,062	
		0,373		0,373		1,570				1,570	1,943	1,943	
				-	0,150	0,605				0,755	0,755	0,755	
				-		2,725				2,725	2,725	2,725	
				-		0,147				0,147	0,147	0,147	
<b>Retraités</b> 1. Aide ménagère à domicile 2. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
				-		-				-	-	-	
				-		-				-	-	-	
<b>Vacances-culture-loisirs</b> 1. Séjours d'enfants 2. Séjours familles 3. Chèques-vacances 4. Associations sportives, culturelles... 5. Autres	3,547	1,134	0,108	1,242	-	6,462	-	0,358	-	6,820	8,062	11,609	
		0,965	0,099	1,064		-		0,073	-	0,073	1,137	1,137	
		0,169	0,009	0,178		5,230		0,285		5,515	5,693	5,693	
	3,547			-		0,054		-		0,054	0,054	3,601	
				-		-		-		-	-	-	Cinéma, pratique sportive, aide au déménagement, ....
				-		1,178		-		1,178	1,178	1,178	
<b>Protection sociale complémentaire</b> 1. Mutuelles référencées 2. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Pas de mutuelles référencées
				-		-		-		-	-	-	
				-		-		-		-	-	-	
<b>Associations</b> 1. Associations non imputées ailleurs	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
				-		-		-		-	-	-	
<b>Prévention-Secours</b> 1. Secours et Prêts 2. Autres	-	-	-	-	-	2,111	-	-	-	2,111	2,111	2,111	
				-		2,111		-		2,111	2,111	2,111	
				-		-		-		-	-	-	
<b>Autres (à détailler en observations)</b>				-		-		-		-	-	-	
<b>TOTAL</b>	<b>9,393</b>	<b>1,507</b>	<b>5,166</b>	<b>6,673</b>	<b>0,150</b>	<b>50,299</b>	<b>-</b>	<b>0,358</b>	<b>-</b>	<b>50,807</b>	<b>57,480</b>	<b>66,873</b>	

Effectif des services sociaux (hors médecine de prévention et conditions de travail) en ETP	
Conseillers techniques nationaux	1
Conseillers techniques régionaux	18,6
Assistants de service social	146,7

	en M€		Ratio Crédits/Agent	Ratio Crédits/MS
Effectifs	186 530	Crédits Ministère	57,480	308,15 €
MS-T2 en M€	7 103	Crédits DGAFP	9,393	50,36 €
hors CAS Pensions		Total	66,873	358,51 €

DGAFP/Ministère	16,34%
DGAFP/Total	14,05%

Tableau 15/18  
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales, immigration

## JUSTICE ET LIBERTES

Exercice 2010  CP en millions d'€	Prestations DGAFP	Prestations interministérielles à réglementation commune			Prestations ministérielles						TOTAL Ministère	TOTAL Ministère + DGAFP	Observations
	Ventilation ministérielle Titre 3	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Total PIMrc	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total PM			
<b>Restauration</b>	-	-	<b>3,690</b>	<b>3,690</b>	-	<b>2,390</b>	-	-	-	<b>2,390</b>	<b>6,080</b>	<b>6,080</b>	
1. Prestations repas			3,690	3,690						-	3,690	3,690	
2. Participation RA, RIA, association de gestion, espaces de restauration...			-	-		2,390				2,390	2,390	2,390	
3. Autres			-	-		-				-	-	-	
<b>Logement</b>	<b>1,388</b>	-	-	-	-	<b>2,250</b>	-	-	-	<b>2,250</b>	<b>2,250</b>	<b>3,638</b>	
1. Réservation ou construction			-	-		1,750				1,750	1,750	1,750	
2. Aide à l'insertion des personnels	1,385		-	-		-				-	-	1,385	
3. Prêt mobilité	0,003		-	-		-				-	-	0,003	
4. Garantie de loyers			-	-		0,500				0,500	0,500	0,500	
5. Prêts accession à la propriété			-	-		-				-	-	-	
6. Association de gestion			-	-		-				-	-	-	
7. Autres			-	-		-				-	-	-	
<b>Famille</b>	<b>1,899</b>	<b>0,560</b>	-	<b>0,560</b>	-	-	-	-	-	-	<b>0,560</b>	<b>2,459</b>	
1. Réservation places en crèche			-	-		-				-	-	-	
2. Crèches administratives			-	-		-				-	-	-	
3. Aide à la garde d'enfant (CESU)	1,899		-	-		-				-	-	1,899	
4. Parents en repos avec leur(s) enfant(s)			-	-		-				-	-	-	
5. Enfants handicapés		0,560	-	0,560		-				-	0,560	0,560	
6. Scolarité/formation			-	-		-				-	-	-	
7. Arbre de Noël			-	-		-				-	-	-	
8. Autres			-	-		-				-	-	-	
<b>Retraités</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1. Aide ménagère à domicile			-	-		-				-	-	-	
2. Autres			-	-		-				-	-	-	
<b>Vacances-culture-loisirs</b>	<b>1,042</b>	<b>0,470</b>	-	<b>0,470</b>	-	<b>4,000</b>	-	-	-	<b>4,000</b>	<b>4,470</b>	<b>5,512</b>	
1. Séjours d'enfants		0,470	-	0,470		2,820				2,820	3,290	3,290	
2. Séjours familles			-	-		0,300				0,300	0,300	0,300	
3. Chèques-vacances	1,042		-	-		-				-	-	1,042	
4. Associations sportives, culturelles...			-	-		0,880				0,880	0,880	0,880	
5. Autres			-	-		-				-	-	-	
<b>Protection sociale complémentaire</b>	-	-	-	-	-	<b>3,181</b>	-	-	-	<b>3,181</b>	<b>3,181</b>	<b>3,181</b>	
1. Mutuelles référencées			-	-		3,181				3,181	3,181	3,181	1 mutuelle référencée : MMJ
2. Autres			-	-		-				-	-	-	
<b>Associations</b>	-	-	-	-	-	<b>1,640</b>	-	-	-	<b>1,640</b>	<b>1,640</b>	<b>1,640</b>	
1. Associations non imputées ailleurs			-	-		1,640				1,640	1,640	1,640	
<b>Prévention-Secours</b>	-	-	-	-	-	<b>1,920</b>	-	-	-	<b>1,920</b>	<b>1,920</b>	<b>1,920</b>	
1. Secours et Prêts			-	-		1,920				1,920	1,920	1,920	
2. Autres			-	-		-				-	-	-	
<b>Autres (à détailler en observations)</b>													
<b>TOTAL</b>	<b>4,329</b>	<b>1,030</b>	<b>3,690</b>	<b>4,720</b>	<b>-</b>	<b>15,381</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>15,381</b>	<b>20,101</b>	<b>24,430</b>	

Effectif des services sociaux (hors médecine de prévention et conditions de travail) en ETP	72
Conseillers techniques nationaux	1
Conseillers techniques régionaux	10
Assistants de service social	61

			en M€	Ratio Crédits/Agent	Ratio Crédits/MS
Effectifs	73 249	Crédits Ministère	20,101	274,42 €	0,66%
MS-T2 en M€ hors CAS Pensions	3 032	Crédits DGAFP	4,329	59,10 €	0,14%
		Total	24,430	333,52 €	0,81%

DGAFP/Ministère	21,54%
DGAFP/Total	17,72%

**Tableau 16/18  
Justice et libertés**

**TRAVAIL, EMPLOI, SANTE - DRH SANTE, COHESION SOCIALE, JEUNESSE ET SPORTS**

Exercice 2010 CP en millions d'€	Prestations DGAFP	Prestations interministérielles à réglementation commune			Prestations ministérielles						TOTAL Ministère	TOTAL Ministère + DGAFP	Observations	
		Ventilation ministérielle Titre 3	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Total PIMrc	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières				Total PM
<b>Restauration</b>	-	-	0,612	0,612	-	2,262	-	-	-	-	2,262	2,874	2,874	
1. Prestations repas	-	-	0,612	0,612	-	-	-	-	-	-	-	0,612	0,612	
2. Participation RA, RIA, association de gestion, espaces de restauration...	-	-	-	-	-	2,262	-	-	-	-	2,262	2,262	2,262	
3. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Logement</b>	0,024	-	-	-	-	0,079	-	-	-	-	0,079	0,079	0,103	
1. Réservation ou construction	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
2. Aide à l'insertion des personnels	0,024	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,024	
3. Prêt mobilité	0,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,000	
4. Garantie de loyers	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
5. Prêts accession à la propriété	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
6. Association de gestion	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
7. Autres	-	-	-	-	-	0,079	-	-	-	-	0,079	0,079	0,079	Aide au nouveau logement
<b>Famille</b>	0,135	0,110	-	0,110	-	1,057	-	-	-	-	1,057	1,167	1,302	
1. Réservation places en crèche	-	-	-	-	-	0,480	-	-	-	-	0,480	0,480	0,480	Fonctionnement courant hors personnel et immobilisations
2. Crèches administratives	-	-	-	-	-	0,480	-	-	-	-	0,480	0,480	0,480	
3. Aide à la garde d'enfant (CESU)	0,135	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,135	
4. Parents en repos avec leur(s) enfant(s)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
5. Enfants handicapés	-	0,110	-	0,110	-	-	-	-	-	-	-	0,110	0,110	
6. Scolarité/formation	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
7. Arbre de Noël	-	-	-	-	-	0,097	-	-	-	-	0,097	0,097	0,097	Arbre de Noël en AC, pas de données en SD
8. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Retraités</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1. Aide ménagère à domicile	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
2. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Vacances-culture-loisirs</b>	0,076	0,030	-	0,030	0,142	0,586	-	-	-	-	0,728	0,758	0,834	
1. Séjours d'enfants	-	0,030	-	0,030	0,136	-	-	-	-	-	0,136	0,166	0,166	
2. Séjours familles	-	-	-	-	0,006	-	-	-	-	-	0,006	0,006	0,006	
3. Chèques-vacances	0,076	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,076	
4. Associations sportives, culturelles...	-	-	-	-	-	0,586	-	-	-	-	0,586	0,586	0,586	
5. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Protection sociale complémentaire</b>	-	-	-	-	-	0,020	-	-	-	-	0,020	0,020	0,020	
1. Mutuelles référencées	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Au 1/1/2011, 1 mutuelle référencée:MGAS, subvention 0,5 M€/an
2. Autres	-	-	-	-	-	0,020	-	-	-	-	0,020	0,020	0,020	Solde marché AMO pour la procédure PSC
<b>Associations</b>	-	-	-	-	-	0,240	-	-	-	-	0,240	0,240	0,240	
1. Associations non imputées ailleurs	-	-	-	-	-	0,240	-	-	-	-	0,240	0,240	0,240	
<b>Prévention-Secours</b>	-	-	-	-	0,440	-	-	-	-	-	0,440	0,440	0,440	
1. Secours et Prêts	-	-	-	-	0,440	-	-	-	-	-	0,440	0,440	0,440	
2. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Autres (à détailler en observations)</b>	-	-	-	-	-	0,654	-	-	-	-	0,654	0,654	0,654	Subventions Œuvres sociales
<b>TOTAL</b>	<b>0,235</b>	<b>0,140</b>	<b>0,612</b>	<b>0,752</b>	<b>0,582</b>	<b>4,898</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>5,480</b>	<b>6,232</b>	<b>6,467</b>	

Effectif des services sociaux (hors médecine de prévention et conditions de travail) en ETP	
	22
Conseillers techniques nationaux	1
Conseillers techniques régionaux	7
Assistants de service social	14

	en M€		Ratio Crédits/Agent	Ratio Crédits/MS
Effectifs	6 154	Crédits Ministère 6,232	1 012,67 €	2,31%
MS-T2 en M€ hors CAS Pensions	270	Crédits DGAFP 0,235	38,21 €	0,09%
		Total 6,467	1 050,89 €	2,40%

DGAFP/Ministère	3,77%
DGAFP/Total	3,64%

**Tableau 17/18**  
**Santé, cohésion sociale, jeunesse et sports**

**TRAVAIL, EMPLOI, SANTE - DAGEMO (TRAVAIL)**

Exercice 2010 CP en millions d'€	Prestations DGAFP	Prestations interministérielles à réglementation commune			Prestations ministérielles						TOTAL Ministère	TOTAL Ministère + DGAFP	Observations
	Ventilation ministérielle Titre 3	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Total PIMrc	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total PM			
<b>Restauration</b>	-	-	0,569	0,569	-	2,484	-	-	-	2,484	3,053	3,053	
1. Prestations repas	-	-	0,569	0,569	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Participation RA, RIA, association de gestion, espaces de restauration...	-	-	-	-	2,484	-	-	-	-	2,484	2,484	2,484	-
3. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Logement</b>	0,065	-	-	-	0,214	-	-	-	-	0,214	0,214	0,279	
1. Réservation ou construction	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Aide à l'insertion des personnels	0,064	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,064	-
3. Prêt mobilité	0,001	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,001	-
4. Garantie de loyers	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5. Prêts accession à la propriété	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6. Association de gestion	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7. Autres	-	-	-	-	0,214	-	-	-	-	0,214	0,214	0,214	Aide aux déménagement
<b>Famille</b>	0,351	0,109	-	0,109	0,834	0,448	-	-	-	1,282	1,391	1,742	
1. Réservation places en crèche	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Crèches administratives	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3. Aide à la garde d'enfant (CESU)	0,351	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,351	-
4. Parents en repos avec leur(s) enfant(s)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5. Enfants handicapés	-	0,109	-	0,109	-	-	-	-	-	-	0,109	0,109	-
6. Scolarité/formation	-	-	-	-	0,458	-	-	-	-	0,458	0,458	0,458	-
7. Arbre de Noël	-	-	-	-	-	0,345	-	-	-	0,345	0,345	0,345	-
8. Autres	-	-	-	-	0,376	0,103	-	-	-	0,479	0,479	0,479	Diverses prestations locales individuelles et/ou collectives
<b>Retraités</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1. Aide ménagère à domicile	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Vacances-culture-loisirs</b>	0,437	0,078	-	0,078	0,333	0,895	-	-	-	1,228	1,306	1,743	
1. Séjours d'enfants	-	0,072	-	0,072	0,070	-	-	-	-	0,070	0,142	0,142	-
2. Séjours familles	-	0,006	-	0,006	0,263	-	-	-	-	0,263	0,269	0,269	-
3. Chèques-vacances	0,437	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,437	-
4. Associations sportives, culturelles...	-	-	-	-	-	0,895	-	-	-	0,895	0,895	0,895	-
5. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Protection sociale complémentaire</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1. Mutuelles référencées	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Au 1/1/2011, 1 mutuelle référencée:MGAS, subvention 0,57 M€/an
2. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Associations</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1. Associations non imputées ailleurs	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Prévention-Secours</b>	-	-	-	-	0,371	-	-	-	-	0,371	0,371	0,371	
1. Secours et Prêts	-	-	-	-	0,371	-	-	-	-	0,371	0,371	0,371	-
2. Autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Autres (à détailler en observations)</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>TOTAL</b>	<b>0,853</b>	<b>0,187</b>	<b>0,569</b>	<b>0,756</b>	<b>1,752</b>	<b>3,827</b>	-	-	-	<b>5,579</b>	<b>6,335</b>	<b>7,188</b>	

Effectif des services sociaux (hors médecine de prévention et conditions de travail) en ETP	
	9
Conseillers techniques nationaux	1
Conseillers techniques régionaux	3
Assistants de service social	5

	en M€	Ratio Crédits/Agent	Ratio Crédits/MS
Effectifs MS-T2 en M€ hors CAS Pensions	18 553		
Crédits Ministère	6,335	341,45 €	0,78%
Crédits DGAFP	0,853	45,98 €	0,10%
<b>Total</b>	<b>7,188</b>	<b>387,43 €</b>	<b>0,88%</b>

DGAFP/Ministère	13,46%
DGAFP/Total	11,87%

**Tableau 18/18  
Travail**

**Document thématique n° 3**

**La restauration des agents de l'Etat  
organisée dans le cadre de l'action sociale**



## **La restauration des agents de l'Etat organisée dans le cadre de l'action sociale**

Dans le cadre de l'action sociale au profit de leurs agents, les administrations proposent des solutions collectives de restauration, notamment pour la pause méridienne<sup>8</sup>. Sauf exception due à des conditions et horaires de travail particuliers, ces solutions collectives proposent le repas du déjeuner.

Chaque administration passe convention avec une ou plusieurs structures de restauration ; en contrepartie du conventionnement, les agents bénéficient de tarifs conventionnés (inférieurs au prix de revient du repas), l'administration prenant en charge une partie des dépenses de fonctionnement, voire d'investissement, du restaurant.

La restauration collective s'est fortement développée après la deuxième guerre mondiale, avec des « cantines » ministérielles appelées depuis restaurants administratifs (RA). Les restaurants interadministratifs (RIA) sont créés à partir des années 70 dans le cadre du regroupement de services administratifs dans des cités administratives.

La fréquentation de ces restaurants est signalée en hausse par certains ministères, l'évolution de l'organisation du travail (journée continue), des temps de transports - à Paris comme en région, les tensions sur le pouvoir d'achat des agents publics expliquant cela. Cependant certains gestionnaires ont pointé des évolutions de mode de consommation (différente du classique « 1 plat et 2 périphériques »), un recul de fréquentation par certains personnels (avec le retour d'agents déjeunant « à la gamelle » dans leur bureau). Certains ministères poursuivent des objectifs ambitieux pour accroître le nombre d'agents pouvant bénéficier de solutions diversifiées de restauration collective.

### **Un dispositif interministériel pertinent : les RIA - Restaurants interadministratifs**

Les restaurants interadministratifs se sont constitués progressivement, sans véritable cadre juridique, à l'initiative du comité interministériel des services sociaux, créé par arrêté du 19 juin 1970. Ce contexte explique la difficulté à, parfois, distinguer un RIA d'un RA accueillant des services de plusieurs administrations.

La circulaire Budget/Fonction Publique du 17 mars 1986 constitue le premier texte sur les questions relatives aux RIA, avec pour objectif « d'encadrer juridiquement » un dispositif mis en place empiriquement.

La circulaire interministérielle 2B n°95-612 / FP4 n°1859 du 12 juin 1995 relative à l'organisation et au fonctionnement des RIA circonscrit le périmètre du RIA (les services administratifs de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics ou assimilés) et définit les notions d'administration « affectataire » (service affectataire des locaux) et le rôle des différentes administrations (coordonnatrice ou associée). Par ailleurs, la circulaire présente le cadre des opérations de construction ou rénovation de RIA, les modalités de fonctionnement (le cadre juridique « vivement recommandé » est celui de l'association de gestion type loi de 1901 avec un conseil d'administration

---

<sup>8</sup> On peut utilement rappeler qu'il y a près de 100 ans, une loi a interdit la prise des repas sur les lieux de travail. Cette disposition est codifiée à l'article R. 4228-19 du code du travail : « Il est interdit de laisser les travailleurs prendre leur repas dans les locaux affectés au travail. » ; les articles R. 4228-22 à R. 4228-25 précisant les conditions dans lesquelles l'employeur met à disposition un local de restauration.

et une commission de surveillance) et les subventions versées par les administrations au RIA (distinguant dépenses obligatoires et dépenses facultatives).

Les principaux acteurs sont, au niveau central, le CIAS et, au niveau déconcentré, le préfet en tant que représentant de l'Etat, la Section régionale interministérielle d'action sociale - SRIAS et les collectivités territoriales.

### *Etat des lieux des RIA*

Le parc de RIA comprend 95 sites répartis sur le territoire métropolitain. Mais cette implantation est hétérogène par exemple, la région Nord-Pas-de-Calais n'a pas de RIA. 1/3 des RIA relève d'une collectivité territoriale ; environ 2/3 des associations de gestion concèdent la prestation repas à une société de restauration collective.

Les principales administrations d'Etat parties prenantes aux RIA sont les finances, l'intérieur, l'agriculture et l'écologie.

Dans le cadre du programme pluriannuel 2007/2014 de remise en conformité aux normes d'hygiène et de sécurité des 97 RIA (95 en activité et 2 en phase projet de création), des crédits d'investissements sont mobilisés pour financer ces travaux réalisés, de manière générale, sur plusieurs années. En 2010, 12,527 M€ de crédits de paiement, gérés par la DGAFP, ont été mobilisés au profit de 32 RIA.

Les organisations syndicales demandent régulièrement un tarif unifié de repas pour les agents des différentes administrations. Cet objectif ne peut actuellement être atteint en raison des écarts importants de participation des administrations, voire, pour certaines, de l'absence de participation. Ces écarts existent d'une administration à l'autre et, pour une même administration, d'un RIA à l'autre. Chaque administration détermine le tarif à payer par ses agents en fonction de sa propre politique en la matière, ainsi que son niveau et ses modalités de participation

### *Actualisation du cadre normatif des RIA*

Depuis l'élaboration du cadre réglementaire en 1995, la réduction du périmètre de l'administration impacte à la fois l'activité et le fonctionnement des RIA. Par ailleurs, l'environnement réglementaire, notamment en matière d'hygiène et de fiscalité, plus complexe et contraignant, contribue mécaniquement à accroître les responsabilités des membres du conseil d'administration et de la commission de surveillance. Ces membres, qui sont des fonctionnaires, assurent ces fonctions à titre bénévole. La circulaire de 1995 ne pose pas d'obligations en termes de formation et de facilités de services.

Aussi, le CIAS a engagé des travaux d'actualisation du cadre normatif des RIA. En 2004, les travaux ont buté sur la notion d'administration (conserver la notion « 1995 » ou ouvrir le RIA à des entreprises privées). Les divergences existaient entre administrations et organisations syndicales mais aussi entre administrations. En 2010, les travaux ont été relancés dans le cadre d'un groupe de travail « dédié à la rénovation de la circulaire de 1995 ». Ces travaux abordent actuellement le mode de gestion des RIA. Dans ce cadre, les acteurs du CIAS apportent des réponses sensiblement différentes à la fragilité des associations de gestion : les organisations syndicales considèrent que de meilleures dotations, par les administrations, en moyens (formation et temps) suffiraient à relancer l'attractivité du mode associatif ; pour leur part, les administrations s'interrogent sur le coût et l'efficacité de ces dispositifs.

## **Un dispositif ministériel historique : les RA - Restaurants administratifs**

Dès lors qu'un ministère a une concentration importante d'agents dans une même ville, ou dans un même quartier à Paris, il a « historiquement » développé des restaurants administratifs à vocation ministérielle et cela depuis plus de 60 ans. C'est vrai de la plupart des ministères à Paris, de l'écologie et des ministères économiques et financiers en région.

Gérés le plus généralement dans un cadre associatif, ces restaurants sont conventionnés avec l'administration concernée qui souvent - comme pour les RIA - va mettre à disposition des locaux, prendre en charge l'investissement et des éléments du fonctionnement (comme les fluides). Pendant longtemps, ces administrations ont également mis à disposition du personnel à titre gracieux ; la pratique actuelle est de recourir à des mises à disposition remboursées.

## **En l'absence de RA ou RIA, des solutions alternatives**

### *Les restaurants conventionnés*

Certaines administrations développent des conventionnements de nature variée avec d'autres structures de restauration collective : restaurants administratifs (autres ministères, collectivités territoriales, structures hospitalières...), des restaurants d'entreprises ou inter entreprises, et des restaurants du secteur commercial (cafétérias, restaurants traditionnels...).

Ces solutions se révèlent adaptées pour des services à petits effectifs, mais nécessitent un effort financier accru des administrations pour maintenir un tarif acceptable pour les agents qui bénéficient également dans ce cas de la prestation repas interministérielle.

### *Les espaces de restauration, les espaces cuisine...*

Dans des situations particulières, de services ne disposant pas d'accès à une solution de restauration collective, d'agents avec des horaires atypiques, des ministères ont développé une politique de mise en place d'espaces particuliers, équipés pour s'installer correctement et réchauffer des plats amenés de chez soi ou achetés à l'extérieur.

C'est notamment le cas du ministère de l'Ecologie, depuis le milieu des années 80 pour équiper les centres d'exploitation routière (dont bon nombre ont été transférés depuis aux conseils généraux), plus récemment au ministère de l'Intérieur qui met en place des espaces sociaux de restauration - ESR dans les locaux des services.

### *Les titres restaurant*

Depuis 1991, les ministères économiques et financiers ont développé une prestation *Titre restaurant* - à l'instar de ce qui existe dans le secteur privé, pour les agents qui n'avaient pas de solution de restauration collective en proximité de leur lieu de travail.

Le titre restaurant est d'une valeur faciale de 5 € avec une part agent de 50 % et une part employeur de 50 %. Les modalités d'attribution prévoient 18 titres restaurant mensuels sur 12 mois, soit 216 titres restaurant par an et par agent travaillant à temps plein. L'ensemble de la dépense est supporté part l'administration, la part salariale étant précomptée sur la paye des agents et reversée au budget général. L'effort réel de l'Etat est donc de 50 % de sa dépense budgétaire.

Ce système est très coûteux (coût net en 2010 de 17,447 M€) et l'administration cherche à en diminuer le coût, en recourant plus largement aux solutions de structures collectives conventionnées.

## La prestation repas interministérielle

La prestation repas est une prestation interministérielle à réglementation commune<sup>9</sup> (PIM), versée sur crédits ministériels. Elle est versée à la structure gérant le RA ou RIA et vient en déduction du prix payé par l'agent pour son repas. Elle peut également être versée pour repas pris dans des restaurants conventionnés. Elle bénéficie aux agents prenant un repas dans un RA, un RIA ou un restaurant conventionné, et dont l'indice majoré est au plus égal 466<sup>10</sup>. L'évolution de sa valeur est la suivante :

Année	2007	2008	2009	2010	2011
Taux	1,05 €	1,08 €	1,11 €	1,14 €	1,15 €

En 2010, tous ministères confondus, la dépense concernant la prestation repas interministérielle s'est élevée à 36,336 M€ et correspond au subventionnement de près de 32 millions de repas.

## Les dépenses 2010 pour la restauration des agents de l'Etat

Sous réserve des crédits de fonctionnement RIA-RA versés par les services de la défense et de l'écologie, dont les remontées ne sont pas disponibles en administration centrale, les dépenses pour la restauration se sont élevées à 117,855 M€ en 2010. Le tableau ci-dessous en donne la ventilation par catégorie de dépense et par entité gestionnaire (en millions d'euros).

Entité gestionnaire	Prestation Repas PIM	RA-RIA Fonctionnement	RA-RIA Investissement	RA-RIA Intervention	Titre restaurant	Total
<b>DGAFP</b>		0,351	12,527	0,804		<b>13,682</b>
Services du Premier ministre	0,135	0,265				<b>0,400</b>
Affaires étrangères et européennes	0,290	1,276				<b>1,566</b>
Agriculture, alimentation, pêche, ruralité, aménagement du territoire	0,867	1,568				<b>2,435</b>
Culture et communication	0,405	0,840				<b>1,245</b>
Défense et anciens Combattants*	6,600					<b>6,600</b>
Écologie, développement durable, transports et logement*	6,270					<b>6,270</b>
Ministères économiques et financiers	7,450	27,909	1,610		17,447**	<b>54,416</b>
Éducation nationale, Enseignement supérieur - Recherche	4,390	2,118				<b>6,508</b>
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriale, immigration	5,058	7,668				<b>12,726</b>

<sup>9</sup> Définie par la circulaire FP n° 1931 du 15 juin 1998 relative aux prestations d'action sociale à réglementation commune ; Dispositions applicables aux agents des administrations centrales et des services déconcentrés. Le taux en étant actualisé par circulaire annuelle DGAFP-B9/DB-2BPSS, en dernier lieu le 26 janvier 2011.

<sup>10</sup> Plafond indiciaire défini en dernier lieu par la circulaire FP/4 n°1947-2Bn°99-264 du 31 mars 1999 « indice brut au plus égal à l'indice 548 » : ce qui donne une équivalence en indice majoré à 466. Il faut souligner que la référence à l'indice majoré est la plus pertinente car figurant sur les bulletins de paye ; c'est donc celui qui le mieux connu des agents.

<b>Justice et libertés</b>	3,690	2,390				<b>6,080</b>
<b>Travail, emploi, santé (DRH Santé-CS-JS)</b>	0,612	2,262				<b>2,874</b>
<b>Travail, emploi, santé (TRAVAIL)</b>	0,569	2,484				<b>3,053</b>
<b>Total</b>	<b>36,336</b>	<b>49,131</b>	<b>14,137</b>	<b>0,804</b>	<b>17,447</b>	<b>117,855</b>

\* Pas de données disponibles sur la participation ministérielle au fonctionnement des RA-RIA

\*\* Effort social net, pour une dépense comptable totale de 34,894 M€ (part employeur+part salariale)

Ce chiffre de près de 118 M€ est cependant sous-estimé par absence des crédits de fonctionnement RA et RIA de la défense et de l'écologie.

## Descriptif par ministère

### Services du Premier ministre

En 2010, 1 144 agents ont bénéficié des solutions de restauration collective pour 56 000 repas. Les personnels bénéficiaires sont des agents en activité, titulaires ou contractuels. Par exception, les agents retraités peuvent bénéficier de la prestation relative à la restauration administrative au tarif non subventionné.

La restauration administrative reste le premier poste de dépenses d'action sociale, pour un montant de 0,400 M€ dont 0,135 M€ pour la prestation repas interministérielle, soit plus de 60 % du budget d'action sociale.

L'association des usagers du restaurant interministériel (AURI), rue Barbet-de-Jouy, est le premier lieu de restauration pour les agents des services du Premier ministre (1 080 bénéficiaires 51 941 repas, subvention de 0,371 M€ en 2010).

De façon marginale, les personnels des SPM sont également accueillis dans deux autres restaurants administratifs (46 agents) Le restaurant administratif qui accueillait les personnels du haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté (18 agents) a été fermé en novembre 2010.

### Affaires étrangères et européennes

Les 3 restaurants administratifs de Paris sont gérés par EUREST, dans le cadre de marchés publics. Les crédits engagés en 2010 s'élèvent à 1,065 M€ pour 239 000 repas.

Des conventions existent par ailleurs avec d'autres structures collectives. Le coût correspondant est de 0,108 M€.

A Nantes, la participation du ministère s'élève à 0,170 M€. Elle est imputée sur le budget de l'ADOS. Globalement, l'effort du ministère se monte à 1,566 M€ en 2010 dont 0,290 M€ pour la prestation repas interministérielle.

### Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire

L'accessibilité à la restauration est facilitée par la présence de restaurants administratifs (RA) et interadministratifs (RIA). La signature de conventions spécifiques avec certains restaurants interentreprises (RIE) ou privés permet également d'offrir aux agents une restauration de proximité.

L'effort du ministère se monte à 2,435 M€ en 2010 dont 0,867 M€ pour la prestation repas interministérielle.

#### *La restauration parisienne*

Cinq structures participent en 2009 à la fourniture de repas pour les agents de l'administration centrale. En 2009, près de 263 000 repas ont été servis dans les restaurants interadministratifs ou interentreprises parisiens. 135 000 repas ont bénéficié de la subvention interministérielle.

### **Culture et communication**

L'effort du ministère se monte à 1,245 M€ en 2010 dont 0,405 M€ pour la prestation repas interministérielle.

Le ministère poursuit un objectif de convergence des tarifs et des participations.

### **Défense et anciens combattants**

Le système d'information comptable du ministère de la défense ne permet pas aujourd'hui d'extraire les données financières, tant en fonctionnement qu'en investissement, concernant la restauration collective.

Le montant des crédits consacrés au versement de la prestation repas interministérielle a été de 6,600 M€ en 2010

### **Ecologie, développement durable, transports et logement**

Le système d'information comptable du ministère de l'écologie ne permet pas aujourd'hui d'extraire les données financières concernant la restauration collective.

La nouvelle application de gestion *Document pluriannuel d'action sociale-DPASWEB* mise en place à l'été 2011 devrait le permettre à compter de la gestion 2011.

Le montant des crédits consacrés au versement de la prestation repas interministérielle a été de 6,270 M€ en 2010

### **Ministères économiques et financiers**

La restauration collective est assurée par 3 types de restaurants, avec pour les agents, des tarifs encadrés par le plafond de l'harmonisation tarifaire. 75,70 % des agents des ministères économiques et financiers ont accès à la restauration collective en 2011, les autres agents qui n'ont pas accès à la restauration collective peuvent bénéficier du titre restaurant.

Le montant des dépenses 2010 s'élève à 54,416 M€ dont 7,450 M€ pour la prestation repas interministérielle.

#### *Les restaurants des ministères économiques et financiers*

Ils se caractérisent par la très forte hétérogénéité de leur taille, de leur clientèle, de leur mode de financement, de leur mode d'exploitation. Ils ont servis près de 10 millions de repas en 2010. Leur mode de financement est réparti entre l'action sociale et les directions générales (DG) dont relèvent les

restaurants. Les locaux sont mis à disposition et entretenus par les DG. Toutefois, lorsqu'une restructuration lourde est à effectuer, elle est financée par l'action sociale qui assure aussi la conduite d'opération via les antennes immobilières :

- les fluides sont, le plus souvent, financés par les DG, mais peuvent faire l'objet d'une refacturation à l'association ;
- les matériels sont achetés par l'action sociale et entretenus par les DG ;
- lorsque le restaurant en est doté, les agents publics (majoritairement Berkani) sont mis à disposition par les DG ;

Des subventions sont versées :

- pour les restaurants de moins de 100 repas/jour, structures ayant le plus de difficultés à équilibrer leur finances, l'action sociale verse une subvention dite « aide aux petites structures » à laquelle s'ajoutent, le cas échéant, les subventions versées par les DG ;
- pour les restaurants de plus de 100 repas/jour, si des subventions sont nécessaires, elles sont versées par les DG ;
- la prestation repas interministérielle est versée par l'action sociale.

En Ile-de-France, une situation spécifique explique un mode de fonctionnement différent. En 2010, l'AGRAF – association de gestion des restaurants des administrations financières, a servi 2 600 000 repas dans les 31 restaurants administratifs qu'elle gère. La répartition des charges entre l'AGRAF et les ministères économiques et financiers est plus simple dans la mesure où la subvention versée par l'action sociale à l'AGRAF couvre ses frais de personnel, d'entretien courant des locaux, d'achat et d'entretien des matériels. La structure des effectifs qui constituent sa clientèle est composée d'une part plus importante de cadres, ce qui lui permet de mettre en place une tarification à 6 niveaux avec une forte amplitude entre le bas et le haut de la grille tarifaire qui assure une forte redistribution du subventionnement.

#### *Les RIA*

Les administrations financières sont présentes dans les RIA tant du point de vue de la fréquentation et du financement que s'agissant de l'implication dans leur gestion. Les agents des ministères économiques et financiers sont prioritairement orientés vers ce type de structure lorsqu'il n'existe pas de restaurant « Finances » à proximité. Les ministères économiques et financiers sont ainsi associés à la gestion de 77 RIA.

#### *Les restaurants conventionnés*

En l'absence de restaurant ministères économiques et financiers ou de RIA, les délégués départementaux de l'action sociale sont chargés de négocier l'accueil des agents dans d'autres structures de restauration. Au total, ce sont 558 structures avec lesquelles des conventions ont été passées en 2010 (306 restaurants administratifs, 148 restaurants d'entreprise et interentreprises, 84 restaurants commerciaux) et dans lesquelles les agents consomment environ 2 millions de repas.

La politique d'harmonisation tarifaire s'applique également dans les restaurants conventionnés, l'action sociale versant une participation financière comblant la différence entre le prix de vente du repas et l'objectif de l'harmonisation tarifaire. Le budget qui y consacré a été de 5,2 M€ en 2009. Le coût de ces conventionnements est en forte hausse ces dernières années, en raison, notamment, de la pratique de plus en plus courante des coûts complets par les restaurants administratifs et d'entreprise. Il est, en effet, assez fréquent, désormais, que le prix du repas s'établisse autour de 10 €.

Ce type de restauration est la principale alternative au titre restaurant dans le cadre des travaux de recherche de solutions de restauration collective. C'est également vers ce type de restauration que sont le plus souvent orientés les agents en cas de fermeture de restaurants financiers dans le cadre de la

réorganisation des services ou encore lorsque leur maintien nécessite des investissements jugés excessivement lourds au regard de leur viabilité.

#### *La politique d'harmonisation tarifaire*

La politique d'harmonisation tarifaire, construite à partir de 1994 pour harmoniser progressivement des tarifs qui variaient de 1 à 3, doit permettre à chaque agent des ministères économiques et financiers, quel que soit le type de restaurant, de bénéficier d'un repas complet à un prix n'excédant pas un objectif revalorisé chaque année après débat en CNAS.

Pour 2011, cet objectif est de 5,31 € pour l'Ile-de-France et de 4,81 € pour les autres régions. Cette différence de 0,50 € est constante et historiquement motivée par le souci de compenser le coût de la vie en Ile-de-France.

#### *Le titre restaurant*

La prestation du titre restaurant a été mise en place au ministère au 1<sup>er</sup> janvier 1991 au profit des agents ne pouvant pas, du fait de leur éloignement géographique, accéder à une structure de restauration collective (circulaire du 25 août 1995 modifiée le 23 novembre 2007) ; les postes situés à plus d'un kilomètre d'une solution de restauration collective font l'objet d'une décision de classement ouvrant droit au titre restaurant (par les services centraux de l'action sociale sur proposition du délégué départemental à l'action sociale). Il est attribué un forfait de 18 titres restaurant par agent et par mois pendant 12 mois, soit 216 titres par an, au prorata « arrondi » pour les agents exerçant à temps partiel.

Son coût pour l'Etat-employeur est de l'ordre de 17,5 M€ par an (2010). Pour autant, c'est le montant total de la valeur faciale qui est inscrit au budget l'action sociale, soit 35 M€, la part salariale étant prélevée sur le traitement des agents pour donner ensuite lieu à reversement au budget général.

En 2009, 38 000 agents ont bénéficié de 7 300 000 titres restaurant d'une valeur faciale de 5 €, soit une moyenne de 192 titres par an (en régulière baisse du fait de la progression du taux d'accès à une restauration collective) pour un montant total de 38,5 M€ (part employeur + part agent).

Le ministère cherche à en diminuer le coût, en recourant plus largement aux solutions de structures collectives conventionnées. Un indicateur « *Part des agents ayant accès à une solution de restauration collective* » a été retenu pour le programme 218. Il est en constante progression :

2009 Réalisation	<b>2010 Réalisation</b>	2011 Prévision PAE 2011	2011 Prévision actualisée	2012 Prévision	2014 Cible
75,40 %	<b>75,70 %</b>	75,60 %	75,90 %	76,10 %	76,30 %

#### **Education nationale - Enseignement supérieur et recherche**

Pour l'administration centrale, les rectorats, les inspections académiques, la restauration collective est possible dans les RA et RIA. Mais il faut souligner une baisse de 3 % des crédits RA/RIA en 2011. L'effort du ministère se monte à 6,508 M€ (environ 4,6 millions de repas) en 2010 dont 4,39 M€ pour la prestation repas interministérielle.

Pour l'enseignement supérieur, les agents ont accès aux restaurants universitaires des CROUS.

Pour les personnels en établissements scolaires, il n'y a pas de solution de restauration ministérielle. Parmi les personnels des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale, certaines catégories d'agents sont admis au restaurant scolaire à titre de commensaux de droit : d'une part, les maîtres d'internat et les surveillants d'externat à service complet ou partiel et tout personnel assimilé,

les assistants étrangers et les infirmières ; d'autre part, les agents de service et les personnels de laboratoire des catégories C et D de la fonction publique.

Tous les autres personnels des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale, et tout spécialement les enseignants peuvent être admis à la table commune à titre d'hôtes permanents ou de passage, sur décision du chef d'établissement prise après avis du conseil d'administration (cf. décret n° 85-934 du 4 septembre 1985, modifié - article 5).

Les enseignants des écoles élémentaires et maternelles ont, en règle générale, accès avec des tarifs spécifiques aux cantines scolaires mises en place par les communes. Cela revient à constater que, pour ces personnels, un subventionnement est assuré par le biais des budgets des EPLE ou par les collectivités territoriales.

### **Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales, immigration**

L'aide à la restauration des agents est une composante importante de l'action sociale car elle les concerne dans leur vie quotidienne et influe sur leurs conditions de travail. Les efforts entrepris permettent d'améliorer chaque année le maillage territorial. Il demeure encore néanmoins de nombreux secteurs où l'offre de service reste insuffisamment organisée.

En 2010, le ministère a consacré 12,726 M€ aux prestations de restauration, dont 5,058 M€ au titre de la prestation repas interministérielle, soit 4 463 400 repas subventionnés.

#### *La restauration collective*

Cette offre de restauration mise en place depuis de nombreuses années, et à laquelle l'ensemble des agents reste très attaché, représente le premier poste de dépenses de la restauration. Le ministère a consacré un montant de 2,636 M€ en 2010 pour le subventionnement de la restauration, exploité soit de manière directe par l'administration (délégation de service public), soit confié à des associations qui optent souvent pour une concession à un prestataire professionnel de la restauration collective.

Le ministère de l'Intérieur est actuellement partie prenante dans 75 restaurants interadministratifs pour lesquels le montant de la dépense s'est élevé à 1,649 M€ en 2010.

Les restaurants administratifs sont installés dans les locaux du ministère, dans les préfectures ou dans certains hôtels de police. Ils accueillent prioritairement les agents de ces services. Ils sont gérés en règle générale par une association de personnels, par une fondation ou plus rarement en régie directe. L'exploitation est confiée dans 40 % des cas à un prestataire professionnel relevant du secteur concurrentiel. Cette offre de service compte 45 établissements de cette nature (hors écoles de police et cantonnements des CRS) répartis sur l'ensemble du territoire, dont 17 sites à Paris (administration centrale et préfecture de police).

Le mode de délégation de service public de restauration a été choisi pour la restauration de la préfecture de police, pour l'exploitation du restaurant administratif de la préfecture du Nord et de l'hôtel de police de Lille. Le coût global de cette offre s'est élevé à 0,893 M€.

Le ministère a consacré 0,162 M€ en 2010 à des dépenses d'équipement et de maintenance des restaurants administratifs.

#### *La restauration individuelle*

*Les restaurants publics ou privés conventionnés.* De nombreuses villes d'implantation de services du ministère (sous-préfectures, commissariats de police, etc.) ne disposent d'aucune structure de restauration collective ministérielle ou interministérielle. Afin d'apporter aux agents une offre de

restauration, une convention de restauration peut être signée, après prospection, avec des établissements de restauration relevant d'autres administrations publiques ou privés, y compris des restaurants relevant du secteur concurrentiel. Ce dispositif fait appel à des bons de réduction, que les agents retirent à la préfecture et présentent au restaurateur de leur choix sur la liste des établissements conventionnés.

Ce mode de restauration correspond cependant à des tarifs relativement élevés, auxquels les agents ne sauraient faire face sans une aide de l'employeur. Cette aide intervient sous deux formes, soit une aide complémentaire forfaitaire aux repas de 2,50 €, mise en place de manière progressive dans douze départements ne disposant, au niveau du chef-lieu, d'aucune structure de restauration collective permettant d'offrir aux personnels du ministère (préfecture et police) une prestation de repas à coût modique, soit, dans une vingtaine de départements bénéficiant, d'une aide complémentaire aux repas modulée en fonction du prix demandé aux usagers fréquentant des structures de restauration collective d'autres administrations ou des restaurants interentreprises. Ce mode d'aide à la restauration s'est traduit par une dépense globale de 3,807 M€.

*Les espaces sociaux de restauration (ESR).* Ce sont de petites structures installées dans les locaux des services. Elles sont destinées aux agents soumis à des horaires atypiques ou ne bénéficiant pas de restauration collective à proximité. Dotées d'un équipement léger, elles permettent aux agents de consommer des denrées préparées à l'extérieur. Le ministère a consacré en 2010 un montant de 88 585 € pour le financement d'équipements au bénéfice de ces structures. Les moyens financiers consacrés à cette action sont liés aux contraintes budgétaires.

## **Justice et libertés**

En 2010, 48 000 agents (66 % des effectifs) ont bénéficié d'une offre de restauration collective proposée par le ministère. Le volume financier affecté à ce poste a été de 6,080 M€ dont 3,690 M€ pour le versement de la prestation repas interministérielle.

En 2009, 4,699 M€ avaient été dépensés dans le cadre de conventions conclues par le ministère avec près de 400 établissements implantés sur l'ensemble du territoire (hors Fondation d'Aguesseau) dont 4,394 M€ par les services gestionnaires des services judiciaires, de l'administration pénitentiaire, et de la protection judiciaire de la jeunesse.

La Fondation d'Aguesseau a en charge la gestion de trois restaurants et d'une cafétéria à Paris où ont été servis en 2009 384 128 repas. En 2009, la fondation a perçu du ministère une subvention de 1,580 M€ pour ces quatre sites de restauration.

Un audit de la restauration collective a été conduit en 2009 et 2010 avec une société extérieure. Un plan d'action « post-audit » a été arrêté lors d'un groupe de travail du CNAS le 6 octobre 2010. Ce plan vise une meilleure connaissance des pratiques, une redéfinition des modalités d'organisation et de financement passant par une plus grande centralisation au niveau des antennes régionales, un plan de formation pour l'ensemble des responsables associatifs « restauration ». Il cherche aussi, en liaison avec le schéma directeur interministériel de restauration, à accroître l'offre de restauration collective pour les personnels les plus isolés.

## **Travail, emploi, santé**

**DRH Santé, cohésion sociale, jeunesse et sports :** une dépense 2010 de 2,874 M€ dont 0,612 M€ pour la prestation repas interministérielle, dépense se ventilant à 2/3 en administration centrale et 1/3 en services déconcentrés.

**DAGEMO - Travail :** une dépense 2010 de 3,053 M€ dont 0,569 M€ pour la prestation repas interministérielle.

**Document thématique n° 4**

**Les interventions en faveur du logement**



### Les interventions en faveur du logement

Les politiques conduites en faveur du logement des agents de la fonction publique de l'Etat mobilisent 20 % des dépenses d'action sociale (113,5 M€ sur un total de dépenses de 566 M€). Elles sont très majoritairement ministérielles (103 M€).

Le tableau ci-dessous présente les crédits gérés directement par la DGAFP et ceux inscrits sur les budgets des différents ministères effectivement utilisés en 2010 en faveur du logement des agents de la fonction publique de l'Etat.

CP en millions d'€							
Entité gestionnaire	Réservation Construction	AIP	Prêts Mobilité	Garanties Loyers	Prêts Accession	Autres	Total
<b>DGAFP</b>	3,915	6,686	0,014			0,016	<b>10,631</b>
Services du Premier ministre							-
Affaires étrangères et européennes	1,428					0,020	<b>1,448</b>
Agriculture, Alimentation, Pêche, Ruralité, Aménagement du territoire	0,174					0,002	<b>0,176</b>
Culture et Communication	1,967					0,058	<b>2,025</b>
Défense et Anciens Combattants	34,855			4,958			<b>39,813</b>
Écologie, développement durable, transports et logement	1,425						<b>1,425</b>
Ministères économiques et financiers	11,040	7,000	5,000				<b>23,040</b>
Éducation nationale, Enseignement supérieur - Recherche	0,695				8,673	1,443	<b>10,811</b>
Intérieur, Outre-Mer, Collectivités territoriale, Immigration	18,262			0,035	3,063	0,214	<b>21,574</b>
Justice et Libertés	1,750			0,500			<b>2,250</b>
Travail, emploi, Santé (DRH Santé-CS-JS)						0,079	<b>0,079</b>
Travail, emploi, Santé (TRAVAIL)						0,214	<b>0,214</b>
<b>Total</b>	<b>75,511</b>	<b>13,686</b>	<b>5,014</b>	<b>5,493</b>	<b>11,736</b>	<b>2,046</b>	<b>113,486</b>

## **1. L'action sociale interministérielle en matière de logement est très limitée.**

Il n'existe en effet au niveau interministériel que trois dispositifs, ne mobilisant qu'environ 10 % des 138,85 M€ d'AE et des 138,49 M€ de CP inscrits en 011 sur le programme 148 géré par la DGAFP :

- la réservation interministérielle conventionnelle de logements sociaux (6,7 M€ d'AE et 5,04 M€ de CP) ;
- l'aide à l'installation des personnels de l'Etat -AIP- (7,5 M€ en AE et en CP) ;
- le prêt mobilité (30 000 € en AE et en CP).

### *Les réservations interministérielles conventionnelles de logements sociaux*

Elles ont vocation à répondre aux besoins de logements de tous les agents publics rémunérés sur le budget de l'Etat dont les ressources n'excèdent pas le seuil fixé par la réglementation régissant les logements sociaux. Ces réservations ont pour effet de permettre de bénéficier prioritairement de logements implantés dans des aires géographiques adaptées à leurs besoins.

Conclues dans le cadre de l'action interministérielle déconcentrée, elles sont négociées contractuellement auprès des bailleurs sociaux par les préfets de région ou de département en application de l'article R. 314-4 du code de la construction et de l'habitation. Leur durée varie de 20 à 30 ans. Le prix de la réservation est financé par l'Etat en deux versements de 50 %, le premier à la signature des conventions, le second lors de la mise à disposition effective des logements.

Le financement de ces réservations a débuté en 2007. En raison du caractère limité des crédits et compte tenu des besoins exprimés par les régions, ce dispositif a été expérimenté dans certaines régions (Alsace, Aquitaine, Bretagne, Ile-de-France, Midi-Pyrénées, PACA, Rhône-Alpes dès 2007 puis Champagne-Ardenne, Haute-Normandie et Languedoc-Roussillon en 2010) et s'est essentiellement concentré sur les agglomérations d'au moins 400 000 habitants, en particulier celles dont les loyers étaient les plus élevés.

Au regard des besoins, le nombre de réservations réalisées (1 182 à fin 2010) est modeste et s'explique par le niveau élevé des montants des droits de réservation, particulièrement en région parisienne (entre 35 000 € dans les Hauts de Seine et 65 000 € à Paris) et en PACA (entre 25 000 et 45 000 €). Aussi les services de la DGAFP réfléchissent ils à des procédures permettant de négocier plus de logements à des prix de réservation moins élevés.

### *L'aide à l'installation des personnels de l'Etat (AIP)*

Les conditions d'attribution en sont définies dans la circulaire B9 n°09-2182 et 2BPSS n°09-3040 du 30 mars 2009, est destinée à prendre en charge une partie des frais d'installation des agents de l'Etat « primo-arrivants » dans la fonction publique de l'Etat ou affectés en zones urbaines sensibles (ZUS).

Il s'agit d'une aide financière non remboursable pour le paiement du premier mois de loyer (provision pour charges comprises) ainsi que des frais d'agence et de rédaction de bail, du dépôt de garantie et des frais de déménagement.

Les montants maxima de l'aide accordée varient en fonction de la région d'affectation du demandeur :

- 900 € pour les agents affectés dans les régions Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur ainsi que dans les zones urbaines sensibles (ZUS) ;
- 500 € pour les agents affectés dans les autres régions.

Peuvent bénéficier de l'AIP :

- les fonctionnaires civils stagiaires et titulaires de l'État, les magistrats stagiaires et magistrats, les agents recrutés sur la base de l'article 27 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, les agents recrutés par la voie du PACTE et les ouvriers d'État ;
- les « primo-arrivants » dans la fonction publique de l'État, c'est-à-dire ayant réussi un concours de la fonction publique de l'État, ou ayant été recruté sans concours lorsque le statut particulier prévoit cette modalité ou encore ayant fait l'objet d'un recrutement dans la fonction publique de l'État soit sur la base de l'article 27 de la loi du 11 janvier 1984, soit par la voie du PACTE ;
- ou ceux affectés en zones urbaines sensibles, c'est-à-dire exerçant la majeure partie de leurs fonctions dans une ZUS ;
- disposant d'un revenu fiscal de référence (RFR) pour l'année 2009 inférieur ou égal à 23 227 € (un seul revenu au foyer du demandeur) ou 34 271 € (deux revenus au foyer du demandeur).

Les demandes doivent être déposées dans les vingt-quatre mois qui suivent l'affectation et dans les quatre mois qui suivent la signature du contrat de location. L'AIP est cumulable avec le prêt mobilité.

Ce dispositif est géré pour le compte de la DGAFP par MFP Services qui instruit les demandes des agents ; procède au versement de l'aide ; réalise des produits de communication ; développe la promotion du dispositif ; assure la tenue et la fourniture à la DGAFP d'informations et de statistiques sur la mise en œuvre de l'AIP.

8 417 agents, dont plus de 43 % exercent leur activité en région Ile-de-France, ont bénéficié de l'AIP en 2009 pour un montant moyen de 827 €. Ce dispositif est en fort développement (5 823 bénéficiaires en 2008 pour un montant moyen de 585 €) et les crédits inscrits pour 2011 devraient permettre de financer 8 750 aides.

### *Le prêt mobilité*

C'est un prêt à taux zéro, d'une durée de remboursement de trois ans, destiné à financer le dépôt de garantie (caution), les frais d'agence et les frais de déménagement pour les agents de l'Etat désirant louer un bien à usage d'habitation principale.

Il est plafonné à :

- 2 000 € pour les agents affectés dans les régions Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur ainsi que pour les agents exerçant la majeure partie de leurs fonctions dans les zones urbaines sensibles ;
- 1 000 € pour les agents affectés dans les autres régions.

La DGAFP prend en charge les intérêts et les frais de dossier. Seul le remboursement du principal du prêt incombe à l'agent bénéficiaire.

Le montant du prêt accordé ne peut excéder celui des frais engagés par l'agent au titre de la caution, des frais d'agence et des frais de déménagement.

Peuvent bénéficier de ce prêt :

1. Les « primo-arrivants » dans la fonction publique de l'État, fonctionnaires civils stagiaires et titulaires de l'État, ouvriers d'Etat, auditeurs de justice, magistrats stagiaires et magistrats, agents handicapés recrutés sur la base de l'article 27 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 et agents recrutés par la voie du PACTE ;

- affectés en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer ;

- ayant un revenu fiscal de référence (RFR), en 2009, inférieur à 23 227 € pour une personne seule ou 34 271 € pour un ménage ;

- ayant réussi un concours de la fonction publique de l'État ou avoir fait l'objet d'un recrutement soit sur la base de l'article 27 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, soit par la voie du PACTE ;

2. Les fonctionnaires civils titulaires et les magistrats ayant changé de résidence suite à une mobilité à l'initiative de l'administration :

- dans les conditions définies par l'article 18 du décret n°90-437 du 28 mai 1990 ;

- ou lorsque la mobilité s'inscrit dans un projet professionnel défini conjointement par l'administration et l'agent.

Ce dispositif rencontre peu de succès puisqu'en 2010, seulement 87 agents ont bénéficié de ce prêt pour un coût de 5 400 €. Ils étaient 208 en 2009.

### *Le contingent préfectoral « 5% »*

Au-delà de ces trois aides financées sur les crédits de la DGAFP, l'ensemble des fonctionnaires et agents de l'Etat peuvent bénéficier du dispositif de réservation réglementaire de logements géré par les préfets de départements qui permet de réserver 5 % des logements dont la construction ou la réhabilitation a été subventionnée par l'Etat. Les interlocuteurs ministériels et syndicaux rencontrés par la mission ont été très critiques vis à vis de ce dispositif, déplorant en particulier son opacité. La mission n'a pas analysé les conditions de mise en œuvre de ce dispositif car il est prévu qu'il fasse l'objet d'une étude particulière de la part de l'Inspection générale de l'administration.

## **2. L'effort des ministères en matière d'aide au logement est très inégal.**

Si l'essentiel des aides au logement relève des politiques ministérielles, on constate une très grande hétérogénéité des situations. Trois sous ensembles de ministères peuvent être distingués :

- Ceux qui, compte tenu de leurs moyens financiers et/ou des orientations de leur politique d'action sociale consacrent peu de moyens à la politique du logement. Ils utilisent prioritairement les dispositifs interministériels (réservations réglementaires de logements par les préfets, aide à l'installation des personnels, prêt mobilité), avec, ponctuellement l'octroi de secours ou de prêts pour les agents rencontrant de graves difficultés de logement. S'ils ont, pour certains, mis en place des aides financières ministérielles ou mis en place une politique de réservation de logement ces efforts restent modestes au regard des besoins des agents.
- Ceux qui, compte tenu des conditions de travail de leurs agents (mobilités fréquentes, séjours à l'étranger, horaires atypiques) ont développé des politiques ministérielles conséquentes de construction ou de réservation de logements et d'aides financières individuelles. Ces politiques s'inscrivent clairement dans une politique de ressources humaines faisant du logement un point central de l'accompagnement des l'agent dans leur emploi.
- Les ministères économiques et financiers qui, comme dans les autres compartiments de l'action sociale, mobilisent des moyens financiers très supérieurs à ceux des autres ministères et offrent ainsi à leurs agents une panoplie extrêmement complète d'aides au logement.

*Une action sociale en faveur du logement reposant essentiellement sur les dispositifs interministériels.*

Compte tenu du poids des dépenses de restauration dans l'action sociale ministérielle, la majorité des ministères n'a pas fait de la politique en faveur du logement une priorité, préférant souvent affecter des moyens en faveur des vacances pour les enfants et les familles.

Cependant tous les ministères interviennent en faveur du logement de leurs agents même s'ils ne disposent pas de crédits spécifiques.

### **Services du Premier ministre**

Le secrétariat général du gouvernement (SGG), (qui prend en charge l'aide au logement pour 3 500 agents d'administration centrale), informe ses agents aide pour la préparation de leur dossier et, ponctuellement, lorsque que certains rencontrent de graves difficultés financières, mobilise le dispositif des prêts et secours pour la prise en charge de dépenses liées au logement.

En 2010 le SGG a ainsi présenté 112 nouvelles demandes de logement à la Préfecture de Paris, dont 51 ont été satisfaites. En fin d'année 2010 environ une centaine de demandes de logements restaient non satisfaites, comme en 2009. Par ailleurs, au titre du dispositif des aides financières non remboursables (secours) un appui a été apporté aux agents les plus en difficultés pour couvrir des frais d'emménagement : cinq secours ont ainsi été accordés en 2010 à des agents gérés par le SGG.

### **Travail, emploi, santé**

Au ministère du travail, de l'emploi et de la santé (où l'action sociale relève de deux directions : la direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) en charge de l'action sociale pour les agents du secteur travail-emploi, la direction des ressources humaines (DRH) pour les agents du secteur santé et solidarité) les interventions en faveur du logement sont plus développées, mais demeurent très modestes en termes de dépenses.

Ainsi a été récemment mis en place le dispositif « *aide au nouveau logement* », qui permet aux agents d'être remboursés d'une partie des frais engagés à l'occasion d'un changement de résidence, quel qu'en soit le motif. Le montant de base de la prestation (487 €) est forfaitaire et indépendant de la dépense engagée. Il est soumis au quotient familial et la somme versée à l'agent varie de 70 à 130 % du montant de la prestation de base en fonction du quotient familial. La totalité des crédits du ministère sont utilisés pour le financement de ce dispositif.

Les agents peuvent également bénéficier de réductions pour leurs déménagements. En effet le ministère de la santé a conclu des accords de partenariat avec des prestataires privés de location d'utilitaires (AVIS et Europcar).

Pour les agents du secteur santé-solidarité un *dispositif d'hébergement d'urgence* avait été mis en place en 2008 en partenariat avec l'association PARME, gestionnaire du parc de logements de la SNCF, pour proposer aux agents du ministère un accès prioritaire aux chambres et studios gérés par l'association. 10 logements avaient été réservés. Ces droits d'accès prioritaires étaient proposés aux agents en situation de précarité nécessitant un hébergement d'urgence ainsi qu'aux agents effectuant une mutation dans le cadre de leur parcours professionnel. Les dossiers de demande de logement devaient préalablement être instruits par les assistantes de service social du personnel. La durée d'occupation de chaque logement était de 15 jours minimum et d'un an maximum. Au delà de cette période, l'agent pouvait renouveler directement son contrat avec PARME. Cependant compte tenu du peu de succès de cette formule (en raison semble t'il de l'inadéquation de l'offre de logement aux besoins des agents) ce dispositif a été abandonné.

### **Ecologie, développement durable, transports et logement**

Le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement consacre davantage de moyens à la politique du logement (1,425M€ en 2010 soit 6 % du total de dépenses d'action sociale).

Ces crédits financent en particulier des prêts à l'installation, destinés à faciliter l'accès au logement, notamment des nouveaux arrivants, des agents en mobilité et de ceux confrontés à des difficultés d'ordre familial. Ces prêts sans intérêts, soumis à conditions de ressources sont de 1 500 à 2 100 € et sont remboursables sur 40 mois.

### **Education nationale – Enseignement supérieur et Recherche**

Au sein des ministères chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche l'aide au logement représente le quart des crédits d'action sociale (10,8 M€ sur 41,8 M€ de crédits ministériels d'action sociale). Le financement des prêts d'accession à la propriété représente 80 % de ces crédits.

Au-delà du financement des prêts, l'aide en faveur du logement occupe le deuxième rang des prestations d'action sociale d'initiative académique (ASIA) avec 17 % des dépenses derrière l'aide à l'enfance et aux études (35 %).

Les actions menées concernent principalement l'aide à la caution, à l'installation et aux frais de déménagement. Elles permettent de faciliter l'entrée dans un logement, en finançant une partie des frais de déménagement, d'agence, de bail, de caution et l'achat de l'équipement de première nécessité. Elles visent principalement à l'installation et à l'insertion des agents nouvellement nommés dans une académie mais aussi, et plus généralement, à aider les agents à prendre possession d'un nouveau logement locatif pour un motif d'ordre familial ou professionnel.

Les académies de la région parisienne consacrent toujours une part importante de leur budget d'action sociale à ce domaine pour faire face aux demandes croissantes liées à la cherté des loyers et à la rareté des logements locatifs : Créteil (68 %), Paris (45 %).

### **Agriculture, alimentation, pêche, ruralité, aménagement du territoire**

Le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire propose deux types d'aides au logement :

- il procède, pour les agents affectés en administration centrale et dans ses services d'Ile-de-France, à des réservations de logements dans le parc social. Cette politique mise en place depuis 1992 lui permet de disposer actuellement d'un stock de 251 logements (154 sur Paris et 97 en banlieue). S'y ajoutent 41 appartements relevant de son patrimoine, tous situés dans les Hauts de Seine. En 2010 le nombre de demandes s'est élevé à 214, dont 60 % proviennent des offices ou organismes n'ayant pas d'action spécifique en matière de logement. Sur ces 214 demandes, 79 ont été satisfaites, 21 sur le parc du ministère (réservations) et 58 par la filière préfecture).
- il aide financièrement ses agents pour faciliter et accompagner un changement de résidence entraînant une période de recouvrement de loyers sur deux logements au titre de l'ancien et du nouveau bail. Cette *aide au double loyer* (ADL) est nationale. En 2010 l'administration centrale a traité deux dossiers pour une dépense totale de 1 830€.

Pour l'ensemble du ministère les dépenses consacrées au logement se sont élevées à 176 000 € en 2010.

## **Culture et communication**

Pour le ministère de la culture, les priorités en matière de budget d'action sociale sont axées principalement sur le logement social dont la demande en Ile-de-France est très forte. Pour mener sa politique du logement social en faveur des agents, le ministère a privilégié, au cours des dernières années, l'acquisition de droits de suite à des bailleurs sociaux ce qui permet de soumettre directement aux bailleurs sociaux partenaires, les dossiers des agents du ministère sur des logements correspondants aux droits de suite achetés. En 2009, le financement de cette politique représentait le premier poste de dépenses d'action sociale du ministère (45 % des dépenses) très largement devant le poste restauration (18 %), contrairement à ce qui se passe dans la plupart des ministères. Cette mobilisation a permis au ministère de disposer d'un parc de 180 logements réservés. Il conduit par ailleurs une politique de transformation de son patrimoine au profit de logements destinés au personnel.

### *Une politique du logement conçue comme un dispositif d'accompagnement professionnel*

Certains ministères ont développé des politiques plus ambitieuses pour aider au logement de leurs agents, soit sous forme de constructions soit sous forme de réservations ministérielles. Ces politiques visent à répondre à des sujétions particulières liées à l'emploi qui fait de la politique du logement une politique d'accompagnement dans l'emploi. Quatre ministères sont dans cette situation : affaires étrangères et européennes, justice, intérieur, et défense.

## **Affaires étrangères et européennes**

Pour le ministère des affaires étrangères et européennes, à côté de l'utilisation du contingent préfectoral, l'aide au logement se présente sous la forme de réservation de droits à bail comportant des droits de suite au profit des agents du ministère. En 2010, les crédits de réservation de logements inscrits au budget se sont élevés à 1,85 M€ d'autoisation d'engagement et à 1,42 M€ de crédits de paiement. Ils ont permis la réservation de 42 nouveaux logements.

Au 31 décembre 2010, 642 agents bénéficiaient d'un logement social : 458 à Paris intra-muros, 154 en région parisienne et 30 à Nantes. En outre, à Nantes avec l'appui de l'antenne locale de la mission d'action sociale, 127 familles ont été logées hors du parc réservé depuis 2002.

A Paris, 47,5 % des agents logés avec l'appui du ministère le sont sur le contingent préfectoral et 52,5 % sur le parc de réservation du ministère.

L'analyse des demandes non satisfaites montre que 83 demandes restaient non satisfaites au 31 décembre 2010 (28 agents ayant retiré leur demande). Parmi ces demandes, 32 émanaient d'agents nouvellement recrutés ou de retour de poste à l'étranger, 51 concernaient des demandes de changement de logements.

S'agissant des aides financières individuelles elles sont peu utilisées :

- l'association des œuvres sociales (ADOS) finance un prêt à l'amélioration de l'habitat d'un montant maximum de 3 000€. En 2009, 5 agents en ont bénéficié pour un montant total de 15 000 €.
- au titre des aides au logement interministérielles, le prêt mobilité connaît un faible succès 2 agents en 2010 pour un montant total de 2 569 €. Il en va de même pour le prêt à l'installation avec 3 agents pour un montant total de 5 500 €.

## Justice et libertés

Même si les dépenses en faveur du logement ne constituent en 2010 qu'une part limitée du budget d'action sociale (2,25 M€ sur un total de 20 M€), le ministère de la justice et des libertés a conduit à partir de 2004 une politique volontariste pour augmenter le nombre de logements sociaux au profit de ses agents, notamment au titre de l'accompagnement du programme d'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires. Cette politique se concrétise aujourd'hui par la mise à disposition des personnels de logements construits sur des terrains appartenant au ministère ou réservés en contrepartie d'un financement.

Elle est complétée par les logements que propose la Fondation d'Aguesseau (FA.) depuis le milieu des années quatre-vingt-dix et par un parc géré directement par l'administration pénitentiaire (AP).

*Les constructions.* La construction et la gestion de logements sociaux ont été confiées à des bailleurs sociaux qui, en contrepartie de la quasi gratuité du terrain dans le cadre d'un bail emphytéotique d'une durée de 50 ans au maximum, s'engagent à réserver ces logements à des agents du ministère. A l'échéance du bail, l'immeuble et le terrain reviennent en pleine propriété au ministère.

Les surfaces qui font l'objet de ces opérations appartiennent le plus souvent à la protection judiciaire de la jeunesse qui n'en avait plus l'usage (grands domaines historiques de l'ancienne éducation surveillée) et à l'AP (terrains d'enceinte des établissements pénitentiaires).

Au titre des constructions, le ministère disposera à terme de plus de 700 logements dont près de 420 en région parisienne : 182 à Savigny-sur-Orge, 110 à Juvisy-sur-Orge, 87 à Fresnes et 40 à Nanterre. Le "solde" de ces logements (plus de 280) se situe à Marseille (140), à Mont-de-Marsan (80), à Lyon (47) et à Bruay-la-Buissière (16).

On peut estimer à 120 M€ la valeur de ces constructions. Sauf imprévus, c'est en 2011 que seront livrées les dernières, étant précisé que le ministère a d'ores et déjà épuisé la plupart de ses réserves foncières permettant ce type d'opérations.

*Les réservations.* Un arrêté du 7 mars 2005, pris en application d'un décret du 19 mars 2004, permet à chaque ministère de procéder à la réservation de logements. En plus de la Fondation d'Aguesseau, qui était alors seule à pouvoir le faire pour le ministère, ce dernier a immédiatement et directement procédé à des réservations auprès des bailleurs sociaux.

Jusqu'à maintenant, c'est environ 18 M€ - dont les trois quarts directement par le ministère - qui ont ainsi été consacrés à la réservation de près de 850 logements désormais répartis sur l'ensemble du territoire mais principalement concentrés dans les régions où se loger est le plus coûteux et connaissant une grave pénurie de logements sociaux (Ile-de-France, Rhône-Alpes et une grande partie du Sud).

Après deux années, 2009 et 2010, essentiellement consacrées au paiement aux bailleurs des entrées dans les lieux correspondant aux réservations faites les années antérieures, le ministère poursuivra le développement de ce parc dans le cadre du budget triennal en cours (2011-2013).

*La Fondation d'Aguesseau.* Elle gère avec le soutien du ministère un parc de plus de 500 logements : 159 meublés et 357 non meublés. A l'exception de 12 studios réservés à Lyon en mars 2010, le parc meublé se situe à Paris et en proche banlieue. Cette offre est toutefois en voie de développement en et hors Ile-de-France afin de répondre à une demande toujours plus forte de la part de personnels primo-affectés. Ce parc comprend des chambres et des studios équipés et représente une formule transitoire pour des personnels en quête de logements plus définitifs. Hormis 19 studios dont la Fondation dispose à Issy-les-Moulineaux depuis 1960, ce parc a commencé à être constitué au milieu des années 90. Cette offre de logements meublés est la seule que le ministère peut proposer via son partenaire, les

textes l'autorisant à réserver des logements excluant les meublés pour une raison tenant surtout à la lutte contre la recrudescence d'installations précaires.

En outre, la Fondation d'Aguesseau a, également à partir des années 90 et pour des durées illimitées ou variant de 15 à 25 ans, réservé 314 logements à Paris et en Ile-de-France et 43 autres en régions. Cette offre de logements non meublés complète celle que le ministère propose directement et dont le développement conduit la Fondation à réduire l'essor de sa propre politique.

*L'administration pénitentiaire.* Entre 1984 et 1998, cinq conventions ont été signées avec la Société Nationale Immobilière pour la construction sur des terrains appartenant à la direction de l'administration pénitentiaire et la gestion dans le cadre de baux emphytéotiques allant de 45 à 75 ans, de 290 logements à Paris et en Ile-de-France : 149 à Fresnes, 83 et 16 à Villepinte (deux conventions), 25 à Nanterre, et 17 à Saint-Mandé. La gestion de ces logements a toujours été assurée par la D.I.S.P. de Paris ou directement par les établissements pénitentiaires.

En 1995, une autre convention a également été conclue avec la SNI mais, cette fois, pour la réservation de 10 logements, gérés par le secrétariat général, dans un immeuble situé dans le 18ème arrondissement de Paris et appartenant au ministère de l'intérieur.

En ce qui concerne les aides financières, un dispositif ministériel, géré par la Fondation d'Aguesseau, complète les aides interministérielles à la mobilité pour faire bénéficier de l'aide à l'installation les agents titulaires mutés qui acquittent un double loyer et les agents non titulaires et du prêt mobilité les agents non titulaires. 15 agents ont bénéficié de ce dispositif ministériel en 2009.

Par ailleurs, la Fondation d'Aguesseau gère un prêt (sans intérêts) à l'accession à la propriété d'un montant de 4 500 € (porté à 5 000 en 2010), accordé sans condition de ressources. Il a été accordé à 536 agents en 2009.

### **Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales, immigration**

Les actions en faveur du logement au ministère de l'intérieur constituent le premier poste de dépenses de l'action sociale (21,5 M€) devant la restauration (12,7 M€) ou les aides aux familles (13 M€). Cette politique, conduite depuis 2004 par la sous-direction de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel de la police nationale, vise à développer une offre diversifiée de logements proposés aux fonctionnaires du ministère, principalement pour les policiers. Elle est mise en œuvre sur l'ensemble de l'Ile-de-France et dans plusieurs grands bassins d'emplois en région cumulant deux handicaps : la cherté/rareté de l'offre de logements et la difficulté à fidéliser les personnels dans ces territoires (Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Rhône, Haute Savoie, Isère).

Cette politique d'accompagnement social doit permettre aux policiers de réunir des conditions de vie favorables pour l'exercice de leur métier dont les contraintes et spécificités sont reconnues.

Compte tenu de ces éléments et de la conjoncture immobilière, la demande est, dans ces zones ciblées, bien supérieure à l'offre et les prix des loyers, très élevés, rendent difficile la recherche et l'accès à un logement pour les policiers. Leurs ressources limitent par ailleurs leur capacité à accéder à des biens immobiliers issus du parc privé.

L'action du ministère de l'intérieur vise à proposer, dans le temps, un parcours résidentiel adapté aux évolutions familiales et personnelles des policiers affectés.

Ainsi, la recherche de programmes de logements de qualité, réalisée auprès de nombreux bailleurs (sociaux et privés) permet, aux policiers notamment, de mieux concilier leur vie familiale et leur vie professionnelle (accès aux transports, facilités scolaires et de gardes d'enfants).

Les axes de cette politique portent ainsi essentiellement sur :

- la réservation de logements sociaux en Ile-de-France et dans les départements d'implantation de la police d'agglomération,
- la recherche de logements privés à des loyers inférieurs à ceux du marché pour compléter l'offre du parc social,
- le développement de l'accession à la propriété en Ile-de-France.

*Les réservations de logements dans le parc social au profit des policiers.* Cette action doit tenir compte de plusieurs critères cumulatifs :

#### *La localisation des logements*

L'article 24 du décret n° 95-654 du 9 mai 1995 dispose que « *les fonctionnaires actifs des services de la police nationale sont tenus de résider à leur lieu d'affectation ou à une distance telle que leur rappel inopiné soit possible en toutes circonstances et dans les plus brefs délais. Ils peuvent cependant être autorisés exceptionnellement à résider en dehors de ces limites...* ».

Pour la sécurité des policiers et celle de leur famille, leur logement ne peut être situé à proximité de leur lieu d'affectation en raison de leurs missions (ordre et sécurité publics) ou en être trop éloigné. Cette obligation est un principe déterminant dans la recherche des logements.

Les acteurs « relais » locaux dépendent de l'organisation interne de chaque préfecture : ce sont soit les chefs SDAS, soit les chefs des bureaux du logement. Pour ce qui concerne l'Ile-de-France (hors administration centrale), la préfecture de police assure l'animation et la coordination du dispositif logement de la région, en lien avec les chefs des bureaux du logement de chacune des préfectures franciliennes.

Pour le Rhône, la préfecture a confié à une association « police » (association Guy Hubert), qui fait l'objet d'un partenariat formalisé par convention et arrêté préfectoral, la déclinaison locale de la politique du logement. Aucune adhésion n'est demandée pour bénéficier de cette prestation.

Ces bureaux et cette association doivent intégrer la notion de proximité mais, en priorité, celle de sécurité, qu'ils privilégient, en recherchant des programmes immobiliers de qualité, permettant aux fonctionnaires du ministère de l'intérieur de mieux concilier leur vie familiale et leur vie professionnelle (sécurité, accès aux transports, facilités scolaires et de gardes d'enfants).

#### *Des affectations en nombre important en Ile-de-France*

Les agents nouvellement recrutés sont principalement affectés en Ile-de-France. L'appréciation portée par les nouveaux affectés souligne l'intérêt que représente pour eux, les bureaux du logement des préfectures et l'offre de logements qu'ils sont en capacité d'offrir.

*Un dispositif complémentaire dans le parc privé.* Le parc de logements social ne permet pas de répondre à toutes les demandes des agents qui peuvent en être exclus en raison notamment du critère des ressources financières. Par ailleurs, la conjoncture immobilière très tendue en Ile-de-France affecte l'offre de logements disponibles. En conséquence, le ministère de l'intérieur a mis en place un dispositif d'aide au logement de ses agents affectés en Ile-de-France sous forme d'un partenariat dans le cadre d'une convention signée en 1994 avec l'union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI), la Fondation Louis Lépine et la Fondation Jean Moulin.

Ce dispositif, étendu en 2007 en province, propose aux propriétaires privés de mettre à la location leur logement pour lequel est prévue une décote de loyer, d'environ 15 à 20 % par rapport au prix moyen du marché, en échange d'une garantie de paiement du loyer illimitée dans le temps et sur le montant.

Cette garantie est assurée par les fondations du ministère de l'intérieur. La préfecture de police qui pilote le dispositif pour la région dispose d'un parc d'environ 1 500 logements privés fin 2010.

*L'aide à l'accession à la propriété.* Depuis 2005, le ministère met en œuvre, en complément de son offre locative de logements, un prêt immobilier à taux zéro (PTZMI) destiné à aider les agents, et principalement les policiers, à acquérir leur première résidence principale en Ile-de-France. Le PTZMI s'inscrit dans une logique de fidélisation des effectifs en région parisienne et répond à la volonté d'offrir un véritable parcours résidentiel aux policiers qui y sont affectés. Depuis sa création en 2005, le PTZMI a rencontré un grand succès. Au 31 décembre 2010, 2 308 ménages en ont bénéficié. Le nombre annuel de demandes et d'accords de prêts a quasiment doublé entre 2006 et 2010.

#### *Les crédits ministériels consacrés à la politique du logement*

*La réservation de logements.* Le tableau ci-dessous montre l'importance des efforts consentis dans la durée par le ministère de l'intérieur pour la réservation de logements.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Réservations de logements en Ile-de-France</b>	429 + 300*	583	541	548	487	301
<b>Réservations de logements en province</b>	11	54	51	14	34	32
<b>Total Logements</b>	<b>740</b>	<b>637</b>	<b>592</b>	<b>562</b>	<b>521</b>	<b>333</b>
<b>Budget consacré en M€ (CP)</b>	<b>18,1</b>	<b>17,7</b>	<b>21,3</b>	<b>18,4</b>	<b>21,2</b>	<b>18,4</b>

\* réservation de chambres.

#### *L'accession à la propriété – le Prêt à taux zéro (PTZMI).*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
<b>Prêts accordés</b>	187	313	396	305	536	571	<b>2308</b>
<b>Montants CP en M€</b>	0,541 M€	1,440 M€	2,626 M€	2,226 M€	2,171 M€	3,063 M€	<b>12,068 M€</b>

### **Défense et anciens combattants**

Le ministère de la défense consacre près du tiers de ses crédits d'action sociale (39,8 M€ sur 130) à des actions en faveur du logement, pour l'essentiel (34,85 M€) sous forme de réservation et de construction. Cette situation s'explique par les contraintes de mobilité géographique auxquelles sont exposés les agents de ce ministère.

#### *Le parc de logement*

Ce sont les bureaux interarmées du logement (BIL) qui sont en charge de l'aide aux agents en matière de logement. Ils peuvent s'appuyer, comme au ministère de l'intérieur, sur une offre diversifiée : parc du ministère, logements relevant du parc privé, contingent préfectoral.

A titre d'illustration, en région Ile-de-France, le ministère de la défense dispose pour ses ressortissants :

- *du parc des logements « défense »*. Il comprend des logements domaniaux appartenant au ministère et des logements réservés principalement auprès de la SNI et d'organismes HLM. Constitué au fil du temps, ce parc immobilier est hétérogène et présente des différences de confort, de modes de gestion (domaniaux ou conventionnés) et de fixation des loyers. Près de 54 % de ce parc est soumis à la réglementation relative aux conditions de ressources. En 2010, le parc immobilier du ministère comptait 12 645 logements en Ile-de-France.
- *du parc des logements privé*. Ces offres proviennent de propriétaires et d'investisseurs institutionnels, mais ne sont pas réservées exclusivement aux agents du ministère de la Défense. Elles sont regroupées sur une « banque des logements privés » que peuvent consulter les agents du ministère. En 2010 1 063 offres ont été diffusées par la banque.
- *des logements de la préfecture de Paris* Au titre du 5 % réservataire sur le parc locatif social de la préfecture de Paris, le ministère de la défense dispose, comme les autres ministères d'un accès aux logements sociaux.

En mobilisant l'ensemble de ces ressources le bureau interarmées du logement en Ile-de-France (BILRIF) a pu satisfaire 71,6 % des 3 014 demandes de logement qui lui ont été présentées, essentiellement à partir du parc de logements du ministère (2 117 logements attribués) et très marginalement grâce aux offres privées (47). Le contingent préfectoral pour sa part n'apporte qu'une contribution négligeable : sur 47 dossiers déposés à la préfecture de Paris seuls cinq ont été acceptés.

#### *Des prêts pour faciliter l'accession à un logement*

Au-delà de la mise à disposition de logements, le ministère de la défense fait bénéficier ses agents de prêts destinés à faciliter l'accession à la propriété, le financement de travaux ou l'installation dans un nouveau logement. Il convient de noter qu'à l'exclusion du prêt lié à l'installation dans un nouveau logement, le ministère de la défense réserve ces prêts aux seuls agents comptant plus de cinq ans d'ancienneté.

##### *Le prêt d'accession à la propriété.*

D'un montant maximum de 11 000 € et remboursable au plus en huit ans, ce prêt est destiné à financer des opérations immobilières dont le coût est inférieur à 360 000 € en Ile-de-France et 264 000 € en province (mais ces montants sont négociables).

##### *Le prêt complémentaire au prêt d'accession à la propriété.*

Son montant est de 5 000 € et il est remboursable en huit ans maximum..

##### *Le prêt de financement de travaux.*

Destiné à financer des travaux par un professionnel dans la résidence principale ou secondaire de l'agent, ce prêt peut atteindre 11 000 € et est remboursable en huit ans maximum. Son utilisation est très souple dans la mesure où il peut être fractionné en plusieurs tranches d'un montant minimum de 3 000 €.

##### *Le prêt « mobilité ».*

Proposé aux personnels militaires et civils affectés suite à recrutement par le ministère de la défense ou mutés, ce prêt, d'un montant maximum de 2 400 € en région Ile-de-France et de 1 800 € en province est remboursable en 18 (province) ou 24 mois (Ile-de-France). Il ne peut financer que les frais de dépôt de garantie, les frais d'agence immobilière et les frais de déménagement.

### **3. La situation spécifique des ministères économiques et financiers.**

Les ministères économiques et financiers sont, en matière de logement, dans une situation particulière. Bien que n'ayant pas à faire face, comme les ministères de la défense, de l'intérieur ou des affaires étrangères, à des besoins particuliers en matière de logement liés aux contraintes d'affectation des agents, ils ont mis en place une politique très complète de réservation de logements et d'aides financières.

En 2010 les ministères financiers ont ainsi consacré 23 M€ pour les aides au logement soit 15 % de leur budget d'action sociale. Cette politique est mise en œuvre par l'association pour le logement du personnel des administrations financières (ALPAF) association à but non lucratif qui a pour objet de faciliter le logement des agents des ministères économiques et financiers. Cette association perçoit des ministères financiers sous forme de subvention la totalité des crédits destinés au logement. Le président et le trésorier de l'association sont des personnalités qualifiées nommées par les ministres<sup>11</sup>.

L'ALPAF met en œuvre des prestations sociales concernant le logement, sous forme de réservation et d'attribution de logements sociaux, et d'attribution d'aides et de prêts au logement, dans le respect de la réglementation dont relèvent le cas échéant ces prestations (notamment le code de la construction et de l'habitation et le code de la consommation).

#### *Les réservations de logements*

L'ALPAF réserve des logements à vocation sociale auprès de bailleurs sociaux. Ces logements sont attribués en priorité aux agents en première affectation, résidant dans des zones à forte cherté de l'immobilier, à faible revenu et/ou en difficulté. Il s'agit de foyers logements (pour une durée d'occupation maximum d'un an), de studios meublés ou d'appartements vides. L'attribution des logements se fait par l'ALPAF pour Paris et l'Ile-de-France et par le délégué en province.

Il existe des critères de gestion fixés par la direction du personnel : attribution d'une pièce par personne à loger, préférence donnée aux agents bénéficiant de faibles ressources ou en situation sociale délicate. En 2010, 656 agents ont demandé et obtenu une place en foyer meublé, 1 399 demandes de logements vides ont été présentées dont 72,8 % ont été satisfaites.

#### *L'aide à l'installation*

Elle est attribuée aux agents nouvellement affectés au sein des ministères, effectuant leur stage pratique (sous certaines conditions) ou bénéficiant d'une mutation liée à une promotion de catégorie. 4 682 aides à la première installation ont été servies en 2010.

La demande est à formuler dans un délai maximum de 2 ans à compter de la première affectation (ou réinstallation en cas de changement de catégorie) et le versement intervient au plus tard dans les deux mois suivant la signature du contrat de location.

---

<sup>11</sup> Il convient également de noter l'action spécifique de la « Masse des Douanes », établissement public national créé par le décret n° 97-1181 du 24 décembre 1997. La Masse des Douanes pourvoit au logement des agents dans les localités où les nécessités du service l'exigent et où les logements font défaut ou sont trop chers. La Masse des Douanes gère actuellement un parc de près de 3500 logements constitués depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Ses ressources résultent des redevances d'occupation des logements et d'une subvention d'exploitation de l'Etat de 0,5 M€

Non remboursable et non imposable, cette aide permet de prendre en charge les dépenses des premiers mois de loyer, des provisions pour charge, des frais d'agence, etc. Les dépenses d'entrée dans une résidence hôtelière sont exclues de ce dispositif.

Le montant de l'aide dépend de la zone géographique et du type de logement (parc social ou parc privé). Dans les zones où le coût des logements est élevé l'aide est versée sur trois ans de manière dégressive (mais peut continuer à être versée au-delà de trois ans si l'agent est toujours locataire sur la zone). Son montant sur trois ans est de 3 500€ dans le parc social et de 4600€ dans le parc privé. Dans les autres zones il est respectivement de 1 750 et 2 300€ et l'aide est versée en une seule fois.

*Cinq types de prêts* sont proposés aux agents des ministères économiques et financiers.

*Le prêt pour faciliter l'installation.* Ce prêt à taux zéro est destiné à aider l'agent à assumer tous les frais engendrés par une opération d'installation, sans qu'il soit nécessaire de les justifier : caution, déménagement, meubles et équipements, travaux de transformation, de remise en état ou d'amélioration de l'habitat.

Ce prêt peut être accordé plusieurs fois dans la carrière de l'agent, à condition que le précédent soit remboursé en totalité. Il est cumulable avec d'autres prêts. En revanche, il sera accepté uniquement si l'endettement de l'agent n'est pas supérieur à 33 %. Son montant est de 1 000 à 2 400 € et il est remboursable en 48 mensualités. 1 049 prêts ont été attribués en 2010.

*Le prêt pour l'amélioration de l'habitat.* Ce prêt à taux zéro a pour objet de financer les travaux améliorant les conditions d'habitabilité de la résidence principale que l'agent soit propriétaire ou locataire de son logement : achat de matériaux ; gros œuvre, entretien, économies d'énergie, mise en sécurité... ; cuisines et salles de bain équipées ; équipements électroménagers (réfrigérateur, cuisinière, lave-vaisselle...). Son montant varie de 500 à 2 400€ et il est remboursable en 50 mensualités. 3 014 prêts ont été attribués en 2010.

*Le prêt immobilier bonifié à long terme.* Ce prêt intervient en complément d'un prêt immobilier principal. En fonction des revenus fiscaux de référence, une bonification de 2 ou 3 points vient en déduction du taux du prêt en vigueur au moment de l'émission de l'offre de prêt. 730 prêts bonifiés ont été attribués en 2010.

Plafond des dépenses financées :

- 430 000 € en zone I (zone où l'immobilier est le plus coûteux).
- 340 000 € en zone II

Montant :

- 7 500 à 26 000 € (zone I)
- 7 500 à 17 000 € (zone II)

Remboursement :

- de 5 à 20 ans en zone I
- de 5 à 15 ans en zone II

*Le prêt immobilier complémentaire.* Ce prêt à taux zéro intervient lui aussi en complément d'un prêt immobilier principal. Il n'est en revanche pas soumis à condition de ressources. 1 053 prêts complémentaires ont été attribués en 2010.

Plafond des dépenses financées :

- 430 000 € en zone I,
- 340 000 € en zone II

Montant :

- 3 000 à 15 000 € en zone I,
- 3 000 à 10 000 € en zone II.

Remboursement :

- 150 mensualités en zone I
- 100 mensualités en zone II.

*Le prêt d'adaptation du logement de personnes handicapées.* Il permet de financer des travaux d'accessibilité, d'aménagement et d'adaptation du logement lié au handicap de l'agent ou d'une personne fiscalement à charge et vivant sous le même toit. Sans intérêt et d'un montant de 3 000 à 10 000 € il est remboursable en 100 mensualités. 23 prêts ont été attribués en 2010.



## **Document thématique n° 5**

### **Les aides à la famille**

## Les aides à la famille

### 1. Les prestations destinées à la garde des enfants

Les prestations destinées à la garde des enfants reposent sur des prestations individuelles mises en place au niveau interministériel sous la forme d'aides destinées à favoriser la garde des enfants de moins de 6 ans. A ces aides s'ajoutent dans un certain nombre de ministères des aides complémentaires ou étendant le bénéfice de la prestation à des enfants âgés de 6 à 12 ans.

A côté de ces prestations individuelles existe de longue date une politique de réservation de places dans des crèches collectives, à la fois au niveau interministériel et au niveau des ministères qui font ce choix. La place de crèche réservée est estimée à 15 000 €/an.

Enfin un certain nombre de ministères, parmi lesquels historiquement le ministère de la santé sous l'impulsion de Simone Veil, financent des crèches collectives sur les lieux de travail.

Budgétairement les prestations destinées à la garde des jeunes enfants représentent 83 M€ soit 14,6 % de l'ensemble des crédits d'action sociale.

Prestations de garde d'enfants en M€	Action interministérielle	Action ministérielle
<b>CESU et autres dispositifs</b>	50,634	2,436
<b>Programmes de réservation de berceaux</b>	8,465	11,394
<b>Crèches administratives</b>		10,147
<b>Total</b>	<b>58,829</b>	<b>23,977</b>
	<b>82,806</b>	

Ce dispositif d'action sociale en faveur de la petite enfance doit être analysé en fonction du cadre légal mis en place par la branche famille. Les prestations d'action sociale de l'Etat employeur ne sont pas isolées. Elles complètent des prestations de droit commun et s'inscrivent dans l'effort collectif en matière de mode de garde caractérisé par la très forte implication de la branche famille dans le développement des modes de garde.<sup>12</sup>

Dans cette perspective, les CESU-Garde d'enfants interministériels dont les montants moyens s'élèvent à 300 € (avec cependant 28 % des allocataires bénéficiant d'une prestation au taux maximal de 600 €) concourent à aider les parents aux revenus les plus faibles à financer la garde des enfants ; le reste à charge en hébergement collectif étant estimé pour un revenu autour du SMIC à 50 € par mois.

<sup>12</sup> Pour mémoire les aides légales destinées aux parents mobilisent plusieurs acteurs :

- Les CAF subventionnent la création de crèches, participent à leur fonctionnement par la prestation de service unique, aident au paiement des assistantes maternelles et de la garde à domicile ;
- les collectivités territoriales autorisent le fonctionnement pour le département et participent à la construction pour les communes.
- l'État, met en œuvre un crédit d'impôt et finance les allègements de charges sociales pour certains modes de garde.

Complété le cas échéant par des prestations ministérielles le dispositif d'aide à la garde des enfants représente un avantage substantiel auquel les agents sont attachés.

De la même manière, le système des réservations de places en crèche représente, dans un univers marqué par la pénurie de structures d'hébergement, un effort significatif tout particulièrement lorsqu'il se conjugue avec l'existence de crèches installées sur les lieux de travail.

La description du dispositif se fonde sur les documents fournis à la mission. Les éventuelles incertitudes sur les données reflètent les lacunes de l'information y compris au niveau des bilans sociaux des ministères concernés.

### *Les prestations individuelles destinées à la garde des enfants*

Les prestations interministérielles individuelles en matière de garde d'enfants reposent sur la mise en place du Chèque emploi service universel (CESU)

L'Etat verse à ses agents bénéficiaires qui en font la demande une prestation d'action sociale interministérielle d'aide à la garde de jeunes enfants, sous forme de chèques emploi service universel (CESU). Le dispositif est décrit par une circulaire du 2 août 2007.

Les CESU-Garde d'enfants prennent la forme de titres spéciaux de paiement millésimés, comportant une valeur faciale déterminée, le nom du bénéficiaire et celui du financeur (la DGAFP). Conformément au code du travail<sup>13</sup>, l'État employeur, qui assure intégralement le préfinancement des CESU au bénéfice de ses agents, a choisi d'en réserver l'utilisation à la garde d'enfants, dont les parents ont la charge effective. Les agents bénéficiaires sont les agents civils et militaires de l'État en activité, y compris les ouvriers d'État, les magistrats et les non titulaires, rémunérés sur le budget de l'Etat. La prestation est valable aussi en cas d'adoption.

Les CESU-Garde d'enfants peuvent être utilisés pour rémunérer tout ou partie des frais de garde engagés par les parents, quel que soit le mode de garde (crèche, assistante maternelle agréée, garderie périscolaire, baby-sitting,...), dans les conditions prévues par la réglementation générale du CESU.

Ce dispositif a d'abord été utilisé pour la garde d'enfants de moins de 3 ans, puis étendu en 2007 aux enfants âgés de 3 à 6 ans.

La prestation *CESU-Garde d'enfants de moins de trois ans* est destinée à prendre en charge une partie des frais engagés par les agents de l'État pour la garde de leurs enfants de moins de trois ans. Versée sous forme de chèques emploi service universel pré financés, elle permet de participer à la rémunération des assistantes maternelles, des gardes à domicile ou au paiement des frais de garde en crèche. Cette prestation est ouverte à tous les agents de l'État et son montant annuel (200 €, 350 € à 600 €) varie en fonction des ressources (revenu fiscal de référence) et de la situation familiale du demandeur.

La prestation *CESU-Garde d'enfants 3-6 ans* consiste en une aide à la garde d'enfants âgés de trois à six ans, versée sous forme de CESU intégralement préfinancés par l'État. Mise en œuvre à la fin de l'année 2007, cette prestation a trouvé pleinement sa dynamique en 2008.

Ces montants, valables en année pleine, sont toutefois versés au prorata du nombre de mois pendant lesquels l'enfant des demandeurs remplit la condition d'âge. Par exemple, pour un enfant né en juillet, la prestation CESU-Garde d'enfant 0-3 ans sera calculée de la fin du congé de maternité jusqu'au mois de décembre inclus.

---

<sup>13</sup> Articles L. 1271-1 à L. 1271-15-1

Les droits à CESU-Garde d'enfants peuvent être partagés entre les deux parents, bénéficiaires potentiels, ayant obtenu le partage des allocations familiales dues au titre de l'enfant.

Les deux prestations CESU-Garde d'enfants 0-3 ans et CESU-Garde d'enfant 3-6 ans sont chacune gérées par un prestataire extérieur à l'administration, ACE (un émetteur de CESU, filiale d'Accor Services France et des Caisses d'Épargne, agréé par l'Agence nationale des services à la personne).<sup>14</sup>. Les services ministériels d'action sociale ou de gestion des ressources humaines ne sont donc pas impliqués dans la gestion des demandes. Les carnets de CESU-Garde d'enfants auxquels ont droit les agents leur sont directement adressés à leur domicile, aux frais de l'Etat.

Pour faciliter l'acceptation des CESU-Garde d'enfants, l'Etat prend en charge la commission normalement due par les intervenants personnes morales (crèches publiques ou privées, associations agréées, etc.), selon les modalités définies avec les prestataires chargés de la gestion des deux prestations.

Les titres CESU-Garde d'enfants 0-3 ans peuvent être utilisés jusqu'au 31 janvier de l'année qui suit le troisième anniversaire de l'enfant. Les titres CESU-Garde d'enfants 3-6 ans peuvent être utilisés jusqu'au 31 janvier de l'année qui suit le sixième anniversaire de l'enfant.

En 2010, les dépenses se sont élevées à 50,6 M€. La répartition des crédits, qui reflète l'utilisation par les agents de la prestation, figure dans le tableau ci-dessous.

<b>Répartition des crédits interministériels en M€</b>	<b>CESU-Garde d'enfants 0-3 ans et 3-6 ans</b>
<b>Services du Premier ministre</b>	0,218
<b>Affaires étrangères et européennes</b>	0,074
<b>Agriculture, alimentation, pêche, ruralité, aménagement du territoire</b>	0,772
<b>Culture et communication</b>	0,126
<b>Défense et anciens combattants</b>	14,059
<b>Écologie, développement durable, transports et logement</b>	1,286
<b>Ministères économiques et financiers</b>	2,599
<b>Éducation nationale, Enseignement supérieur et recherche</b>	24,230
<b>Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales, immigration</b>	4,877
<b>Justice et libertés</b>	1,899
<b>Travail, emploi, santé (DRH Santé-CS-JS)</b>	0,135
<b>Travail, emploi, santé (DAGEMO)</b>	0,351
<b>Total</b>	<b>50,626</b>

Au titre de l'année 2011, les besoins ont été estimés à 35 200 800 € en AE et 33 500 000 € en CP pour le CESU 0-3 ans et à 26 500 000 € en AE et à 25 200 000 € en CP pour le CESU 3-6 ans.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Outre son rôle d'émetteur, qui consiste notamment en la production de titres Tickets CESU et en leur remboursement aux intervenants en matière de garde d'enfants, ACE assure pour le compte de la DGAFP la gestion des demandes de CESU-Garde d'enfants qui lui sont adressées par les agents de l'État avec un sous-traitant (Experian).

<sup>15</sup> Annexe LF 2011

Ces deux prestations connaissent une montée en puissance significative comme le montrent les chiffres qui figurent dans le tableau ci-dessous :

Prestations mesurées en nombre de demandes validées	2008	2009	2010
CESU-Garde d'enfants 0/3 ans	75 273	91 824	99 657
CESU-Garde d'enfants 3/6 ans	45 516	61 548	74 356
Total	120 789	153 372	174 013

Source : Opérateurs CESU

Au total en 2009, plus de 150 000 agents ont bénéficié, de CESU-Garde d'enfants pour un montant moyen de 315 € par dossier. Ils étaient en 2010 près de 175 000 et les prévisions 2011 tablent sur un montant au moins équivalent. La montée en charge du dispositif tenant notamment aux démarches entreprises pour faciliter l'acceptation des CESU par les structures collectives, qui ont fait reculer les difficultés rencontrées dans l'utilisation du titre de paiement : 90 % des utilisateurs déclarent n'avoir rencontré aucune difficulté pour le faire accepter en 2010, chiffre en progression de l'ordre de 5 points par rapport à 2008.

*Les prestations ministérielles individuelles spécifiques à la garde d'enfant sont relativement rares et conçues comme complémentaires des prestations interministérielles déjà existantes.*

Quatre ministères ont mis en place une politique de CESU complétant ou élargissant la prestation interministérielle : les affaires étrangères, la culture, l'intérieur et la défense. Il s'agit en dehors du ministère de la défense, qui développe une action importante, complémentaire du CESU interministériel, mobilisant plus de 2 M€ dans le cadre du soutien aux militaires en opération, de prestations récentes destinées à élargir le champ initial de la prestation au profit de la garde d'enfants âgés de 6 à 12 ans en faveur de familles monoparentales ou d'agents en horaires décalés.

Répartition des crédits ministériels en M€	CESU-Garde d'enfants 0 à 12 ans
Affaires étrangères et européennes	0,123
Culture et communication	0,010
Défense et anciens combattants	2,130
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales, immigration	0,173
Total	2,436

C'est ainsi que le ministère de l'intérieur, a mis en place en 2008 une aide spécifique à la garde d'enfants de 0 à 12 ans pour les agents affectés en Ile-de-France en situation de familles monoparentales sous forme de chèque emploi service universel (CESU) préfinancé. Il permet aux parents de payer directement les prestations de garde d'enfants de leur choix : assistante maternelle, crèche, baby-sitting, etc.

D'un montant forfaitaire de 300 € par an et par enfant, le CESU-Garde d'enfants 0-12 ans mis en place par le ministère de l'intérieur constitue pour ses promoteurs un véritable soutien à la vie familiale. La prestation est cumulable avec toutes les aides existantes (notamment les CESU 0-3 et 3-6 ans interministériels). Elle n'est soumise à aucune condition de ressources. Depuis son lancement, ce dispositif reçoit un accueil très favorable de la part des policiers et de leurs organisations

représentatives. En 2010, plus de 600 dossiers d'agents affectés en Ile-de-France en situation de familles monoparentales ont été déposés.

Fort de ce succès, et dans le cadre d'une réflexion plus globale sur les actions nouvelles de soutien à la vie familiale, cette action a été reconduite depuis janvier 2011 pour 3 années supplémentaires en Ile-de-France, et étendue pour la même période aux départements des Bouches-du-Rhône, des Alpes-Maritimes, de la Gironde, du Rhône, du Bas-Rhin et du Nord (départements d'implantation de la police d'agglomération).

Le tableau ci-dessous récapitule les crédits mobilisés pour cette action, en intégrant la prévision 2011 :

Année	Départements concernés	Nombre de bénéficiaires	Crédits affectés
2008	91 - 93 - 95		
2009	75 - 77 - 78 - 91 - 92 -	460	140 000 €
2010	93 - 94 - 95	624	180 000 €
2011	IDF + 06 - 13 - 33 - 59 - 67 - 69	2 000	610 000 €

Source Dispositif CESU-Garde d'enfants 0/12 ans du Ministère de l'Intérieur - DGPN SDASAP

Pour sa part le ministère de la culture a mis en place une aide à la garde d'enfants de 6 à 12 ans sous condition de ressources qui connaît un développement modeste.

Il est intéressant de relever que pour les ministères économiques et financiers qui développent une importante action sociale, il n'existe pas de prestation spécifique destinée à favoriser la garde des jeunes enfants après 6 ans.

Un raisonnement similaire prédomine dans les autres ministères questionnés<sup>16</sup>, même si l'on ne peut exclure l'existence d'avantages spécifiques non identifiés dans les prestations en direction des familles.

Les actions ministérielles menées notamment par les ministères de la défense et de l'intérieur trouvent leur origine dans le souci de faciliter, pour des agents soumis à des contraintes particulières (opérations extérieures au ministère de la défense, horaires atypiques pour les policiers) la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. En ce sens, ces prestations correspondent à un effort spécifique justifié par les conditions de service.

## La réservation de places en crèche collective

*Au niveau interministériel la politique de réservation de places s'inscrit dans un cadre partenarial.*

Cette politique, réactivée en 2007, a été renforcée depuis 2008 dans la perspective de compléter les dispositifs individuels d'aide à la garde des jeunes enfants<sup>17</sup>. La réservation de berceaux permet d'assurer un niveau minimum d'offre de places pour les agents de l'Etat à côté de l'offre traditionnelle le plus souvent municipale ou associative fonctionnant le plus souvent selon un système de réservation au profit de familles résidant sur les territoires d'implantation. Selon les normes utilisées la réservation d'un berceau permet d'accueillir 3,5 enfants.

<sup>16</sup> Ecologie, agriculture, justice, travail, santé, éducation nationale et services du Premier Ministre.

<sup>17</sup> On constate une réelle montée en puissance du dispositif interministériel de réservation de berceaux, la dépense en 2009 étant trois fois supérieure à celle de 2008.

Mis en place avec l'appui de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), le dispositif permet aux agents de bénéficier prioritairement de places en crèches implantées dans des aires géographiques adaptées à leurs besoins (et pas exclusivement dans leur commune de résidence). Les réservations, dont la gestion est confiée aux préfets, font l'objet d'un conventionnement pluriannuel avec les structures d'accueil dont le financement est assuré sur une base annuelle. Au niveau local, les caisses d'allocations familiales (CAF) apportent leur expertise aux préfets lors de la négociation des conventions et vérifient que les berceaux réservés sont effectivement occupés par des enfants d'agents de l'État.

Un guide méthodologique réalisé à la demande de la DGAFP, par un consultant spécialisé dans le conseil aux collectivités locales, précise les étapes de la procédure de réservation de berceaux de l'estimation du besoin de garde à la gestion de la procédure, y compris quant à son évaluation<sup>18</sup>.

*Au niveau ministériel la politique de réservation de places concerne cinq ministères.*

Les ministères des affaires étrangères, de la défense, des finances, de l'intérieur, et enfin de la santé développent une politique de réservation de places.

Là encore les ministères de l'intérieur et de la défense se distinguent par l'importance de l'effort accompli ; les éléments recueillis auprès du secrétariat général des ministères financiers ne permettant pas d'établir l'état exact des réservations. Il est intéressant de relever que ces trois ministères financent au surplus des crèches collectives installées sur les lieux de travail des agents.

Pour le ministère des affaires étrangères, la réservation de berceaux correspond au souci de répondre aux besoins des agents « délocalisés » à l'occasion de l'installation des services sur le site de la rue de la Convention.

<b>Politique de réservation de places</b>	<b>Montant en M€</b>
<b>Affaires étrangères et européennes</b>	0,272 (20 réservations 2009-2010)
<b>Défense et anciens combattants</b>	2,110
<b>Ministères économiques et financiers</b>	2,567 (30 réservations en 2010)
<b>Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales, immigration</b>	5,965 (65 places en 2010)
<b>Travail, emploi, santé - DRH Santé</b>	0,480
<b>Total</b>	<b>11,394</b>

Là encore l'analyse de la politique menée montre que la politique de réservation s'analyse comme un politique de l'employeur au sens où elle offre des garanties aux agents pour trouver des modes de garde adaptés.

### **Les crèches collectives ministérielles correspondent à des préoccupations anciennes.**

Dans le cadre des réponses à l'enquête menée, quatre ministères possèdent des crèches collectives sur les lieux de travail : les ministères économiques et financiers avec 124 places (Paris, Marseille et Lille), l'intérieur, la défense, la santé, l'écologie (avec 80 places à La Défense).

<sup>18</sup> Guide méthodologique destiné aux préfetures, Michel Quiot consultants, juin 2009

Il est intéressant de relever que, dans les bilans sociaux, les places de crèches sont le plus souvent globalisées, ce qui est logique pour témoigner des capacités déployées, mais qui occulte en partie le coût de fonctionnement des structures de garde internes comme le montre l'exemple de la DRH du ministère de la santé qui n'a pas indiqué dans sa réponse le coût des remboursements effectués à l'AP-HP pour les personnels mis à disposition. Il faut cependant reconnaître que l'objet de l'enquête ne portait pas sur cette question<sup>19</sup>.

En ce qui concerne l'écologie, la crèche de l'Arche, mise en place lors du déménagement du ministère à La Défense, contient 80 berceaux et 70 enfants inscrits. Elle est gérée par la Croix Rouge dans le cadre d'un marché à procédure adaptée passé en 2008, reconductible tous les ans dans la limite de 4 ans. En 2010, la dépense pour le ministère a été de 376 000 €<sup>20</sup>, la participation des parents de 265 000 € et celle de la CAF de 226 000€.

---

<sup>19</sup> Une remarque identique peut être formulée pour l'information fournie par le SG des ministères économiques et financiers.

<sup>20</sup> Ces données ont été communiquées par les services du ministère de l'écologie le 5 octobre 2011, trop tardivement pour être insérées dans les données budgétaires figurant dans ce rapport.

## 2. Les aides à la scolarité

Il n'existe pas de prestation interministérielle destinée à aider les agents à faire face aux dépenses liées à la scolarité de leurs enfants. Dans le domaine des prestations légales l'allocation de rentrée scolaire constitue la prestation de référence. Soumise à condition de ressources, son montant, modulé selon l'âge de l'enfant entre 6 et 18 ans, est de l'ordre de 300 €.

Le CGOS, pour les personnels hospitaliers qui relèvent de son champ d'intervention, consacre une partie importante de ses crédits à des aides à la scolarité notamment au profit des enfants poursuivant des études supérieures : 82,4 M€ soit 25 % de son budget dont 31 M€ pour les études supérieures au profit de plus de 447 000 enfants dont 61 000 poursuivant des études supérieures.

Dans le cadre de l'action sociale au profit de leurs agents, un certain nombre de ministères (7 sur les 12 ministères) ont mis en place des prestations d'aide à la scolarité. Le montant global des crédits mobilisés s'élève à plus de 8 M€ avec un effort important du ministère de la défense ainsi que dans une moindre mesure, compte tenu du volume d'agents, de l'éducation nationale. Le tableau ci-dessous présente le bilan financier 2010 des aides à la scolarité, pour les ministères mettant en œuvre ce type de prestation :

Crédits ministériels en M€	Aides à la scolarité
Affaires étrangères et européennes	0,247
Culture et communication	0,131
Défense et anciens combattants	3,200
Écologie, développement durable, transports et logement	0,989
Éducation nationale, Enseignement supérieur et recherche	2,597
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales, immigration	0,755
Justice et libertés	Aucune prestation mais la Fondation d'Aguesseau propose des bourses d'études sur ses fonds propres <sup>21</sup>
Travail, emploi, santé (DAGEMO)	0,437
Total	8,356

### Descriptif par ministère

#### Affaires étrangères et européennes

Le ministère organise sous condition de ressources, une aide à la scolarité qui s'inscrit dans le dispositif global d'aide aux familles. Gérée par l'ADOS<sup>22</sup> cette aide calculé à partir des revenus et de la composition de la famille consiste principalement en une allocation de rentrée scolaire.

<sup>21</sup> En 2009, la Fondation d'Aguesseau a accordé, sur des critères définis, 227 bourses d'études d'un montant de 500 € (27), 700 € (1), 800 € (174) et de 1 000 € 52, pour un budget consommé de 162 500 euros financés sur ses fonds propres.

<sup>22</sup> Association des œuvres sociales du ministère des affaires étrangères (ADOS).

## **Culture et communication**

Le ministère a mis en place une aide aux frais de scolarité soumise à quotient familial. Son montant est de 100 € en collège, de 280 € en lycée et de 420 € pour les enfants poursuivant des études supérieures.

## **Défense et anciens combattants**

Le ministère propose une importante prestation éducation élargie aux études supérieures. Celle-ci permet d'attribuer une aide ou une prise en charge des intérêts des prêts étudiants accordés pour des études professionnelles ou des études techniques et technologiques avant le baccalauréat (CAE, BEP, BT, baccalauréat professionnel, etc.), des études préparant aux diplômes professionnels d'aide soignant et d'auxiliaire de puériculture, des études supérieures générales ou techniques après le baccalauréat.

En 2010, 3,2 M€ ont été consacrés à cette prestation, et 7 610 dossiers acceptés à ce titre.

## **Ecologie, développement durable, transports et logement**

Les aides à la scolarité organisées depuis 12 ans font partie des priorités de l'action sociale après la restauration et les aides matérielles qui subissent la contrainte des financements disponibles. Etendues aux étudiants, leur montant varie de 106 € à 689 €:

## **Education nationale - Enseignement supérieur et recherche**

Selon le bilan social du ministère, la rubrique recensée regroupe plusieurs types d'actions au titre de l'aide à l'enfance et aux études<sup>23</sup>. A l'intérieur de ce champ, l'aide aux études consomme à elle seule près de 90 % des crédits.

L'aide aux études (secondaires ou supérieures) revêt des formes multiples. Outre l'aide financière directe à la scolarité (frais d'inscription, achat d'équipements spécifiques), elle se caractérise par l'aide au logement et par l'aide au déplacement, en permettant à un étudiant, dont la famille relève de l'action sociale de ce ministère, de suivre un cursus en fonction de ses choix, indépendamment des contraintes géographiques.

## **Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales, immigration**

Les dépenses gérées au niveau local doivent être distinguées du dispositif réglementaire prévu pour les enfants des fonctionnaires de police décédés dans l'exercice de leurs fonctions.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Ce champ comprend, outre l'aide aux études, la garde des jeunes enfants, les séjours liés au développement éducatif et à l'insertion en milieu scolaire ainsi que le brevet d'aptitude à la formation d'animateurs (BAFA).

<sup>24</sup> L'attribution de bourses d'étude aux ayants droit, prévue par l'article 48 du décret n° 95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale, est subordonnée à la survenance du décès du fonctionnaire actif des services de la police nationale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, reconnu imputable au service.

### **Travail, emploi, santé – DAGEMO (Travail)**

La prestation ministérielle « aide à l'éducation » s'est substituée depuis 2006 à toutes les autres prestations individuelles en faveur des enfants (aide au sport, aide à la culture, aide à la scolarité, etc.). Elle inclue un complément pour le logement étudiant.



**Document thématique n° 6**

**Les activités sociales, culturelles et de loisirs (ASCL)**



## Les activités sociales, culturelles et de loisirs (ASCL)

Cette rubrique retrace essentiellement les prestations relatives aux séjours des enfants et aux vacances des adultes en général. Les activités sportives et culturelles sont évoquées de manière incidente ; elles sont d'une manière générale du seul ressort ministériel.

### Les prestations interministérielles prennent la forme du chèque-vacances.

La prestation chèque-vacances s'inscrit dans le cadre de l'action sociale au bénéfice des agents de l'Etat, prévue par l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 et le décret du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'Etat. En application de l'article L. 411-18 du code du tourisme, l'Etat a souhaité faire bénéficier ses agents de chèques-vacances.

Le chèque-vacances est un titre nominatif de paiement, sous la forme de coupures de 10 et 20 euros, valable deux ans en plus de son année d'émission, qui peut être remis à 135 000 prestataires de services et collectivités publiques conventionnés par l'Agence nationale pour les Chèques-vacances (ANCV) en paiement des dépenses effectuées pour lors des vacances (transport, hébergement et repas, activités culturelles et de loisirs).

Cette prestation interministérielle d'action sociale repose sur une épargne de l'agent, d'une durée comprise entre 4 et 12 mois, abondée d'une participation de l'Etat employeur pouvant représenter, selon les ressources et la situation familiale du demandeur, de 10 % à 25 % du montant épargné<sup>25</sup>.

Sous réserve de remplir les conditions de ressources (revenu fiscal de référence modulé selon la situation familiale du demandeur), peuvent bénéficier des chèques-vacances :

- les agents publics civils de l'Etat et les militaires en activité ;
- les fonctionnaires civils et les militaires retraités (qui ne disposent d'aucun revenu d'activité) ;
- les ouvriers d'Etat retraités ;
- les assistants d'éducation ;
- leurs ayants-cause (veufs/veuves non remarié(e)s, orphelins), titulaires d'une pension de réversion, à condition de ne bénéficier d'aucun revenu d'activité.

Ces personnels doivent être rémunérés directement sur le budget de l'Etat, à l'exception des assistants d'éducation. Les personnels concernés en activité doivent être affectés en France métropolitaine et dans les DOM. Les retraités doivent, quant à eux, être imposés en France.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009, la gestion de cette prestation est assurée par EXTELIA<sup>26</sup> pour le compte du ministère chargé de la fonction publique.

L'agent adresse directement sa demande auprès d'EXTELIA qui est chargé de l'instruction des dossiers, informe les agents de la suite donnée à leurs demandes et assure la mise en place des

---

<sup>25</sup> Les agents handicapés en activité peuvent bénéficier d'une majoration complémentaire du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), à hauteur de 30 % de la bonification versée par l'Etat.

<sup>26</sup> EXTELIA est née le 1er novembre 2008, de la reprise des activités «Externalisation des process clients» du Groupe Experian, par le Groupe La Poste.

opérations mensuelles de prélèvement d'épargne sur les comptes bancaires des bénéficiaires. Au terme de leurs plans d'épargne, les agents reçoivent les chèques-vacances directement à leur domicile.

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

### **Les prestations interministérielles d'action sociale à réglementation commune**

La réglementation (conditions d'attribution) de ces prestations interministérielles d'action sociale à réglementation commune (dites « PIM ») est essentiellement fixée par la circulaire FP/4 n° 1931 / 2B n° 256 du 15 juin 1998.

Elle se traduit dans le secteur des ASCL par des subventions pour séjours d'enfants. L'Etat participe ainsi aux frais de séjour des enfants des agents de l'Etat dans divers centres de vacances ou centres aérés. Les séjours mis en œuvre dans le cadre éducatif et notamment les séjours linguistiques, peuvent également donner lieu à l'octroi d'une subvention.

La prestation peut être versée soit directement aux agents, soit sous forme de subvention, aux centres de vacances de l'administration. Les taux applicables sont les suivants<sup>27</sup> :

Subventions pour séjours d'enfants	
En colonies de vacances	
- enfants de moins de 13 ans	6,89 €
- enfants de 13 à 18 ans	10,45 €
En centres de loisirs sans hébergement	
- journée complète	4,98 €
- demi-journée	2,51 €
En maisons familiales de vacances et gîtes	
- séjours en pension complète	7,26 €
- autre formule	6,89 €
Séjours mis en œuvre dans le cadre éducatif	
- forfait pour 21 jours ou plus	71,50 €
- pour les séjours d'une durée inférieure, par jour	3,39 €
Séjours linguistiques	
- enfants de moins de 13 ans	6,89 €
- enfants de 13 à 18 ans	10,45 €
Séjours en centres de vacances spécialisés pour enfant handicapé (par jour)	19,68 €

### **Descriptif par ministères**

Les prestations ministérielles peuvent considérablement varier d'un ministère à l'autre, tant dans leur étendue que dans leur mode de gestion. Le développement de partenariats entre structures ministérielles homologues et avec des organismes privés est un excellent moyen de pallier à des moyens parfois limités et de permettre à un maximum d'agents de bénéficier *grosso modo* de

<sup>27</sup> Circulaire DGAFP 11-BCRF 1100841C du 26 janvier 2011

pratiquement toute la gamme des ASCL : vacances familles, séjours enfants, arbre de Noël, activités sportives, billetterie et cartes de réduction diverses.

### **Services du Premier ministre**

*Les bénéficiaires* sont les agents en activité, titulaires ou contractuels des services entrant dans le périmètre du programme 129 (cabinets ministériels, Secrétariat général du Gouvernement, Service d'Information du Gouvernement, Conseil d'analyse stratégique, diverses commissions et services rattachés aux services centraux).

Au total, un faible nombre d'agents est concerné (3500 dans le périmètre le plus large incluant, pour l'attribution de logements, des organismes tels que la Cour des Comptes ou le Conseil d'Etat, 2000 pour les autres prestations).

#### *Les prestations proposées*

*Des séjours pour enfants uniquement* en colonies, gîtes, centres aérés, séjours linguistiques et séjours de nature : 2 000 agents concernés ; 6 % des dépenses.

Les prestations sociales interministérielles sont versées aux agents titulaires, contractuels ou stagiaires travaillant à temps plein ou partiel dont l'indice brut est inférieur à 579 (489 majoré). En 2010, elles ont représenté 5 748 € pour 78 prestations.

Des offres de séjours pour enfants (colonies et séjours linguistiques) sont également proposées dans le cadre de 3 conventions conclues avec le ministère de l'éducation nationale (association les Fauvettes), le ministère des finances (EPAF) et le ministère de la défense (IGeSA) dans les mêmes conditions financières que les agents des ministères concernés.

Il est appliqué aux familles les règles de calcul du quotient familial qui détermine la subvention aux séjours. La différence entre le tarif extérieur et le prix payé par l'agent est prise en charge par les crédits d'action sociale.

En 2010, 31 enfants sont partis dans l'un des centres de vacances proposé par les trois associations (35 en 2009) pour un coût total de 34 114 €.

*Les activités culturelles et sportives* s'effectuent dans le cadre de trois associations : l'association culture et loisirs des services du Premier ministre (CLPM), l'association sportive des services du Premier ministre (ASPM) et l'association du parc automobile de Matignon (AEAM) ; le montant des subventions versées représente 8 % des dépenses en 2010,

L'association sportive des services du Premier ministre (ASPM) totalisait 284 adhérents en 2010. Une subvention de 38 500 € lui a été accordée identique à celle qu'elle a perçue en 2009.

L'association culture et loisirs des services du Premier ministre (CLPM) regroupait, à la fin de l'année 2010, 269 adhérents. Une subvention annuelle de 17 000 € lui a été versée, identique à celle versée l'année précédente. La différence de traitement entre les deux associations tient à l'avantage en nature que constitue la mise à disposition de CLPM d'un agent à temps partiel.

L'association du parc automobile de Matignon (AEAM) regroupe les agents de ce parc automobile et attribue à ces adhérents - dans certains cas définis par convention - un don se rapportant à certains événements professionnels et familiaux et organise chaque année des rencontres amicales dans le but de faire connaître la vie et l'évolution de l'association. Elle a bénéficié, en 2010, d'une subvention de 500 € destinée à l'achat de trophées pour le concours de pétanque annuel.

Enfin, à l'occasion de la fête de Noël, des chèques-cadeaux ou des abonnements et un spectacle sont offerts aux enfants des personnels des services du Premier ministre.

En 2010, 670 enfants âgés jusqu'à 12 ans ont reçu des chèques-cadeaux d'une valeur de 40 € ou 60 € suivant la tranche d'âge. 155 enfants ont été destinataires d'un abonnement à un journal, correspondant à leur âge, pour une valeur équivalente.

La dépense totale s'est élevée à 107 277 € (116 104€ en 2009) dont 34 200 € imputés sur le titre 2 pour l'achat des bons cadeaux et 73 077 € sur le titre 3 pour les autres prestations.

*Des avantages divers* (achats groupés, cartes de réduction, etc.) sont également proposés : cartes CEZAM (par le biais de la SRIAS) et également réduction par CLPM pour des séjours pour adultes (Vacancier, Look voyages, Azureva, etc.).

#### *Les moyens*

Les services du Premier ministre ne disposent pas d'un patrimoine affecté aux ASCL.

La part respective des dépenses des services du Premier ministre pour les ASCL, indépendamment du coût (logement par exemple) est de 40 % pour les prestations interministérielles et 60 % pour les prestations ministérielles.

<b>Nature des dépenses</b>	<b>2010</b>	<b>%</b>	<b>2009</b>
<b>Titre 2 – Dépenses de personnel</b>			
<b>Chèques cadeaux Noël des enfants</b>	34 200 €	25,28 %	43 640 €
<b>Séjours d'enfants</b>	5 748 €	4,25 %	10 189 €
<b>Titre 3 – Dépenses de fonctionnement</b>			
<b>Colonies (conventions IGESA, EPAF et Fauvettes)</b>	34 114 €	6,54 %	31 032 €
<b>Spectacle de Noël</b>	73 077 €	14,02 %	72 464
<b>Associations (ASPM, CLPM, AEAM)</b>	56 000 €		62 000 €

#### **Affaires étrangères et européennes**

Un arrêté du 26 avril 2006 a confié à l'association des œuvres sociales du ministère des affaires étrangères (ADOS) la gestion des prestations d'action sociale pour les agents du ministère des affaires étrangères.

L'ADOS a pour mission l'octroi d'aides financières individuelles, la gestion des prestations interministérielles d'action sociale que peut lui confier le ministère des affaires étrangères, la gestion des services de restauration des personnels du MAE et la gestion des centres de santé. La gestion de ces prestations fait l'objet d'une convention entre l'association et le ministère des affaires étrangères.

Il n'existe pas d'instance déconcentrée mais deux autres associations :

- l'AACS - association artistique, culturelle et sportive des affaires étrangères à Paris ;
- l'ASCAEN - association sportive et culturelle du ministère des affaires étrangères à Nantes.

*Les bénéficiaires* sont, selon les termes de l'arrêté du 26 avril 2006, « les agents et personnels en activité ou retraite du ministère des affaires étrangères ainsi que les membres de leurs familles ».

Les prestations ministérielles d'action sociale ont bénéficié en 2010 à 777 agents pour un montant total de 777 830 € ; les prestations interministérielles à 429 enfants dont 25 enfants handicapés pour 78 524 €.

#### *Les prestations proposées*

L'ADOS propose des places en centres de loisirs, colonies de vacances et forfait vacances, prestations complétant les prestations interministérielles.

Les deux autres associations sont en charge des activités sportives et culturelles.

#### *Les moyens*

L'ADOS ne dispose pas de structures de vacances ou d'accueil pour les enfants des agents.

Le total des subventions versées par le programme en 2010 a été réparti comme suit :

- AACS - association artistique, culturelle et sportive des affaires étrangères : 152 700 €
- ASCAEN - association sportive et culturelle du ministère des affaires étrangères : 42 594 €
- ADOS - association des œuvres sociales du ministère des affaires étrangères : 1 040 000 €

1 211 520 € ont été prévus en 2011 dont 318 655 € au titre du forfait vacances familles et 94 640 € pour les autres séjours (colonies de vacances, séjours linguistiques, classes découverte) selon les termes de la convention entre l'association et les MAE au titre de l'année 2011.

### **Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire**

Ce ministère a délégué depuis 1985 l'organisation et la gestion des activités culturelles, sportives et de loisirs à l'association d'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs du ministère de l'agriculture (ASMA), (<http://www.asma.educagri.fr/>), qui est exclusivement gérée par les organisations syndicales.

L'ASMA nationale s'est dotée de structures décentralisées autonomes, les ASMA départementales, pour une action au plus près des agents. Alors que les ASMA départementales organisent des activités de proximité, l'ASMA nationale met en place des activités culturelles sportives et de loisirs qui bénéficient du poids que représentent les 36 000 agents du Ministère.

*Les bénéficiaires* sont les agents du ministère et des organismes sous convention (ANSES, ASP, CEMAGREF, CRPF, IFCE et IFN) ainsi que leurs ayants-droits. Les retraités du ministère qui en font la demande ainsi que leurs conjoints sont de droit, membres de l'ASMA, sans avoir à acquitter de cotisation.

Les ASMA départementales peuvent, de leur propre initiative, inclure dans leurs participants aux activités, des personnels en situations particulières ou en emplois précaires. Sont donc bénéficiaires de l'ASMA - à condition qu'ils exercent leurs fonctions pour une durée au moins égale au mi - temps - les fonctionnaires titulaires et stagiaires ; les agents contractuels durant la durée de leur contrat y compris CES et CEC ; les agents détachés d'autres organismes ou administrations ; les agents mis à disposition par d'autres départements ministériels, par les collectivités territoriales ou d'autres organismes (mutualité sociale agricole ou associations...), et dont l'activité principale s'exerce au ministère et enfin, les emplois jeunes qui peuvent néanmoins bénéficier des activités des ASMA locales et nationales pour la durée de leur présence ; c'est, en effet, l'appartenance à la *communauté de travail* qui détermine le bénéfice des prestations de l'ASMA.

D'autres catégories d'agents peuvent également bénéficier des prestations de l'ASMA : les agents de l'Etat ou de la fonction territoriale de l'Etat remis sous l'autorité fonctionnelle du DDAF, les agents

départementaux exerçant leurs fonctions au sein des pépinières de l'Etat, les agents payés sur le budget propre des établissements d'enseignement agricole et de leurs exploitations, les maîtres au pair et les stagiaires de l'Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA), sur leur lieu de formation.

Au contraire, ne sont pas bénéficiaires de l'ASMA - s'ils ne travaillent pas dans un organisme sous convention - les agents en détachement hors des services du ministère de l'agriculture, les personnels mis à disposition par le ministère de l'agriculture dans d'autres administrations, offices, organismes, qui perdent leur qualité de membre de l'ASMA bien qu'ils restent rémunérés par le ministère de l'agriculture ainsi que les agents en congé non rémunéré.

#### *Les prestations proposées*

L'ASMA gère directement plusieurs sites de vacances : Megève, Malbuisson, Orcières, Beg Meil et Mimizan (colonies de vacances).

Outre les colonies de vacances et les séjours pour les jeunes, les adultes et les familles, elle propose aussi des voyages à l'étranger, des activités et séjours (hors saison) aux retraités et des actions de solidarité internationale (chantiers jeunes et séjour pour enfants palestiniens). Pour étoffer son offre, elle a noué des partenariats avec VTF, VVF villages, Touristra Vacances et l'INVAC<sup>28</sup>.

Les offres de billetterie et l'organisation des fêtes de fin d'année sont de la compétence des ASMA départementales.

#### *Les moyens*

L'ASMA a bénéficié en 2010 d'une subvention de 2 780 635€ du ministère complétée d'une dotation de près de 700 000€ destinée à l'organisation des colonies de vacances.

#### *Principaux postes de dépenses de crédits sur l'année 2009 (BOP 215 - titre 3) :*

Type d'action	Crédits utilisés en €	Pourcentage
<b>Subvention ASMA</b>	2 867 635 €	36,46 %
<b>Subvention colonies (ASMA)</b>	696 050 €	8,85 %
<b>Prestations enfants</b>	16 100 €	0,20 %

En 2009, les subventions versées par le ministère à l'ASMA s'élevaient à :

- 2 687 635 € au titre de la subvention de fonctionnement ;
- 696 050 € au titre de la subvention colonies ;
- 180 000 € pour effectuer des travaux d'entretien sur les immeubles qui lui sont confiés (Megève, Mimizan et Malbuisson).

<sup>28</sup> INVAC SERVICES UES est une société coopérative, adhérente de l'UNAT (Union nationale des associations de tourisme) depuis 2004. elle propose 200 destinations en France dont 138 villages de vacances à gestion associative et 33 pays. (15 millions d'euros de chiffre d'affaires et 600 000 journées vacances par an).

Les interventions de l'ASMA qui ont bénéficié à 8 173 personnes se répartissent comme suit :

Secteurs	Dépenses	Participation des agents	Coût pour l'ASMA	Nombre de participants
Séjours familiaux	1 394 205 €	69,71 %	30,29 %	5 728
Jeunesse	437 631 €	62,44 %	37,56 %	530
Colonies	1 058 368 €	41,82 %	58,18 %	923
Voyages familiaux	400 150 €	70,87 %	29,13 %	256
Culture	76 699 €	30,08 %	69,92 %	88
Retraités	51 541 €	70,76 %	29,24 %	311
Croisière côtière	53 620 €	41,44 %	58,56 %	156
Solidarités internationales	96 709 €	44,59 %	55,41 %	30
Information	56 550 €		100 %	
Prêts et aides	1 324 €	53,45 %	46,55 %	151
<b>TOTAL</b>	<b>3 626 800 €</b>			<b>8 173</b>

### **Culture et communication**

L'action sociale est gérée par le Bureau de l'action sociale et de la prévention (BASP) de la DRH du ministère de la culture et de la communication, l'échelon déconcentré est le niveau régional.

A coté des services du ministère existe l'association pour l'action sociale culturelle et sportive (AAS). Cette association composée de représentants de l'administration et des représentants des organisations syndicales siégeant au CTPM a pour rôle, en dehors du développement d'activités sportives et culturelles et artistiques, de mettre en œuvre les actions résultant des orientations définies par le CNAS. Elle organise des manifestations au profit des enfants du personnel (Noël des enfants, séjours de vacances).

*Les bénéficiaires* sont potentiellement les 28 000 agents dont 11 000 relèvent du budget du ministère (titre II) et le reste des 80 opérateurs de la sphère culturelle bénéficiant de statuts divers (EPA, EPIC, associations sous tutelle).

La population employée compte 60 % d'agents de catégorie C, 20 % de B et 20 % de A avec un important recrutement de contractuels - experts des métiers de la culture en particulier au sein des opérateurs et une concentration du personnel en Ile-de-France (80 % des personnels).

#### *Les actions et les prestations*

L'AAS propose une billetterie loisirs et spectacles, des activités sportives et culturelles (bibliothèque notamment) et artistiques, des séjours vacances voyages (adultes, enfants, familles, retraités) et organise les festivités de Noël dans la région parisienne.

#### *Les moyens*

L'AAS bénéficie d'une subvention annuelle de l'ordre de 1 M€. 450 départs d'enfants sont recensés au titre de cette action. En plus des financements aux titre des 5 prestations interministérielles, le ministère de la culture fait état de dépenses pour les vacances en famille de 69€/an et 84€/an selon ds séjours.

## **Défense et anciens combattants**

La spécificité du ministère de la défense en matière d'action sociale est de reposer sur deux pôles qui ont vocation à prendre en charge tous les personnels relevant du ministère de la défense : un établissement public opérateur - l'IGeSA - et des services ministériels. Par ailleurs, de nombreuses associations, héritage de la période antérieure à la création de l'IGeSA continuent à intervenir dans le champ de l'action sociale mais dans une « logique de milieu » (au profit de telle armée ou de telle catégorie de personnel) et en partenariat avec les services du ministère.

L'IGeSA (<http://www.igesa.fr/>) a été créée sous la forme d'un EPIC par la loi n° 66-458 du 2 juillet 1966 dans le but de regrouper l'ensemble des centres d'accueil sociaux alors existants et de centraliser la gestion des œuvres sociales pour plus d'efficacité et de rapidité. L'IGeSA gère les établissements sociaux et médico-sociaux du ministère de la défense mais également les activités à caractère social et médico-social qui lui sont confiées par le ministère.

Par ailleurs, la fédération des clubs sportifs et artistiques de la défense réunit les nombreuses associations en la matière.

### *Les bénéficiaires*

Selon le décret n° 2007-51 du 11 janvier 2007, les bénéficiaires de l'action sociale sont :

- des militaires de carrière ou servant en vertu d'un contrat, dans les positions d'activité, de non-activité pour raisons de santé ou de congé parental, et leurs familles ;
- des fonctionnaires, agents non titulaires et ouvriers relevant du ministère de la défense en activité ou placés en position de congé parental ainsi que leurs familles ;
- des anciens militaires titulaires d'une pension militaire d'invalidité et des anciens personnels civils du ministère de la défense titulaires d'une pension d'invalidité ainsi que leurs familles ;
- des veufs et veuves non remariés et des orphelins à charge, au sens de la législation fiscale, des personnels mentionnés aux alinéas ci-dessus ;
- des retraités civils et militaires du ministère de la défense et leurs familles ;
- des anciens militaires, de carrière et sous-contrat, et leurs familles ;
- des anciens fonctionnaires, agents non titulaires et ouvriers du ministère de la défense et leurs familles ;
- des militaires servant en qualité de volontaire dans la réserve opérationnelle ou au titre de la disponibilité ;
- des enfants de militaires qui font l'objet de la protection particulière instituée par la loi du 23 décembre 1977.

Les personnels civils et militaires des établissements publics administratifs placés sous tutelle du ministère de la défense bénéficient de l'action sociale des armées lorsqu'une convention est conclue entre le ministère de la défense et l'établissement public dont il assure la tutelle.

Enfin, les personnels quittant l'armée et en reconversion pour un autre emploi continuent à en bénéficier jusqu'à ce qu'ils aient trouvé un nouvel emploi et pendant 24 mois au maximum.

### *Les prestations*

Les prestations sont très nombreuses et sont soumises à des conditions de ressources, calculées selon le quotient familial

Pour les jeunes, l'IGeSA propose :

- des centres de vacances de jeunes (CVJ) en France ou à l'étranger aux activités diversifiées (voile, équitation, musique, kite-surf, conduite accompagnée, etc.). L'IGeSA assure le transport, l'hébergement et l'encadrement ;
- des centres de proximité qui assurent à l'enfant une première expérience "vacances" hors du cadre familial, de courte durée (une semaine) ;
- des accueils de loisirs sans hébergement (ALSH) les mercredis et durant les vacances scolaires. En 2009, avec près de 53 centres de vacances et plus de 110 séjours, ce sont près de 10 000 enfants qui ont pu bénéficier de ces 3 prestations. Ainsi 131 325 journées de vacances ont été assurées par l'IGeSA pour les seuls séjours en colonies de vacances, tandis que plus de 7 500 journées ont été organisées en ALSH ;
- des séjours linguistiques (plusieurs formules : immersion totale en famille, hébergement en famille et cours en collège) : 1 000 jeunes dans 6 pays différents (Angleterre, Allemagne, Espagne, Irlande, Malte, Etats-Unis) en ont bénéficié en 2009.

Les familles et adultes bénéficient de plus de 28 sites en France métropolitaine et outre-mer gérés par l'IGeSA qui met à leur disposition hôtels, hôtels club, villages club, résidences et campings. Différentes prestations sont proposées : pension complète, demi-pension ou location sèche.

En 2009, plus de 150 000 personnes ont bénéficié des prestations vacances de l'IGeSA représentant ainsi 402 350 journées vacances pour les hôtels et villages club en pension complète, 5 942 semaines vacances pour les résidences en location, 21 658 nuitées en camping, 22 275 journées vacances dans les établissements outre-mer, 69 926 nuitées pour les résidences relais Raspail et Voltaire, à Paris.

De plus, l'institution a établi de nombreux partenariats avec d'autres structures ministérielles homologues (EPAF, CGOS, FJM, Fondation d'Aguesseau, etc.) ainsi que des professionnels du tourisme français tels Lagrange, Maeva, Odalys, Villages Club du Soleil, VTF Vacances et VVF Villages, pour élargir son offre de destinations et de prestations (location et pension complète) en France et à tarif préférentiel.

Des séjours à l'étranger sont également proposés : des accords sont passés avec plusieurs armées européennes dans le cadre du Comité de liaison des organismes militaires sociaux (CLIMS) pour proposer d'autres lieux de séjours en Europe ; Allemagne, Belgique, Bulgarie, Crète, Espagne, Grèce, Hongrie, Italie, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, représentant plus d'une quarantaine de destinations. Les 8 centres internationaux du comité de liaison des organismes militaires et sociaux (CLIMS) ont accueilli 131 enfants sur 2 018 journées en 2010.

Par ailleurs, l'IGeSA a signé de nombreux partenariats avec des tour-opérateurs, tels Adora, Asia, Costa, CroisiEurope, Donatello, Fram, Jet Tours, Look Voyages, Marmara, Marsans et Vacances Transat, afin de proposer aux ressortissants la possibilité d'effectuer des séjours à l'étranger à des prix remisés.

Enfin, avec le service billetterie en ligne, l'IGeSA offre un grand choix de spectacles (théâtre, sport, cinéma, humour) ainsi que l'accès à des salons et bien d'autres activités, en exclusivité, à tarif préférentiel...

*Les moyens sont importants.*

Le patrimoine à vocation sociale dédié aux ASCL regroupe :

- des établissements familiaux : au nombre de 28, ces établissements sont destinés aux vacances familiales des ressortissants en métropole et en outre-mer. Ils sont mis en gestion à l'Institut de gestion sociale des armées (IGeSA) qui possède par ailleurs 10 établissements familiaux ;

- des centres de vacances de jeunes : 34 centres gérés pour la plupart par l'IGeSA (hors gendarmerie).

En 2010, la participation financières aux vacances s'est élevée à 20,4 M€ correspondent à une subvention globale versée à l'IGeSA pour son fonctionnement et à l'octroi de réductions tarifaires. Elles recouvrent par ailleurs des allocations interministérielles destinées à prendre en charge une partie des frais de séjour des enfants dans divers types de formules.

Une partie des frais de séjour liés à la scolarité (classes de neige, de mer, de nature) peut également être prise en charge. Par ailleurs, il a été mis en place une aide spécifique aux séjours linguistiques, non cumulable avec l'aide interministérielle.

Par ailleurs, une participation financière est accordée pour des séjours dans des organismes extérieurs à la défense. Ceux-ci ont représenté en 2010, 85 621 journées en centres de vacances extérieurs et 228 112 journées en centres de loisirs sans hébergement (CLSH) extérieurs, conventionnés ou non.

Le budget prévisionnel 2011 prévoit :

- 105,92 M€ de crédits de prestations sociales dont 14,11 M€ de prestations interministérielles (prime de restauration : 9,67 M€ et allocation parents d'enfants handicapés : 4,44 M€), 78,15 M€ de prestations ministérielles et 13,66 M€ de prestations liées aux restructurations (RGPP) ;
- 6 M€ de crédits d'investissements (titre 5) et 2,75 M€ de crédits de fonctionnement (tenues des travailleurs sociaux, déplacements et documentation, le reste du fonctionnement étant à la charge des groupements de soutien de base de défense (GsBdD) ;
- La masse salariale consacrée à l'animation du réseau social (dépenses 2010) est de 51,6 M€ (hors pension) ;
- La majorité de ces prestations est gérée et délivrée par l'IGeSA qui reçoit à cet effet une subvention de 69,2 M€ qui se décompose en 54,9 M€ de prestations, 3,66 M€ de crédits lié au plan d'accompagnement des restructurations et 0,63 M€ de crédits d'entretien d'infrastructures.

## **Ecologie, développement durable, transports et logement**

Le ministère de l'écologie subventionne trois associations :

- La fédération nationale des associations de sport, de culture et d'entraide (FNASCE) ;
- Le comité de gestion des centres de vacances (CGCV) ;
- La fédération nationale d'anciens combattants et victimes de guerre du MEDDTL.

La FNASCE (<http://www.fnascee.org>) née en 1969 (ex FNASCEE - fédération nationale des associations sportives, culturelles et d'entraide de l'équipement) est emblématique de la culture du ministère et fonctionne grâce à un réseau de bénévoles. Elle regroupe aujourd'hui 52 000 adhérents au sein de 115 ASCEE réparties en 18 régions. Une convention triennale est passée avec l'administration pour lui permettre de mener à bien son activité. Elle assure (en tant que propriétaire ou gestionnaire) l'entretien d'environ 260 unités d'accueil, mais aussi des terrains de sports, étangs, salles multifonctions, etc.

Elle conduit des actions au niveau national (*Raid Cyclo* et fête de la culture) et fédère les associations locales. La FNASCE développe également un partenariat avec le comité de gestion des centres de vacances (CGCV), et les comités locaux d'action sociale (CLAS).

Le CGCV (<http://www.cgcv.org/>) est une association nationale d'éducation populaire, régie par la loi de 1901, qui gère l'organisation des séjours en centres de vacances et de loisirs pour les enfants des agents du ministère depuis plus de 60 ans.

Il est lié au ministère par une convention triennale. Cette association n'a pas d'adhérents mais résulte de l'accord de regroupement de quatre fédérations syndicales (CGT, FO, CFDT et CGC). Le CGCV possède un centre de vacances et utilise quatre autres centres de vacances, propriétés du ministère.

La FNACE (ex-association nationale des anciens combattants, résistants et victimes de guerre du ministère de l'Écologie - ANACVGE) comprend 720 adhérents répartis au sein de 19 sections.

#### *Les bénéficiaires*

Ce sont les actifs, titulaires/contractuels, les retraités et les ayants-droit de ces bénéficiaires : 63 000 agents, dont 30 000 en DDI, sont concernés.

#### *Les prestations proposées*

La FNASCE poursuit des missions d'action sociale telles l'entraide (aide familiale, séjours et voyages gratuits, logement provisoire pour des agents nouvellement affectés), la prévention routière et une forte implication des associations locales (ASCEE) dans l'organisation de l'arbre de Noël, conjointement aux autres acteurs sociaux. Elle organise des rencontres nationales sportives pouvant attirer jusqu'à 800 participants (challenges de football, tennis de table, volley-ball, bowling, ski, cyclisme, pétanque, tennis, etc.) et culturelles (manifestations et concours, festival, etc.).

Elle organise aussi des séjours et rencontres pour les enfants et participe financièrement à l'aménagement d'unités d'accueil, aide à la création d'activités nouvelles dans les ASCEE ainsi qu'à des voyages pour retraités, elle fédère les actions collectives caritatives et organise des actions de promotion sur les thèmes d'intérêt général (sécurité routière, etc.).

En plus des séjours de vacances, les adhérents aux ASCEE peuvent bénéficier de cartes de réduction diverses.

La FNASCE collabore avec l'ASMA (Agriculture). En matière de séjours enfants ou famille, le ministère travaille également avec la Fondation d'Aguesseau, la Fondation Jean Moulin et l'EPAF.

Le CGCV conçoit, réalise et organise exclusivement en interne, l'intégralité de ses séjours de vacances collectives éducatives (accueil de 3 300 mineurs et organisation de 60 000 journées vacances). Le CGCV propose les formules suivantes :

- minis séjours (durée et rythme adaptés) ;
- séjours en France sportifs, thématiques, classiques et multi activités pour les 6/14 ans ;
- séjours Free Camp en France favorisant l'autonomie des 12/16 ans ;
- séjours itinérants en France et à l'étranger pour les 12/17 ans ;
- séjours itinérants linguistiques favorisant l'apprentissage linguistique des 12/17 ans.

Il développe aussi des partenariats avec des associations d'autres ministères comme ARAMIS (Association pour la réalisation des missions d'action sociale <http://www.aramis.asso.fr/>) de la Direction générale de l'aviation civile et de Météo France (<http://www.alpha-sierra.org/>)

#### **Les moyens et les effectifs**

Les ressources de la FNASCE comprennent les cotisations des associations affiliées et les souscriptions des membres bienfaiteurs et honoraires ; les subventions de l'État (801 103€ pour 2009

et 2010) et des collectivités publiques et des ressources créées à titre exceptionnel et toutes ressources autorisées par la loi.

39 agents contribuent à plein temps au fonctionnement de la FNASCE et des ASCE, mis à disposition contre remboursement. Par ailleurs, les autres agents qui consacrent une partie de leur temps au fonctionnement des ASCE peuvent bénéficier de décharge de service dans les limites de leurs obligations professionnelles.

L'administration met à disposition du CGCV, contre remboursement depuis 2009, 11 agents dont 7 au siège de l'association et 4 gardiens dans les centres de vacances et de loisirs. Des agents sont mis à disposition temporairement pendant la durée des vacances soit en 2009, 27 agents pour une durée de 610 jours. Elle met également à disposition des locaux et des moyens de fonctionnement (mobiliers, matériels informatiques et bureautiques...).

Le ministère est par ailleurs propriétaire de 4 centres de vacances mis à disposition du CGCV contre une redevance d'occupation (taxes d'habitation et foncière).

Les ressources de la FNACE comprennent les cotisations des adhérents (10 € par adhérent) et une subvention du Ministère de 25 000 € (par convention annuelle). Un réseau de bénévoles et de 2 agents du ministère mis à disposition ont en charge l'association.

## **Ministères économiques et financiers**

La gestion des ASCL a été confiée à diverses associations :

- les vacances et loisirs principalement à l'association EPAF (Éducation Plein-Air Finances<sup>29</sup>) ;
- les activités culturelles et sportives à l'association Place des arts et à l'ATSCAF (association touristique sportive et culturelle des administrations financières) ainsi qu'au CSMF, le club sportif ministère des finances (créé en 1919).

Il existe par ailleurs des associations spécifiques aux grandes directions notamment telles la direction générale des finances publiques (DGFIP) et l'administration des douanes spécialisée pour ces dernières dans la restauration collective « traiteur » ou dans l'action sociale pour les élèves des écoles de formation.

### *Bénéficiaires*

Dans le cadre du droit exclusif conféré par l'arrêté ministériel du 18 décembre 2001, les bénéficiaires des prestations dont l'organisation et la gestion sont confiées à l'EPAF sont :

- les agents actifs, leurs enfants mineurs, leurs familles ainsi que les retraités relevant des ministères économique et financier ;
- les salariés de l'association EPAF ainsi que des associations ALPAF et AGRAP ;
- les agents des ministères économiques et financiers affectés, mis à disposition ou détachés dans certains organismes extérieurs, dont la liste est établie et actualisée par le secrétariat général.

Leurs adhérents s'agissant des trois autres associations (51 000 pour l'ATSCAF) et s'agissant du Club sportif aux seuls agents (actifs ou retraités) des services territoriaux en fonction en Ile-de-France.

---

<sup>29</sup> L'EPAF a des conventions avec certaines écoles des mines pour leurs propres agents, les IRA, la Cour des comptes, la Fondation d'Aguesseau, la Monnaie de Paris, l'ACAM, le SGG et l'ANIFOM (agence pour l'indemnisation des français d'outre mer) . Les services sous convention remboursent la différence entre le montant versé par l'agent et le coût réel.

*Les prestations sont variées.*

Place des arts propose pour une cotisation annuelle de 15 €, un service de prêt de livres (romans, guides touristiques, livres pour la jeunesse, BD) mais aussi de DVD, de CD et de bandes dessinées pour adultes.

Le club sportif du ministère des finances (<http://www.csmfinances.fr>) facilite la pratique de diverses activités sportives individuelles ou collectives contre une cotisation (de 20 à 135 €) variable selon le type d'activités et le statut de l'adhérent. Les équipes du CSMF participent régulièrement aux championnats des fédérations sportives, civiles et corporatives. Plus de 2 000 agents sont adhérents du club.

Les écoles de hand-ball, de basket-ball, de rugby et de tennis de table fonctionnent en liaison avec les écoles primaires et accueillent près de 200 enfants des 12<sup>o</sup>, 13<sup>o</sup>, 17<sup>o</sup> et 20<sup>o</sup> arrondissements. Enfin, le club sportif est membre de l'Union sportive et sociale interministérielle (USSIM)<sup>30</sup>.

L'ATSCAF (<http://www.atscaf.fr>) propose pour une cotisation annuelle de 21 euros :

- des séjours dans les 5 centres de vacances à la mer et à la montagne dont elle dispose ;
- des stages et de manifestations nationales à vocation culturelle ;
- des manifestations sportives de compétition ou de loisirs ;
- des reventes avec une réduction de 8 % de voyages à l'étranger proposées par des voyagistes sélectionnés ou des circuits en groupe organisés par l'ATSCAF fédérale en liaison avec des voyagistes français ou directement avec des réceptifs étrangers et des compagnies aériennes (réduction de 30 à 80 €).

Enfin, l'EPAF (<http://www.epaf.asso.fr/>) propose des séjours dans ses propres centres et passe également des conventions avec des prestataires extérieurs ou ministériels.

Les prix varient en fonction de la saison et du quotient familial. Les enfants des agents peuvent bénéficier d'une aide selon le type du séjour envisagé. Le ministère applique, en les aménageant, les circulaires interministérielles codifiant les règles d'attribution et les taux de prestation. Le coût des prestations suit le quotient familial (revenu imposable de l'année N-2 divisé par le nombre de parts fiscales du foyer x 12). Il existe 12 tranches, quotient familial 2009 : 500 € et au plus 1 941 €.

Si le choix se porte sur un des séjours proposés par l'EPAF, les tarifs en tiennent compte. Dans le cas contraire, une subvention interministérielle est accordée mais les séjours proposés par des organismes privés sont exclus du versement de cette prestation.

Les aides servies au titre des enfants de parents fonctionnaires ne sont accordées qu'à l'un d'entre eux en principe. L'ouverture du droit à la prestation est appréciée par référence à l'indice le plus élevé des deux parents. Les prestations sont accordées sans réduction de leur montant aux parents travaillant à temps partiel.

Des séjours destinés aux enfants de 4 à 17 ans sont ouverts pendant les vacances scolaires en France et à l'étranger. Certains séjours sont ouverts aux enfants handicapés. Chaque type de séjour fait l'objet d'une demande distincte par famille. Le bénéficiaire est l'enfant dont l'un des parents est agent d'une administration de Bercy même en congé parental ou en position de détachement.

---

<sup>30</sup> L'USSIM, fondée en 1945, est une association sans but lucratif, reconnue d'utilité publique, dont la gestion est désintéressée (tous les membres du conseil d'administration sont bénévoles), ce qui permet de proposer des séjours de vacances à des conditions financières très raisonnables. Elle est constituée d'une quarantaine d'associations de personnels de la plupart des ministères et de quelques grandes entreprises publiques... Les 5 établissements qu'elle possède (La Baule, le Lavandou, Méribel, Megève, Valloire) et qu'elle gère directement sont logiquement destinés aux membres de ces associations mais sont également accessibles à tous les fonctionnaires d'État, territoriaux et hospitaliers.

Le bilan 2010 indique que 13 690 enfants de 4 à 17 ans sont partis en centres de vacances contre 14 736 en 2009 et que 34 535 bénéficiaires ont été recensés en 2010 contre 33 926 en 2009. Rapporté à l'activité totale on obtient 601 € par bénéficiaire.

Certaines délégations départementales organisent également l'accueil des petits pendant les vacances scolaires de la Toussaint en mini-colonies ou centres aérés.

Pour les familles, en plus des chèques-vacances et des PIM, une gamme de produits vacances est à la disposition de tous les agents du ministère : séjours familiaux en résidence de vacances, séjours en groupe, locations meublées, séjours sportifs ou thématiques, voyages, camping, gîtes... Le tarif varie en fonction du quotient familial.

Des tarifs préférentiels sont enfin accordés aux agents des ministères économiques et financiers ainsi qu'à leurs familles auprès d'organismes de vacances (Maeva, Belambra, UCPA, Pierre et Vacances, Odalys, ClubMed). Les réductions vont généralement de 5 à 25 %.

#### *Les moyens*

Selon le bilan de l'action sociale 2010, l'état des dépenses tous titres confondus est le suivant :

Dépenses par activité	Crédits de paiement	Répartition en %
Vacances loisirs	29 940 857 €	19,96
Associations socioculturelles	4 492 419 €	3,00

Le bilan de l'action sociale intègre cependant les subventions interministérielles. Si l'on retire celles-ci, les dépenses ministérielles correspondent aux montants suivants :

Dépenses par activité	Crédits de paiement
Vacances loisirs	29 622 522 €
Associations socioculturelles	4 492 419 €

S'agissant des vacances l'EPAF reçoit pour sa part une subvention de 29 M€.

Les subventions aux associations socioculturelles se sont élevées à 4,5 M€. La plus importante est versée à l'ATSCAF (3,3 M€). Cette subvention comprend essentiellement la masse salariale des personnels de cette association qui ont été détachés le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Même chose pour PDA à compter de 2010. Les autres subventions ne comprennent que des crédits de fonctionnement (Place des arts : 0,8 M€, CSMF : 0,3 M€).

Le bilan de l'action sociale des ministères financiers comporte enfin une indication sur la répartition des effectifs consacrés à l'action sociale au 31 mars 2011 en ETP.

	A et A+	Catégorie B	Catégorie C	Total
Bureau des politiques sociales	10,9	7,7	2,8	21,4
Bureau des réseaux action sociale *	48,2	276,1	142,3	466,6
<b>Total DRH Action sociale</b>	<b>59,1</b>	<b>283,8</b>	<b>145,1</b>	<b>488</b>
AGRAF	3	2	4,9	9,9
ALPAF	6,8	23,8	7,6	38,2
EPAF	9,8	27,4	28,5	65,7
<b>Total des associations</b>	<b>19,6</b>	<b>53,2</b>	<b>41</b>	<b>113,8</b>

\* les postes recensent les effectifs des délégations départementales et les assistantes de service social ainsi que les effectifs de l'administration centrale

## **Education nationale, jeunesse et vie associative - Enseignement supérieur et recherche**

Les prestations d'action sociale du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative sont gérées directement par les services déconcentrés. Certaines académies ont déconcentré tout ou partie de la gestion des prestations d'action sociale au niveau départemental (inspection académique). Les modes de fonctionnement sont très hétérogènes.

Par ailleurs, l'administration centrale alloue une subvention à diverses associations qui œuvrent dans le domaine culturel, sportif ou des loisirs. Certaines concernent seulement les personnels d'administration centrale (association d'entraide du ministère de l'éducation nationale, association du personnel des pensions de l'éducation nationale, association sport, culture, loisirs des personnels de la recherche, chorale Inter'Med), d'autres ont un public potentiel plus étendu.

Enfin, des actions concertées ont également été mises en place suite à un accord conclu en 1972 entre le ministère de l'éducation nationale et la Mutuelle générale de l'éducation nationale (MGEN) Cette dernière procède en effet annuellement au remboursement de la totalité des traitements des personnels mis à disposition. L'idée d'origine consiste en la restitution par le ministère de la moitié de cette somme au bénéfice de l'action sociale destinée à l'ensemble des personnels.

### *Les bénéficiaires*

Les remontées statistiques académiques ne permettent pas de discriminer les bénéficiaires.

D'une façon générale, les retraités sont éligibles à l'action sociale ministérielle ainsi que les agents non titulaires liés à l'Etat par un contrat de droit public conclu pour une durée initiale égale ou supérieure à six mois pour l'aide sociale individuelle académique (ASIA) et 10 mois pour les PIM.

### *Les prestations*

#### *Les actions menées avec le concours d'associations*

L'association éducation nationale, jeunesse, sports et loisirs (AENJSL.) (<http://www.amiscjf.org>) s'adresse à l'ensemble des agents des ministères chargés de la jeunesse, de l'éducation nationale et des sports, en activité ou en retraite. L'association gère deux centres de vacances à Tignes (centre du Rocher blanc) et à Chamonix (centre Jean Franco) et organise des activités nautiques à Porto Vecchio Les agents dont l'indice majoré est inférieur ou égal à 405 bénéficient d'une ristourne sur le prix du séjour augmentée de 50 % par enfant à charge.

L'association Les Fauvettes (<http://www.les-fauvettes.asso.fr/>) créée en 1960 par le ministère de l'éducation nationale, propose un choix important de centres de vacances en France et à l'étranger pour enfants et adolescents et de séjours linguistiques à l'étranger pour jeunes de 12 à 18 ans.

Elle s'adresse à l'ensemble des agents des ministères chargés de la jeunesse, de l'éducation nationale et des sports. Elle dispose de quatre centres permanents (deux pour les activités équestres, deux pour les activités nautiques) et de plusieurs centres temporaires. Des tarifs spéciaux sont appliqués en fonction du quotient familial et du lieu de vacances.

L'association d'entraide du ministère de l'éducation nationale (AEMEN) propose des activités culturelles et gère notamment les séjours d'enfants et organise aussi l'arbre de Noël des enfants du personnel de l'administration centrale.

L'association de l'éducation nationale et de la jeunesse et des sports Altitude (<http://www.associationaltitude.fr/>) propose des séjours en été et en hiver au pied du Mont-Blanc à Chamonix et au cœur de l'espace Killy à Tignes. Les tarifs sont établis en fonction du quotient familial, système plus équitable qui tient compte du revenu de la famille et non uniquement de l'indice. Compte tenu des prix du marché, les tarifs sont attractifs pour tous les usagers. Par ailleurs,

un effort significatif, compensé par une subvention est prévu pour les adhérents aux revenus modestes ou moyens.

L'association sport, culture, loisirs des personnels de la recherche (ASCL) propose aux agents en fonction à l'administration centrale de l'enseignement supérieur et de la recherche des activités sportives, culturelles et de loisirs.

De la même façon l'association du personnel des pensions de l'éducation nationale (AEPE) organise des activités culturelles ainsi que l'arbre de Noël en faveur des agents de l'administration centrale en poste au service des pensions installé à La Baule.

*Les actions menées avec le concours financier de la MGEN.*

- Les aides aux séjours d'enfants : le montant de la prestation "séjours d'enfants" ajouté aux aides éventuelles d'autres organismes ne peut être supérieur à la dépense réellement engagée par la famille au titre du séjour. La prestation est servie, en référence à un système de quotient familial, pour chacun des enfants à charge du bénéficiaire, âgé de moins de 18 ans au premier jour du séjour (moins de 18 ans au début de l'année scolaire pour les séjours mis en œuvre dans le cadre du système éducatif).
- Les séjours en centres de vacances avec hébergement qui sont des établissements - permanents ou temporaires - qui hébergent de façon collective hors du domicile familial, à l'occasion de leurs vacances scolaires, de leurs congés professionnels ou de leurs loisirs, des enfants âgés de plus de 4 ans.
- Les centres de loisirs sans hébergement qui reçoivent les enfants à la journée à l'occasion des congés scolaires et des temps de loisirs. Ils présentent un choix d'activités diverses et ne sont pas spécialisés pour l'exercice d'une activité unique à titre permanent.
- Les séjours en centres familiaux de vacances agréés et gîtes de France : les établissements concernés sont les maisons familiales de vacances, les villages de vacances y compris gîtes et villages de toile offrant des services collectifs et les établissements portant le label "gîtes de France" (gîtes ruraux, gîtes d'étapes ou de groupes, chambres d'hôte). Il s'agit toujours d'établissements de tourisme social gérés sans but lucratif.
- Les séjours mis en œuvre dans le cadre du système éducatif (classes culturelles transplantées, classes de l'environnement, classes de patrimoine ou séjours effectués lors d'échanges pédagogiques) s'adressent aux élèves de l'enseignement préélémentaire, élémentaire ou de l'éducation spécialisée et aux élèves de l'enseignement secondaire. Ils peuvent avoir lieu en France ou à l'étranger.
- Les séjours linguistiques culturels et de loisirs, effectués à l'étranger au cours des vacances scolaires.

*Les moyens*

*Prestations gérées au niveau académique (P.I.M.) programme 214*

	Bénéficiaires 2009		Dépenses 2009	
	Effectif	%	Montant	%
<b>Centres de vacances avec hébergement</b>	3 721	20,38 %	360 217 €	27,70 %
<b>Centres de vacances sans hébergement</b>	5 762	31,57 %	353 561 €	27,19 %
<b>Séjours mis en œuvre dans le cadre éducatif</b>	2 490	13,64 %	61 511 €	4,73 %
<b>Centres familiaux et gîtes de France</b>	5 897	32,30 %	486 618 €	37,42 %
<b>Séjours linguistiques</b>	388	2,13 %	38 638 €	2,97 %
<b>Total</b>	<b>18 258</b>	<b>100 %</b>	<b>1 300 545 €</b>	<b>100 %</b>

(Sources : bilan social 2009)

### *Prestations gérées au niveau académique (ASIA)*

Les actions sociales d'initiative académiques (ASIA) sont élaborées avec les partenaires sociaux, les différents types d'ASIA et les différents champs d'intervention sont décrits dans la circulaire ministérielle n° 07-121 du 23 juillet 2007.

En incluant les dépenses du programme 150, les dépenses d'ASIA enregistrent une baisse de 2,7 % par rapport à 2008 mais pas au détriment des dépenses consacrées aux vacances culture loisirs qui augmentent de 6 %. L'aide aux vacances-culture-loisirs occupe le troisième rang des dépenses ASIA (13,5 %) avec un montant de 1 007 585 €. Elle comprend :

- l'aide aux enfants dans le cadre des vacances en séjour individuel ou en famille ;
- l'aide aux séjours collectifs organisés (séjours linguistiques, classes de découvertes) et la prise en charge des frais de trousseau ;
- l'aide à la culture et aux loisirs (aide à l'accès à des activités de loisirs culturels et sportifs).

### *L'action sociale en faveur des personnels en établissement d'enseignement privé (programme 139)*

	Bénéficiaires 2009		Dépenses 2009	
	Effectif	%	Montant	%
<b>Centres de vacances avec hébergement</b>	2 459	37,98 %	70 294 €	31,28 %
<b>Centres de vacances sans hébergement</b>	1 555	24,02 %	38 284 €	17,04 %
<b>Séjours mis en œuvre dans le cadre éducatif</b>	661	10,21 %	10 455 €	4,65 %
<b>Centres familiaux et gîtes de France</b>	1 800	27,80 %	105 689 €	47,03 %
<b>Total</b>	<b>6 475</b>	<b>100 %</b>	<b>224 722 €</b>	<b>100 %</b>

(Sources : bilan social 2009)

### **Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration**

Le ministère s'appuie sur différents opérateurs internes pour répondre aux besoins des agents et offrir une grande diversité de prestations. Une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens confie, dans le cadre d'un arrêté ministériel du 22 juin 2009, à divers organismes la gestion de prestations d'action sociale.

Dans le domaine des vacances et depuis 2001, la sous-direction de l'action sociale/DRH édite en début d'année le cahier « Spécial vacances » encarté avec le numéro de janvier du magazine *Civique*.

Le ministère a développé des partenariats dans le domaine du tourisme et des loisirs, permettant de proposer fin décembre 2009 plus d'une centaine d'offres. Cette politique permet aux personnels d'accéder à des prestations de qualité à des tarifs très attractifs et connaît un succès croissant.

#### *Les bénéficiaires*

Les bénéficiaires sont les agents du ministère, policiers ou agents de l'administration centrale, des préfectures et de la Gendarmerie, sans distinction géographique.

Tous les personnels en activité ou à la retraite, ainsi que leurs enfants peuvent en bénéficier

## *Les prestations*

### *La Fondation Jean Moulin (FJM)*

La Fondation Jean Moulin (<http://www.fondationjeanmoulin.fr/>), établissement sans but lucratif reconnu d'utilité publique fondé en 1952 par décret du ministre de l'Intérieur, contribue à la gestion de l'action sociale au profit de tous les fonctionnaires et agents du ministère en activité ou en retraite et de leur famille.

Toutes ses prestations sont ouvertes sans conditions d'adhésion, à l'ensemble des agents du ministère, actifs ou retraités, policiers ou administratifs sur tout le territoire national, hors secrétariat général pour l'administration de la police de Paris pour les prêts et les séjours jeunes (Fondation Louis Lépine).

Elle gère des activités culturelles mais aussi sportives sur trois sites en région parisienne, trois maisons familiales de vacances (Saint-Denis d'Oléron, Font-Romeu et Aydat) et une colonie de vacances (Château d'Oléron) et des séjours jeunes en France ou à l'étranger (séjour découverte, linguistiques) et séjours d'enfants handicapés.

La FJM offre aussi en partenariat : hôtels-clubs (France et étranger), voyages, circuits, croisières à prix réduits, loisirs culturels, sportifs, billetterie, abonnements.

Le montant de la subvention globale attribué à la Fondation Jean Moulin pour 2011 est de 6,5 M€.

### *La Fondation Louis Lépine (FLL)*

Elle a pour but l'organisation d'actions sociales au profit des fonctionnaires et employés de la préfecture de police et des personnels de la police nationale gérés par le secrétariat général pour l'administration de la police de Paris, en activité ou en retraite, et de leur famille.

Elle intervient au travers de :

- l'organisation de l'arbre de Noël ;
- loisirs à prix réduits et vacances à prix subventionnés ;
- l'organisation de vacances des jeunes (centres de vacances et séjours linguistiques) ;
- la gestion d'une bibliothèque-vidéothèque.

Le montant de subvention attribué à la Fondation Louis Lépine pour 2011 est de 0,44 M€

Ces sommes sont affectées au financement des séjours d'enfants, de l'aide aux séjours en centres de vacances et d'actions de solidarité (bourses aux orphelins).

### *L'association nationale d'action sociale (ANAS)*

L'ANAS (<http://www.anas.asso.fr/>) a pour objet le développement de l'action sociale et l'organisation de la solidarité, au bénéfice de tous ses adhérents. Elle dispose de plusieurs structures familiales de vacances et de loisirs ainsi que de deux colonies de vacances pour les enfants de fonctionnaires de 6 à 16 ans.

Le montant de subvention attribué à l'ANAS pour 2011 est de l'ordre de 1,95 M€ (charge salariale comprise).

### *L'Association pour l'aide au handicap du ministère de l'intérieur (AHMI)*

L'AHMI (<http://ahmi.unblog.fr/>) regroupe plus de 600 familles de fonctionnaires. Elle met des moyens à disposition des familles dans les domaines de l'information, du conseil, du soutien moral et

de la défense des intérêts matériels. Depuis 2001, elle organise notamment des séjours de vacances en France et à l'étranger pour les adultes handicapés mentaux et moteurs, qui rencontrent un succès croissant.

Le montant de subvention attribué à l'association pour l'aide au handicap du ministère de l'intérieur est de l'ordre de 417 000 €.

#### *L'Orphelinat mutualiste de la police nationale*

L'Orphelinat Mutualiste de la Police Nationale, devenu Orphéopolis (<http://www.orpheopolis.fr/>) vient en aide moralement et matériellement aux orphelins, veufs et veuves de ses adhérents. Il exerce une activité d'action sociale auprès de ces derniers, notamment dans le cadre de structures d'accueil (villages d'enfants, centres de vacances et de loisirs) et propose des allocations ou primes à l'occasion d'événements familiaux (décès, naissances, mariages) ;

Le ministère de l'intérieur n'accorde qu'une subvention pour le financement des séjours d'enfants, qui est de 120 000 €.

Enfin, le ministère a passé plus de 110 conventions avec des opérateurs de vacances et de loisirs pour faire bénéficier ses agents de réductions tarifaires

#### *Les moyens*

Pour les vacances (enfants et adultes) le ministère dispose d'un parc immobilier et accorde des aides aux colonies de vacances.

*Le parc immobilier social* du ministère de l'Intérieur se compose de cinq maisons familiales de vacances : *Le Neptune* à Saint-Denis d'Oléron (Charente-Maritime), *Les Ecureuils* à Font-Romeu (Pyrénées-Orientales), et *Le Néouvielle* à Saint-Lary-Soulan (Hautes-Pyrénées), ainsi que la colonie de vacances *Le Moulin de la Côte* à Château d'Oléron (Charente-Maritime).

La gestion de l'ensemble de ces centres est assurée par la Fondation Jean Moulin (FJM) et leur fréquentation est stable.

L'effort financier consenti en 2010 a porté sur la poursuite des opérations d'équipement de tous les sites et de remise aux normes d'hygiène et de sécurité des centres de loisirs de Saint-Denis d'Oléron et de Font-Romeu. Le ministère a consacré 454 132 € pour les équipements et les travaux réalisés dans ces centres.

#### *Les aides aux colonies de vacances*

Le ministère a mis en place en 1996 un dispositif d'aide aux organismes gérant des structures d'accueil d'enfants (colonies de vacances, centres aérés). Ce dispositif a pour vocation de renforcer l'attractivité de ces centres, tout en évitant que pèse sur les familles le coût croissant des projets à caractère ludique, sportif, culturel ou touristique proposés aux enfants lors de leurs séjours dans ces centres.

En 2010, 4 structures de cette nature ont bénéficié de cette aide pour un montant global de 70 601 €.

#### *L'arbre de Noël*

3 730 808 € y ont été consacrés en 2010 pour la DRHet la DRCPN.

En 2010, ce sont 11 035 753 € qui ont été consacrés aux dépenses pour des séjours et des actions locales en progression de 19,10 % par rapport à 2009.

## **Justice et libertés**

En 2010, le ministère a alloué 790 000 € de subventions à plus de 250 associations socioculturelles régionales et locales pour le soutien de leurs activités, à commencer par l'octroi de secours locaux, l'organisation d'arbres de Noël, le versement d'aides à la rentrée scolaire ou universitaire, l'organisation de voyages thématiques et de pré-acheminements jusqu'aux points de départ en colonies de vacances, la réalisation d'achats groupés, la délivrance de cartes de réduction, l'organisation de rendez-vous sportifs de loisirs et de moments de convivialité, etc.

### *Les bénéficiaires*

Les bénéficiaires de ses actions et prestations sont les personnels actifs du ministère, titulaires et contractuels ainsi, selon le type d'actions ou de prestations, que leurs familles et les retraités.

En 2010, le ministère a versé une subvention de 3,6 M€ à la Fondation d'Aguesseau pour l'organisation de séjours de vacances pour les jeunes (3,3 M€) et les familles (0,3 M€). Les premiers ont été plus de 5.000 à pouvoir ainsi bénéficier de séjours sportifs, scientifiques, culturels, artistiques, éducatifs et linguistiques négociés par la Fondation d'Aguesseau auprès d'opérateurs professionnels spécialisés.

### *Les prestations*

Elles sont assurées par les différentes associations socioculturelles et parmi celles-ci, les plus importantes sont :

#### *La Fondation d'Aguesseau*

Créée en 1954, la Fondation d'Aguesseau ([www.fondation-aguesseau.asso.](http://www.fondation-aguesseau.asso.)) a été reconnue d'utilité publique par décret du 9 juin 1954. Les statuts disposent dans leur article 1<sup>er</sup> qu'elle a pour but de venir en aide, sous toutes les formes, aux magistrats et membres du personnel relevant du ministère de la justice, en activité ou en retraite ainsi qu'à leur famille.

Au plan national, la Fondation propose des séjours dans ses Hôtels de vacances à Saint-Cast (22) et Beaulieu-sur-Mer (06), sa Résidence de Souverain et son Camping\*\*\* à Belle-Ile-en-Mer (56). Elle propose également divers séjours en hôtel, appartement, camping ou mobil-home ainsi que des circuits touristiques.

Elle gère les colonies de vacances pour les enfants et les adolescents en France et à l'étranger à qui sont proposés des séjours sportifs, de découverte, culturels, linguistiques et des séjours pour enfants handicapés.

Elle négocie des tarifs privilégiés avec de nombreux partenaires.

#### *Le comité national des œuvres sociales de l'administration pénitentiaire (CNOSAP)*

Association à but non lucratif, fondée en 1969 par des syndicats dont Force ouvrière, le C.N.O.S.A.P ([www.cnosap.com](http://www.cnosap.com)) contribue au développement des activités sportives, d'entraides, culturelles et de loisirs, au profit des agents et retraités de la direction de l'administration pénitentiaire, ainsi que de leurs familles et de leurs ayants-droits. Ces derniers doivent être adhérents de l'association (tarifs 2011 : agent actif : 13 € ; retraité : 8 € ; élève : 6 €)

Pour les vacances : le CNOSAP propose diverses destinations aux tarifs préférentiels, des séjours au Camping des Marais sur l'Île de Ré ainsi que l'organisation de réception au Fort de la Prée. Le CNOSAP propose des offres et promotions sur de la billetterie spectacles, cinéma, parcs d'attractions et des tarifs avantageux sur une large gamme de produits tels que l'électroménager, la hi-fi, l'alimentaire, la parfumerie, etc.

Le CNOSAP organise l'accompagnement de différentes compétitions sportives nationales et internationales.

#### *L'association sportive et culturelle du Ministère de la Justice*

Ouverte à tous les Agents du Ministère de la Justice et des Services rattachés, elle dispose d'une bibliothèque et d'une salle de sport.

En outre, elle permet à l'ensemble des agents de bénéficier de tarifs préférentiels concernant les sorties et les loisirs et de participer aux manifestations qu'elle organise.

*35 associations régionales socioculturelles (ARSC) et 205 associations de site* ont contribué à l'action sociale et à l'animation de la vie locale recensées en 2009.

Les ARSC mènent des actions de solidarité individuelles sous condition de ressources, octroient des aides individuelles aux loisirs sans condition de ressource ou organisent des manifestations socioculturelles collectives (arbres de Noël, sorties spectacles, excursions, randonnées...).

Les associations sur site effectuent quasi exclusivement des actions collectives.

#### *Les moyens et les effectifs*

En 2010, la dépense d'action sociale ministérielle s'est élevée à près de 21 M€ dont 8,8 M€ pour la seule Fondation d'Aguesseau qui dispose d'un patrimoine pour les séjours familiaux. Elle en consacre environ 3,6 M€ aux dépenses pour les séjours enfants et familiaux.

Sur les 21 M€ de dépenses, seul 1 M€ sont consacrés aux prestations sociales de titre 2 (prestations interministérielles) ; l'ensemble des autres dépenses relevant du fonctionnement et correspondant essentiellement à des subventions.

Concernant les dépenses de personnels, les seules prestations que le ministère a octroyées sont, comme chaque année, celles dont la réglementation est définie au niveau interministériel et, plus particulièrement, les allocations pour enfants handicapés, pour un total de plus de 620 000 € et les subventions pour séjours d'enfants, pour un total de près de 330 000 €.

Le ministère ne dispose en propre d'aucun patrimoine dédié à des prestations sociales et n'a donc pas de budget d'investissement en la matière.

#### **Travail, emploi, santé (DRH Santé-CS-JS)**

En fonction des marges budgétaires et des contextes locaux, les services peuvent développer des dispositifs d'action sociale qui leur sont propres. Ils disposent dans le cadre des instances de concertations compétentes en matière d'action sociale, d'une marge d'initiative locale (par exemple, pour l'organisation des arbres de Noël).

Au niveau national, le bureau de l'action sociale s'occupe des conventions d'avantage tarifaires avec

des prestataires de séjours, vacances, etc.

Il soutient également l'activité de plusieurs associations, nationale ou d'administration centrale, par la voie de subventions, ces dernières intervenant principalement dans des champs culturels, sportifs, de loisirs et d'entraide ou de lien social parmi lesquelles :

- l'association éducative, sportive et d'entraide sociale jeunesse et sports (AESES) ;
- l'association pour la mémoire des anciens combattants (AMAC) ;
- l'association des retraités du ministère du travail et du ministère de la santé (ARTS) ;
- l'association sportive du ministère des affaires sociales (ASMAS) ;
- l'association de la tour Mirabeau (ATM)
- le groupement artistique du ministère des affaires sociales (GAMAS).

Au niveau des services territoriaux, des associations locales (amicales de personnel...), bénéficient de subventions pour proposer des actions et dispositifs d'action sociale aux agents.

### *Les bénéficiaires*

En 2010, les agents actifs titulaires ou contractuels du secteur santé/cohésion sociale ont bénéficié de l'ensemble des prestations d'action sociale servies par le ministère.

Pour les agents actifs titulaires ou contractuels du secteur Jeunesse et Sports, la situation est différenciée : ceux en administration centrale (AC) ont vu leur situation harmonisée sur celle des agents du secteur santé/cohésion sociale ; ceux en service déconcentré (SD) ont bénéficié des prestations servies par les rectorats.

### *Les prestations*

Il n'y a pas de dispositif ministériel relatif à des cartes de réduction ou des chèques-vacances. En revanche, le bureau de l'action sociale développe au niveau national des accords et conventions avec des partenaires (associations, fondations ou entreprises) pour permettre aux agents de bénéficier d'avantages tarifaires ou d'accéder à des offres de prestation de services (vacances, séjours,...).

Modalités : adhésion à des associations culturelles, cartes de réduction diverses, chèques vacances ; accords avec d'autres ministères, partenariats éventuels, etc.

Le ministère a surtout développé des partenariats avec différentes structures publiques (CGCV, IGeSA, FJM et Fondation d'Aguesseau) ou privées (vacances, voyagistes et location de véhicules) pour étoffer son offre de loisirs et vacances.

Ainsi par exemple, pour les vacances des familles et des enfants :

Odalys - Vitalys	Grâce au partenariat mis en place avec Odalys Vacances et sa filiale Vitalys (Parcs Résidentiels de Plein Air) 10 % à 28 % de réduction sur les catalogues Printemps/Eté et Automne/Hiver ; 40 % de réduction en Juillet/Août à la Montagne (en demandant les tarifs NETS CE). 10 % sur l'ensemble des destinations, toutes dates confondues, y compris pendant les vacances scolaires. Offre non rétroactive, et valable selon les disponibilités, cumulable avec les promotions ponctuelles.
Vacances pour tous	5 % sur les séjours en pension complète en France métropolitaine, présentés dans les brochures « hivers passions 2010/2011 » et « été passion 2011 », hors promotion et offre spéciales
Pierre et Vacances	Jusqu'à 25 % sur l'hébergement en fonction des sites et des périodes. Remises cumulables avec les offres spéciales des catalogues hivers et été 2010/2011

Center Parcs	Jusqu'à 25 % sur le prix public de l'hébergement en cottage en fonction des périodes. Remises non cumulables avec toute autre promotion
Maeva	Jusqu'à 25 % sur l'hébergement en fonction des sites et des périodes. Remises cumulables avec les offres spéciales des catalogues hivers et été 2010/2011
Azuréva	de 3 à 12 % selon période - Tarifs réduits pour les enfants de -12 ans Gratuit pour les - 2 ans - Chèques KDO, chèque-vacances acceptés
Renouveau Vacances	5 à 20 % selon quotient familial sur les périodes jaunes de la brochure Renouveau. Chèques vacances et bons CAF acceptés
Village Center	L'offre Liberté : les réservations sont prises par le salarié lui-même, 10 % de réduction sur l'ensemble de nos destinations, sans aucun frais de dossier
Cap'vacances	10 % sur les séjours présentés dans les brochures neige 2011 et printemps-été 2011. Non cumulable avec les autres promotions et réductions présentées dans les brochures Cap'vacances. Cette offre ne s'applique pas aux stages de ski, à la location de matériel de ski, aux séjours Cap'sélection, aux assurances et frais de dossier.
COUSINS (enfants)	Réductions : 5 % de remise sur le tarif individuel. Tarif appliqué : tarif catalogue ouvert
Telligo (enfants)	Réductions : 5 % de réduction sur nos séjours (hors assurance et hors transport). Joindre une copie de votre bulletin de paie à la fiche d'inscription pour justifier votre appartenance.
Vacances pour tous (enfants)	5 % sur les séjours en pension complète en France métropolitaine, présentés dans nos brochures « hivers passions 2010/2011 » et « été passion 2011 », hors promotion et offre spéciales

### *Les moyens*

La DRH n'a pas de données relatives à un patrimoine consacré à l'action sociale en services territoriaux. L'association AESES, subventionnée par la DRH, est propriétaire d'un logement de tourisme dans une résidence de tourisme à Port-en-Bessin (Calvados).

La DRH ne dispose pas à ce jour de données agrégées nationales permettant d'identifier des crédits d'investissements ou la part consacrée aux crédits de prestations au sein des crédits de fonctionnement en matière d'action sociale.

### **Travail, emploi, santé (DAGEMO)**

Le périmètre de la direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) concerne les agents du ministère du travail en centrale et services déconcentrés, soit 18 553 agents (1 000 agents en administration centrale). Les agents des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRRECTE) issus du ministère de l'économie continuent d'être gérés par les ministères financiers.

La commission nationale consultative de l'action sociale (CNCAS) se réunit 2 fois par an et localement des ex-comités techniques régionaux et interdépartementaux (CTRI) regroupant, au sein d'une région, pour le ministère du travail, les directions régionales et départementales.

*Les bénéficiaires* sont pour le périmètre DAGEMO les agents actifs, titulaires, contractuels, stagiaires, et retraités, rémunérés sur le budget du ministère du travail.

Ils sont éligibles à l'ensemble des prestations d'action sociale dans la limite des crédits disponibles, sauf stipulation express mentionnée dans les prestations ministérielles et régionales. Les prestations d'action sociale du titre 2 sont calculées sur la base du quotient familial de l'agent, sauf pour ce qui concerne les prestations relatives au handicap.

### *Les prestations*

La politique nationale d'action sociale, la nature des prestations qui sont ouvertes aux agents ainsi que les taux d'évolution des prestations sont définis, au niveau ministériel, dans le cadre de la commission nationale consultative d'action sociale (CNCAS).

Au plan régional, les DIRECCTE ont la possibilité de majorer localement le montant de base de certaines prestations nationales existantes, et/ou de créer des prestations locales, après débat en comité technique paritaire régional, pour prendre en compte des spécificités locales.

Des conventions de partenariats ont été signées avec des organismes de vacances afin de permettre aux agents de bénéficier de conditions tarifaires négociées.

### *Les moyens et les effectifs*

Le ministère du travail et de l'emploi ne dispose pas de centres de vacances mais fait une promotion active des chèques vacances.

Au cours des dernières années une réflexion a été engagée afin de favoriser les vacances des enfants des agents. Ainsi, le montant de ces prestations a été revalorisé et la durée d'indemnisation du séjour en famille est passée de 7 jours à 14 jours.

L'aide aux vacances – Enfants et Famille- a concerné 1 815 bénéficiaires pour un total de 26 800 €  
Les prestations Aide au BAFA, Aide à la conduite accompagnée et prestations locales individuelles ont représenté 52 800 €

Les subventions aux associations se sont élevées à 969 900 € et les Autres prestations (Noël des enfants, forum, prestations locales collectives, etc.) à 944 200 €.

**Document thématique n° 7**

**Les secours et les réseaux de service social**



## Les secours et les réseaux de service social

Cette rubrique concerne les prestations individuelles sous forme d'aides financières non remboursables ou de prêts qui sont accordés suivant des considérations d'aide sociale et qui ne sont pas liés à l'attribution ou à l'amélioration du logement. Tous les interlocuteurs de la mission ont considéré que les secours sont par nature, et aussi pour des raisons pratiques, de la compétence exclusive des ministères employeurs.

Leurs gestions sont différentes suivant l'organisation des ministères, parfois centralisées souvent déconcentrées. Les attributions sont parfois décidées à la suite de l'avis d'une commission (agriculture), leur gestion est parfois déléguée (Fondation d'Aguesseau au ministère de la justice ou MGEN pour les prêts sociaux des agents de l'éducation nationale). Les dossiers sont toujours instruits par le réseau ministériel des assistants de service social. C'est pourquoi cette rubrique décrit aussi les réseaux de service social des différents départements. Pour autant, les réseaux de service social ont des missions bien plus larges que l'instruction des dossiers de secours.

### Les réseaux de service social

La mission a recensé les effectifs techniques de l'action sociale, conseillers techniques et assistants de service social. Elle n'a pas pris en compte les médecins de prévention et infirmiers, qui relèvent de la politique d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail. Pour les personnels administratifs, il faut distinguer les ministères dont l'activité d'action sociale s'intègre dans les services déconcentrés avec d'autres missions de ressources humaines et dont on ne dispose pas de décompte d'emplois, des ministères qui dispose d'un réseau dédié<sup>31</sup>. Les effectifs des personnels techniques de l'action sociale des ministères se répartissent comme suit :

<b>Dimensionnement des réseaux de service social en ETP</b>			
<b>MINISTERES</b>	conseillers techniques	assistants de service social.	total
Services du Premier ministre		1	1
Affaires étrangères et européennes	1	6	7
Agriculture, pêche, ruralité, aménagement du territoire	1	15	16
Culture et communication	1	4	4
Défense et anciens combattants	101	480	581
Ecologie, développement durable, transports, logement	23	102	125
Ministères économiques et financiers	12	108	120
Education nationale - Enseignement supérieur et recherche	207	157	244
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales, immigration	20	147	166
Justice et libertés	11	61	72
Santé (DRH Santé-CS-JS)	8	14	22
Travail (DAGEMO)	4	5	9
<b>Total Etat</b>	<b>389</b>	<b>1 100</b>	<b>1 488</b>

<sup>31</sup> Les ministères qui disposent d'un réseau territorial de personnels administratifs dédiés sont les ministères de la défense (650 emplois), financiers (346 emplois) et de l'intérieur (332 emplois).

(1) pour l'administration centrale ; réseau du ministère de l'intérieur pour les services déconcentrés

Avec près de 1 500 emplois techniques, l'action sociale mobilise des moyens significatifs pour une assistance personnalisée aux agents. Son coût en personnel n'est pas identifié dans les documents budgétaires, mais il peut être estimé à partir des coûts moyens des grades concernés donnés par la direction du budget à 79,1 M€. En ajoutant une estimation du coût des personnels administratifs dédiés, la dépense en personnel de l'action sociale dans les ministères s'élève approximativement à 150 M€.

Les services des armées mobilisent de beaucoup le plus d'effectifs spécifiques d'action sociale. Mais il s'agit d'une conception très particulière de la mission d'action sociale, notamment pour les effectifs militaires en opérations extérieures. L'importance des effectifs est ensuite fonction des effectifs de chaque ministère, avec toutefois des particularismes tenant à l'attention portée à la situation matérielle et morale des personnels.

Rapporté au nombre total de fonctionnaires de l'Etat, il apparaît un ratio moyen d'un agent de service social pour 1339 agents. La dispersion du ratio par ministères va de 1 pour 513 au ministère de l'écologie à 1 pour 2816 aux ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement et de la recherche.

Il n'apparaît pas toutefois une corrélation entre la densité du réseau du service social et le montant des secours servis.

### Les aides et prêts sociaux

Le tableau suivant décrit les caractéristiques des différents ministères dans ces domaines, pour l'année 2010 (2009 pour le détail des prestations du ministère de la justice et des ministères financiers).

Montants des secours				
MINISTERES	montants aides (M€)	montants prêts sociaux (M€) (1)	Total (M€)	Nombre de prestations (2)
Services du Premier ministre	0,05		0,05	27
Affaires étrangères et européennes	0,14		0,14	58
Agriculture, pêche, ruralité, aménagement du territoire	0,15		0,15	261
Culture et communication	0,16		0,16	nd
Défense et anciens combattants	12,56		12,56	12300
Ecologie, développement durable, transports, logement	1,14		1,14	nd
Ministères économiques et financiers	2,94	0,44	3,38	nd
Education nationale - Enseignement supérieur et recherche	6,42		6,42	8884
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales, immigration	2,11		2,11	3080
Justice et libertés	1,92		1,92	1720
Santé (DRH Santé-CS-JS)	0,44		0,44	nd
Travail (DAGEMO)	0,37		0,37	nd
<b>Total Etat</b>	<b>28,4</b>	<b>0,44</b>	<b>28,84</b>	

nd : données non disponibles

(1) ne sont pas comptés les prêts consentis hors ressources budgétaires par des associations

(2) le nombre de prestations peut inclure des prêts financés hors crédits budgétaires

La mission a rencontré plusieurs difficultés pour le recueil des données chiffrées suivant des critères harmonisés. Les administrations centrales de plusieurs ministères ne disposent pas de remontées d'information sur les secours dispensés au niveau déconcentré.

Les organisations syndicales ont montré une sensibilité à la progression de ces dépenses. Il convient toutefois d'être prudent sur la raison des variations d'une année sur l'autre. En effet, les secours peuvent varier de façon significative, notamment du fait des secours liés à des catastrophes naturelles ou aux opérations extérieures pour la défense.

Du fait de la spécificité de la fonction militaire, le ministère de la défense représente près de la moitié des prestations servies, en nombre et en montant.

Pour les ministères civils, on note peu de différences en considération des effectifs et le montant moyen des aides non remboursable est d'environ 1000 €.

## **Descriptif par ministère**

### **Services du Premier ministre**

#### *Réseau*

1 assistante sociale

#### *Secours*

Coût : 40 000 € et aides aux retraités et orphelins(27), coût : 12 000 €

### **Affaires étrangères et européennes**

#### *Réseau*

7 assistants de service social en fonction en centrale

#### *Secours*

Les aides aux agents recouvrent, d'une part les secours gérés par les assistants de service social et versés par l'ADOS ; 41 demandes de secours ont été instruites pour un montant total de 53 961€ et d'autre part des prêts sociaux attribués notamment pour l'installation des nouveaux recrutés au concours : 17 prêts pour un montant total de 56 399€.

A côté de ce dispositif, et au titre d'actions diverses évoquées dans le bilan social, des chèques prépayés pour l'aide aux personnes ont permis d'aider des agents rencontrant des problèmes financiers pour un montant de 21 590€<sup>2</sup>.

### **Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire**

#### *Réseau*

La conseillère technique nationale et le réseau des 15 assistants de service social sont rattachés au bureau de l'action sanitaire et sociale. Au niveau local, la gestion des prestations d'action sociale dépend du secrétariat général des structures.

---

<sup>32</sup> Par ailleurs dans les pays où la couverture médicale est inexistante des crédits sont délégués pour la prise en charge de tout ou partie des frais médicaux des agents de droit local. En 2010 les crédits délégués à 30 postes se sont élevés à 138k€

### *Secours*

Des secours sont attribués aux agents actifs ou retraités sous forme d'une aide financière non remboursable après avis d'une commission consultative réunissant les représentants des organisations syndicales siégeant au CTPM et présidée par le chef du bureau de l'action sanitaire et sociale. Un représentant de l'ASMA nationale y siège en qualité d'expert de même que les représentants des mutuelles. Les demandes d'aide financière sont présentées par les assistants de service social. Le montant de l'aide peut atteindre 1 500€ et, à titre très exceptionnel, 2 000€.

Les secours en 2010

	Dossiers présentés	Dossiers acceptés	Montant versés aux agents	Montant versés avec pouvoir	Montant total des secours	Montant moyen
2010	280	261	203 332 €	68 675 €	272 007 €	1 042 €

L'ASMA nationale propose des prêts sociaux remboursables attribués après examen en commission.

## **Culture et communication**

### *Réseau*

Quatre assistantes sociales au niveau de l'administration centrale. Une convention a été établie avec l'intérieur pour que les agents des SE de la culture puissent s'adresser aux AS de l'intérieur.

### *Secours*

Les aides aux agents : ces aides recouvrent d'une part les secours gérés par la commission de secours d'un montant maximum de 2000€ et les prêts sociaux d'un montant maximum de 2000€ attribués par la commission compétente de l'AAS et les aides aux familles qui viennent compléter les prestations interministérielles ou les prestations légales de la branche famille.

Les aides concernent les agents titulaires et stagiaires ainsi que les contractuels rémunérés par le ministère. Les agents retraités et leurs ayants droit ont accès aux secours.

## **Défense et anciens combattants**

### *Réseau*

L'ensemble du réseau de l'action sociale du ministère de la défense et des anciens combattants (684 conseillers techniques et assistants de service social) propose les prestations interministérielles, au même titre que les prestations ministérielles, à ses ressortissants. En France, il y a un assistant de service social pour 1000 actifs. En deçà de ce seuil, des permanences sont assurées. Pour les régiments combattants ce ratio est plus élevé (2 assistants et une secrétaire). Pour ces régiments, les assistants n'ont pas vocation à intervenir sur les théâtres d'opérations extérieures, leur action se limitant à l'appui des combattants avant le départ et à leur retour, ainsi qu'au soutien aux familles durant le séjour du combattant à l'étranger.

### *Secours*

	Prestations	Coût
Secours (ensemble des secours y compris les chèques sociaux)	12 600	8,9 M€
Prêts sociaux	758	3,3 M€

## Ecologie, développement durable, transports et du logement

### Réseau

- . 1 conseillère technique nationale de service social (CTNSS) ;
- . 21 conseillères sociales territoriales (CST) responsables des services sociaux régionaux ;
- . 108 assistant(es) de service social qui exercent leur activité au sein d'équipes régionales ou en administration centrale, et qui proposent leur compétence professionnelle à tous les agents et tous les services du ministère.

### Secours

Le ministère a délivré en 2010 pour 1,14 M€ d'aides et le comité d'aide sociale a attribué 90 prêts sociaux pour un montant de 0,155 M€, soit un montant moyen de 1 724 €.

## Ministères économiques et financiers

### Réseau

466 ETP incluant les personnels administratifs et la tête de réseau (12 conseillers techniques et 108 assistants de service social).

### Secours

Le dispositif de secours recouvrent les aides et prêts alloués aux personnels dont le budget est gravement déséquilibré. Leur attribution s'accompagne de l'intervention préalable du réseau des assistants de service social.

	2008	2009	2010
	Exécution (CP)	Exécution (CP)	Exécution (CP)
<b>AIDES PÉCUNIAIRES</b>			
crédits centraux Prog 218	49 810	43 903	178 126
crédits déconcentrés Prog 318	2 689 448	2 795 589	2 764 435
<b>S/TOTAL TITRE 2</b>	<b>2 739 258</b>	<b>2 839 492</b>	<b>2 942 561</b>
<b>AIDES PÉCUNIAIRES</b>			
crédits centraux Prog 218	7 757	1 800	0
crédits déconcentrés Prog 318	397 470	277 085	0
<b>S/TOTAL TITRE 3</b>	<b>405 227</b>	<b>278 885</b>	<b>0</b>
<b>PRÊTS SOCIAUX</b>			
crédits centraux Prog 218	7 100	8 700	8 500
crédits déconcentrés Prog 318	470 369	405 613	430 900
<b>S/TOTAL TITRE 7</b>	<b>477 469</b>	<b>414 313</b>	<b>439 400</b>
<b>TOTAL TITRES 2, 3 &amp; 7</b>	<b>3 621 954</b>	<b>3 532 690</b>	<b>3 381 961</b>
crédits centraux Prog 218	64 667	54 403	186 626
crédits déconcentrés Prog 318	3 557 287	3 478 287	3 195 335

## Education nationale, jeunesse et vie associative – Enseignement supérieur et recherche

### Réseau

La gestion des secours urgents s'effectue historiquement au niveau départemental par souci de proximité. Il y un conseiller technique auprès de chaque recteur.

### *Secours*

Bénéficiaires : 8 884 aides (aussi cité : 8 112, dont 1074 retraités, soit 13 %). Environ 4 000 prêts sociaux attribués.

Dépenses : 6 221 444 € pour les aides (4,6 M€ pour les prêts sociaux gérés par la MGEN)

## **Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration**

### *Réseau*

Le conseiller technique national pour le service social, placé sous l'autorité hiérarchique directe du sous-directeur de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel, anime et coordonne les orientations du réseau et assure également la gestion administrative.

Les conseillers techniques régionaux (19), rattachés à la SDASAP et placés en résidence administrative auprès des préfets de région ou de département, sont chargés de l'animation et de la coordination des équipes d'assistants de service social.

Les assistants de service social (165 ETPT), sont affectés auprès des préfets de département (postes fléchés et gérés par l'administration centrale). Ils sont compétents pour l'ensemble des personnels en activité travaillant sur le département et pour les retraités y résidant.

Police : en sus des autres réseaux de soutien des assistants de service social gérés par le Secrétariat Général, les agents relevant de la DGPN bénéficient de 56 psychologues dont 3 en administration centrale travaillent au sein du service de soutien psychologique opérationnel : parmi eux, 52 sont à temps complet.

### *Secours*

Circulaire du 5 mai 2006, modifiée par celle du 16 avril 2007

- Secours ordinaire : plafonné à 1000€/annuels
- Secours exceptionnels (sinistre de l'habitation principale) : plafonné à 2500€

Les dossiers de secours sont préparés par les assistant(e)s de service social, et examinés en commission par les SDASAP, des représentants des DRH et le service social. Le service social précise que le nombre de secours n'est pas en hausse.

Le montant total des secours acceptés en 2010 s'élève à 2 111 120€, soit 3.29 % du budget des SDASAP (voir tableau financier page 54 du bilan de l'action sociale). A titre de comparaison, le montant du budget consacré aux secours en 2009 était de 2 358 809€, soit 3.83 % et en 2008 : 2 315 962€, soit 4.11 %

La Police nationale dispose de crédits permettant de verser des secours à des agents éprouvant des difficultés financières : tout élément imprévisible contribuant à déséquilibrer le budget de l'agent, des événements graves causés par des catastrophes naturelles ou des situations sociales graves peuvent être de nature à justifier l'attribution d'un secours.

Ce dispositif s'adresse aux fonctionnaires et agents non-titulaires (ADS), les retraités, les ayant-droit de fonctionnaires décédés, les orphelins mineurs (légitimes, naturels, adoptifs ou recueillis) ;

En 2010, 2170 secours ont été versés pour un total de 1 484 140 € (dont 69 secours exceptionnels<sup>33</sup>).

---

<sup>33</sup> Pour répondre aux risques professionnels encourus par les personnels actifs de la police, la DGPN a mis en place un dispositif d'accompagnement réglementaire (décret n° 95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale). Des secours d'urgence qui ne concernent que les actifs sont attribués aux familles des policiers décédés en activité ou en mission de police ou service commandé.

## Justice et libertés

### Réseau

Les effectifs du ministère dédiés à l'action sociale stricto sensu (médecine de prévention et handicap mis à part) représentent un peu plus de 148 équivalents temps-plein (B.A.S.C.T., A.R.A.S. et service social du personnel). Soixante-quatre assistants de service social, encadrés par dix coordonnateurs régionaux, adjoints aux chefs d'ARAS, et un coordonnateur national.

### Secours

Pour faire face à une situation difficile, des secours ou des prêts sociaux peuvent être accordés aux actifs et aux retraités sur la base de dossiers instruits par des assistants de service social. Ces aides et prêts sont gérés par la Fondation d'Aguesseau dans le cadre de la convention globale.

L'activité des aides et prêts a augmenté en 2009 de 4,31 %, aussi bien sur le nombre de dossiers d'aides que de prêts. Le montant moyen des aides a également progressé de 8,4 % et celui des prêts sociaux de 9,4 %.

	Secours			Prêts		
	Dossiers acceptés	Montant	Montant par dossier	Dossiers acceptés	Montant	Montant par dossier
2009	1472	383 299 €	940 €	248	438 569 €	1768 €
2008	1442	250 870 €	867 €	196	316 506 €	1615 €

En 2010, le ministère a dépensé, via la Fondation d'Aguesseau, près de 2,3 M€ au titre des secours et prêts sociaux dont 360 000 € liés aux catastrophes naturelles. Hormis pour ces dernières, les bénéficiaires de ces crédits sont très majoritairement les personnels de catégorie C, à commencer par les surveillants pénitentiaires.

La commission de la Fondation d'Aguesseau se réunit le lendemain de la commission de secours du CNAS (qui se prononce sur le principe des aides dont les demandes sont présentées de manière anonyme). L'agent reçoit ensuite, dans un délai de quatre jours, le chèque correspondant à l'aide accordée ou alors un courrier notifiant le refus de la lui accorder.

## Santé, solidarités et cohésion sociale

### Réseau

Le réseau des assistantes de service social du personnel, commun avec le ministère du travail. Il intervient aussi en matière de conditions de travail à titre principal (rattachement au bureau des conditions de travail et de la médecine de prévention).

---

Ces secours exceptionnels sont directement versés par la SDAS-DRCPN sur décision du directeur général de la police nationale :

- en cas de décès en opération, le montant alloué est de 7 625 €,
- en cas de décès en service commandé dans l'exercice de leurs fonctions, le montant alloué est de 2 500 €.

Par ailleurs, des secours au décès d'un montant maximum de 1 000 € peuvent être accordés aux familles sur demande du service social.

Au total, en 2010, 69 secours exceptionnels suite au décès de fonctionnaires dont 3 décès en mission ont été versés pour un montant de 83 750 €.

## *Secours*

Secours	Montant	%
<b>SD</b>	300 031 €	68,54 %
<b>AC</b>	137 713 €	31,46 %
<b>Total</b>	437 744 €	100 %

Données INDIA-LOLF 2010

A noter, le montant des secours 2010 est en retrait par rapport à 2009 (-33 %), du fait de l'impact de la réorganisation territoriales du secteur santé / cohésion sociale J&S (création des ARS, des DRJSCS et des DDI).

## **Travail et emploi**

### *Réseau*

Commun avec le ministère de la santé

### *Secours*

Coût 2010 : 371 000 €

**Document thématique n° 8**

**Questionnaires et guides d'entretien**



## Questionnaire « Ministères »

**Objectif : obtenir une photographie de l'existant en matière d'action sociale (crédits 2010).**

### 1 - Comment se présente l'organisation de l'action sociale ?

- Quelle organisation nationale (ministérielle, directionnelle) dédiée, intégrée à la fonction GRH ?
- Quelle organisation locale (régionale, départementale, infra départementale) dédiée ou intégrée à d'autres fonctions support ?
- Quelle répartition centrale/locale ?
- Quel mode de gestion : existences de structures opérationnelles dédiées (associations) ? Composition, fonctionnement, textes de référence.
- Quelles modalités d'information des bénéficiaires prévues (guichets, portails internet, correspondants ?)
- Quelles organisations des relations avec la DGAFP et avec les SRIAS?
- Quelle AS dans les EPA sous tutelle de votre ministère ? Quel EPA intéressant à voir ?

### 2 - Les actions, les prestations proposées

Répartition selon les types de prestations, des effectifs concernés (le cas échéant avec le détail des catégories) et volumes financiers qui leur sont affectés selon les rubriques suivantes :

- restauration ;
- logement ;
- famille (financement de places de crèches, aides diverses au logement, secours, arbre de Noël, aides scolaires/universitaires, handicap) ;
- vacances (enfants et adultes) ;
- activités culturelles et sportives ;
- avantages divers (achats groupés, cartes de réduction, etc.).

Quels en sont les bénéficiaires (actifs/inactifs ; titulaires/contractuels... ) ?

Quelle est la part respective des prestations interministérielles et des prestations ministérielles ?

### 3 - Les moyens et les effectifs

- Quels crédits et moyens y sont consacrés : existence d'un patrimoine dédié à des prestations sociales (simple identification – pas de valorisation à demander), volume des crédits de prestations, des crédits d'investissement et des crédits de fonctionnement (salarial et courant)
- Quel effectif consacré au relai des prestations interministérielles ?
- Effectifs techniques (personnels sociaux et médico-sociaux, personnels de restauration, des centres d'hébergement, etc.) et effectifs administratifs ; en propre ou partagé ?
- Modalités : adhésion à des associations culturelles, cartes de réduction diverses, chèques vacances ; accords avec d'autres ministères, partenariats éventuels, etc.

### 4 – Quelles perspectives ?

Évolution future envisagée par l'interlocuteur en matière :

- de gouvernance ;
- de prestations d'AS ;
- de relations avec la DGAFP ...

## Audition des organisations syndicales, membres du CSFPE et du CIAS

### Guide d'entretien

**Objectif : recueillir le point de vue et les souhaits des OS sur la politique d'action sociale dans la FPE, sa définition et sa mise en œuvre**

#### **Pour votre organisation :**

1. Quels sont les objectifs de l'action sociale dans la FPE, et plus particulièrement par sa mise en œuvre au niveau interministériel ?
2. Quels avis et appréciations portez-vous sur les prestations développées aujourd'hui, notamment en matière de restauration, logement, famille (financement de places de crèches, aides diverses au logement, secours, arbre de Noël, aides scolaires/universitaires, handicap), vacances (enfants et adultes), activités culturelles et sportives, avantages divers (achats groupés, cartes de réduction, etc.) ?
3. Quelles devraient être les cibles prioritaires de l'action sociale : jeunes fonctionnaires, famille avec enfants, actifs/retraités ? Que dites-vous de la situation des fonctionnaires en poste dans des établissements publics administratifs, non rémunérés sur le budget de l'Etat ?
4. Quelle est votre appréciation sur le réseau d'aide sociale -conseillers et assistants de service social, son déploiement et son action ?
5. Quel est votre avis sur l'articulation entre l'action sociale ministérielle-ASM et l'action sociale interministérielle-ASI ? Faut-il une ASI à gestion interministérielle ou seulement une action sociale à réglementation interministérielle et à gestion ministérielle ?
6. Quel est votre avis sur les missions et le fonctionnement du CIAS et des SRIAS ? Sur leur articulation ?
7. Le rôle du CIAS doit il évoluer vers : 1. un rôle d'observatoire des politiques ministérielles ; 2. un rôle d'orientation des politiques d'ASI ; 3. un rôle de gestionnaire de l'ASI ? etc.
8. Quel rôle votre organisation souhaite-elle jouer dans l'orientation, le pilotage et la gestion de l'ASI ? Et dans l'orientation, le pilotage et la gestion de l'ASM ?

## Questionnaire « Etablissements publics administratifs »

**Objectif : obtenir une photographie de l'existant en matière d'action sociale (crédits 2010)**

### 1 – Comment se présente l'organisation de l'action sociale ?

- Quelle organisation nationale dédiée, intégrée à la fonction GRH ?
- Quelle organisation locale (le cas échéant) ?
- Quelle répartition centrale/locale ?
- Quel mode de gestion : existences de structures opérationnelles dédiées (associations) ? Composition, fonctionnement, textes de référence.
- Quelles modalités d'information des bénéficiaires prévues (guichets, portails internet, correspondants ?)
- Quelles organisations des relations avec votre ministère de tutelle ?

### 2 – Les actions, les prestations proposées

Répartition selon les types de prestations, des effectifs concernés (le cas échéant avec le détail des catégories) et volumes financiers qui leur sont affectés selon les rubriques suivantes :

- restauration ;
- logement ;
- famille (financement de places de crèches, aides diverses au logement, secours, arbre de Noël, aides scolaires/universitaires, handicap) ;
- vacances (enfants et adultes) ;
- activités culturelles et sportives ;
- avantages divers (achats groupés, cartes de réduction, etc.).

Quels en sont les bénéficiaires (actifs/inactifs ; titulaires/contractuels... ) ?

### 3 – Les moyens et les effectifs

- Quels crédits et moyens y sont consacrés : existence d'un patrimoine dédié à des prestations sociales (simple identification – pas de valorisation à demander), volume des crédits de prestations, des crédits d'investissement et des crédits de fonctionnement (salarial et courant)
- Quel effectif consacré au relai des prestations interministérielles ?
- Effectifs techniques (personnels sociaux et médico-sociaux, personnels de restauration, des centres d'hébergement, etc.) et effectifs administratifs ; en propre ou partagé ?
- Modalités : adhésion à des associations culturelles, cartes de réduction diverses, chèques vacances ; accords avec d'autres ministères, partenariats éventuels, etc.

### 4 – Quelles perspectives ?

Évolution future envisagée en matière :

- de gouvernance ;
- de prestations d'AS ;
- de relations avec le ministère de tutelle ...

## **Guide d'entretien « Entreprises et autres structures »**

### **1 – Comment se présente l'organisation de l'action sociale dans l'entreprise ?**

- Quelle organisation nationale et quel lien avec la fonction GRH ?
- Quelle organisation locale, le cas échéant ? Quelle répartition centrale/locale ?
- Quel mode de gestion : existences de structures opérationnelles dédiées (associations) ?
- Quelles modalités d'information des bénéficiaires prévues (guichets, portails internet, correspondants ?)

### **2 – Les actions, les prestations proposées**

Répartition selon les types de prestations, des actions sous la responsabilité de l'employeur et sous la responsabilité du comité d'entreprise (ou autre comité spécialisé) et quelques chiffres significatifs physiques et financiers, selon les rubriques suivantes :

- restauration ;
- logement ;
- famille (financement de places de crèches, aides diverses au logement, secours, arbre de Noël, aides scolaires/universitaires, handicap) ;
- vacances (enfants et adultes) ;
- activités culturelles et sportives ;
- avantages divers (achats groupés, cartes de réduction, etc.).

Identifier s'ils existent les primes ou avantages spécifiques se rapprochant d'une action sociale qui existent dans le statut ou la convention collective (type prime de crèche)

### **3 – Les moyens et les effectifs**

- Quels crédits et moyens y sont consacrés ?
- Existence d'un patrimoine dédié à des prestations sociales ?
- Prestations de service déléguées ou en gestion propre (effectifs techniques)

### **4 – Quelles perspectives ?**

Évolution future envisagée par l'interlocuteur en matière :

- de diversification de l'offre
- de gouvernance de la gestion
- de partenariat